

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

EMANUEL MEQUE ANTÓNIO

Reforma do Estado e direito à educação básica em Moçambique (1987 – 2007)

São Paulo

2014

EMANUEL MEQUE ANTÓNIO

Reforma do Estado e direito à educação básica em Moçambique (1987 – 2007)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Educação.

Linha de Pesquisa: Estado, Sociedade, Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Gladys Beatriz Barreyro

São Paulo

2014

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

Nome: Emanuel Meque António

Título: Reforma do Estado e direito à educação básica em Moçambique (1987 – 2007)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Educação.

Linha de pesquisa: Estado, Sociedade, Educação

Aprovado em:

Banca examinadora

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Para Eduarda e Aurélia, meus amores, fonte de
inspiração.

AGRADECIMENTOS

Muitas são as pessoas sem as quais essa caminhada do mestrado não teria sido possível, a elas serei eternamente grato e contraí uma dívida que não terei como pagar. A lista de agradecimentos é grande e nesse momento que escrevo poderei injustamente não mencionar alguns nomes. Agradeço a todos que contribuíram direta ou indiretamente para o bom termo dessa caminhada, mas que por algum lapso não tenham os seus nomes mencionados na lista abaixo.

Agradeço em primeiro lugar à Professora Gladys Beatriz Barreyro, minha orientadora, de quem muito tenho aprendido desde que cheguei ao Brasil. Agradeço pelas lições de humanismo e por ter se preocupado comigo desde o meu primeiro contato com São Paulo e com a FEUSP; pela paciência e estímulo nos momentos de pouca inspiração e pela aceitação como orientando, condição que me possibilitou pleitear a concorrida bolsa do PEC-PG em Moçambique;

Ao Professor António Cipriano, eterno orientador, pelas portas abertas e pela amizade franca de uma rara qualidade, meu interlocutor em Moçambique no debate sobre Direito à Educação;

Ao Professor Daniel Nivagara por ter acreditado em mim e pelo apoio no início desta caminhada;

Aos meus mentores Casimiro Sengo, Rita Mbebe e Cesaltina Noa, por serem essas pessoas com quem posso sempre contar;

Ao CNPq pela bolsa e assistência concedida, oportunidade ímpar sem a qual nada teria efeito;

Ao Ministério da Ciência e Tecnologia de Moçambique pela assistência técnica e intermediação com o CNPq, e em particular a Sra. Emília Sengo pelos esclarecimentos de dúvidas e apoio diverso;

À Mia Couto, por ser o “pai da mesma cor dos olhos”, que não deixou em mãos alheias esse título quando muito precisei;

Aos meus irmãos João Paulo, Lizandra e Milton, pelo afeto e apoio material e este último por ter sido a fonte de inspiração desde os meus primeiros contatos com a Academia;

Aos colegas do grupo de orientação, Gabriela Hizume, Aurélio, Camila Ikuta, Flávia Batista, Sheila Pedrucci, Tatiana Carence, Jeinni Puziol, Clarissa Carmona e Flávio Ferreira, pelo companheirismo, pela paciência que tiveram de ler meus textos sobre educação básica enquanto pesquisadores de educação superior, pelas contribuições no desenvolvimento do projeto de

pesquisa inicial e na construção dos argumentos que resultaram na presente dissertação;

Ao Professor Afrânio Mendes Catani, então Presidente da Comissão de Pós-Graduação quando ingressei na FEUSP, por ter sido o primeiro facilitador do contato com o Programa de Pós-Graduação em Educação e por ter se manifestado sempre acessível para ajudar no processo que culminou com a minha aprovação ao Programa de Pós-Graduação;

Ao Marcelo, responsável administrativo da Secretaria de Pós-Graduação da FEUSP, pela paciente orientação durante o processo seletivo ainda em Moçambique e pela prontidão na solução de qualquer solicitação durante os anos do mestrado; foi confortante saber que para tudo havia uma boa solução;

Ao António, à Bruna, ao Thiago, à Sandra e à todos técnicos-administrativos do Programa de Pós-Graduação em Educação e da Biblioteca da FEUSP, sempre solícitos e muito eficientes, por terem me mostrado na prática que é possível juntar profissionalismo e cordialidade na relação de trabalho que com eles mantive;

Ao Professor Romualdo Portela de Oliveira, distinto professor com quem tenho aprendido muito sobre políticas de educação e aos colegas integrantes do grupo de estudo de Direito à educação, nomeadamente, à Nathalia Cassetari, Iasmin Marinho, Caroline Falco, Malena Carvalho, Fábio Costa, Luciane Barbosa, Vanda Ribeiro, Fernando Gal, Elisangela Scaff, entre outros, pelas ricas discussões sobre políticas e direito à educação e pela oportunidade de fazer parte de um grupo de estudo vibrante e amigo;

Ao Professor Vitor Henrique Paro, por me ter aberto as portas de sua casa e de sua biblioteca particular e me fazer viver a experiência indelével de humanismo e de um tipo de relação educador-educando que só encontramos nos bons textos clássicos de pedagogia; aos colegas integrantes do Grupo de Estudos e Pesquisa em Administração Escolar (GEPAE), pelas lições de partilha, pelo fantástico espírito de grupo, por terem me ensinado o verdadeiro significado da palavra Educação e por terem me introduzido um olhar crítico e esclarecido sobre as problemáticas contemporâneas da educação;

Aos meus professores do Programa de Pós-Graduação em Educação Celso Beisiegel, Bruno Bontempi Jr., Isabel Barca, Kimi Tomizaki, Lúcia Bruno, Myriam Krasilchik, Ocimar Munhoz, Roberto da Silva e Rubens Camargo, pelas instigantes reflexões sobre educação e política, e ao Michel Cahen, Professor Convidado no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP, pelas importantes reflexões sobre História Política e Social da África Portuguesa, em que tive o privilégio de discutir importantes temáticas sobre história de Moçambique;

À Professora Paula Louzano, pelas importantes contribuições no Exame de Qualificação, pela amizade, pelo contraponto teórico nas aulas de POEB e pelas portas que se dispôs a abrir-me além-fronteiras; é um grande prazer ter lhe conhecido;

Ao Magnífico Reitor da Universidade São Tomás de Moçambique, pelo apoio concedido na logística final do curso;

Aos colegas da Faculdade de Ética e Ciências Humanas da Universidade São Tomás de Moçambique, Silvério Ronguane, António Tafula, Celson Bahule, Judite Chipenembe, Rosetta Maiuri, Jochua Baloi e João Machungo, pela amizade, pela cooperação e por tudo de bom que temos compartilhado;

À Faculdade de Educação da Universidade Eduardo Mondlane, pelas facilidades concedidas e por ser um lugar que me tem bem-vindo; especiais agradecimentos à Professora Eugénia Cossa, Manuel Bazo, Adriano Uaciquete; Jorge Muchanga; Augusto Bassa; Ana Maria, Lourenço Chipire e Aires Mombassa;

Aos amigos que se tornaram irmãos Isaac Paxe, Mbuta Zawua, Ruy de Deus e Nanda Maria. Vocês sabem muito bem que a vida seria insípida sem vocês em São Paulo, as nossas incertezas e preocupações partilhadas tornaram os momentos de dificuldade muito mais fáceis de serem vividos;

Aos amigos, Ana Paula, Viviane da Silva, Camila Omena, Cláudia Sofia, Lóide, Pâmela Felix, Iuri Vasconcelos, Luís Serrão, Flávio Boleiz Jr., Sandra Macedo, Niyi Tokumbo, Fábria Ribeiro, Franciele, Hélder Geovane, Júlio Nandenha, entre vários outros, pela ajuda sempre pronta e pelos vários momentos que a presença de cada um tornou a estadia em São Paulo um evento memorável;

À *mana* Leonilde Sanveca, que me recebeu e ofereceu teto, atenção e tudo aquilo que não tinha o direito de esperar mas recebi, você fez toda a diferença;

À Fabiana, minha irmã adotiva brasileira, que já no fim da caminhada me ofereceu uma família adotiva e fez a conexão São Paulo – Campinas uma ponte de bons momentos *em família*;

Aos *manos* Francisco Chicamisse, Joaquim Maloa, Papucides Ntela, Carlos Subuhana, José Braz, Aníbal Muchimbane, Tomé Bambo, Lucia Nhambi, Awassi Ngomane, Inês Queme, Etelvina Meque, Edna Mola, Tomé Maloa, Tique, pelos momentos partilhados e pelo apoio camarada de sempre;

Ao Toni, amigo que virou médico nas horas que mais precisei, devo a si as forças para terminar esse trabalho;

Por último, mas sempre mais especial, à minha família pelo apoio incondicional e pelas boas referências que são em minha vida; à Aurélia que comigo começa um novo núcleo familiar, por cuidar de meu coração em todos os sentidos e pela coragem de enfrentar a distância e de ter de se multiplicar em dois para cobrir as minhas ausências... justificadas!

À todos vai o meu *khanimambo*!

O homem queria ir à lua e, todos diziam que era impossível. Só que ele tinha uma vontade e sabia o que queria e foi, e fez o impossível. O homem queria fazer transplante do coração, todos diziam que era impossível, que só deus fazia isso. Algumas pessoas falaram não! Só o homem fez esse milagre, e fez esse milagre. Eu não acho que fazer uma educação de qualidade seja muito mais difícil do que ir à lua, seja muito mais difícil do que fazer transplante de coração...

Vitor Paro

RESUMO

O presente trabalho discute o direito à educação básica em Moçambique. Compreendendo o direito à educação como um conjunto de condições que asseguram o acesso, permanência e conclusão de um determinado nível de educação escolar, visa examinar as implicações da reorganização política e econômica do Estado moçambicano na efetivação do direito à educação básica, entre 1987 e 2007. Através de pesquisa bibliográfica e documental e análise da literatura especializada reflete sobre os fundamentos do direito à educação e analisa as políticas de educação básica em Moçambique. Para o efeito, além das políticas de educação, analisa dados estatísticos do Sistema Nacional de Educação de Moçambique. O trabalho está dividido em três capítulos, sendo um primeiro de revisão teórica e dois que discutem Estado e políticas de educação em Moçambique no contexto das orientações político-econômicas. No fim, são apresentadas algumas considerações sobre as implicações da reforma do Estado em Moçambique na efetivação do direito à educação básica, com alguns apontamentos sobre as contradições entre o ideário que preconiza a educação enquanto um direito social de cidadania e os pressupostos neoliberais que fundamentam as reformas em causa.

Palavras-chave: Moçambique; reforma do Estado; políticas de educação; direito à educação básica.

ABSTRACT

This work intends to contribute to the debate on the right to basic education in Mozambique. Including the right to education as a set of conditions that ensure access, retention and completion of a certain level of education aims to examine the implications of political and economic reorganization of the Mozambican state in the realization of the right to basic education between 1987 and 2007. Through literature and documents and qualitative analysis of the literature, reflects on the foundations of the right to education and examines the policies of basic education in Mozambique. To this end, in addition to education policies, data from the National System of Education in Mozambique are analyzed. The work is divided into three chapters, with the first of theoretical review and two another chapters discussing state and education policies in Mozambique in the context of political-economic review guidelines. In the end, we present some considerations about the implications of state reform in Mozambique in the realization of the right to basic education, with some notes on the contradictions between the ideology which advocates education as a social right of citizenship and neoliberal assumptions that underlie reforms in question.

Keywords: Mozambique; State reform; education policies; right to education.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número de escolas, alunos e professores (1974-1976)	81
Tabela 2 – Número de escolas, alunos e professores (1978-1982)	84
Tabela 3 – Taxa de Analfabetismo por grupo etário e género em 1980.....	81
Tabela 4 – Escolas, Professores e alunos matriculados e graduados (1975 – 1986)	87
Tabela 5 – Evolução das taxas de matrícula no Ensino Primário do 1º e 2º Graus (1983-1987).....	89
Tabela 6 – Alunos matriculados no EP1 e EP2 (1989-1992)	109
Tabela 7 – Número de alunos matriculados no EP1 e EP2 em Moçambique (1987 – 2010).....	113

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BM – Banco Mundial

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

COMECON – *Council for Mutual Economic Assistance*

DINAME – Distribuidora Nacional de Material Escolar

DIPLAC – Direção de Planificação e Cooperação

EP1 – Escola Primária do Primeiro Grau

EP2 – Escola Primária do Segundo Grau

EPT – Educação Para Todos

FED – *Federal Reserve*, Banco Central dos Estados Unidos da América

FMI – Fundo Monetário Internacional

FRELIMO – Frente de Libertação de Moçambique

IBW – Instituições de Bretton Woods

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

INE – Instituto Nacional de Estatística (Moçambique)

MEC – Ministério da Educação e Cultura (Moçambique)

MINED – Ministério da Educação (Moçambique)

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico

ODMs – Objetivos do Milênio

OJM – Organização da Juventude Moçambicana

OMM – Organização da Mulher Moçambicana

ONU – Organização das Nações Unidas

OTM – Organização dos Trabalhadores Moçambicanos

PAE – Programa de Ajustamento Estrutural

PEC-PG – Programa de Estudante Convênio de Pós-Graduação

PEEC – Plano Estratégico de Educação e Cultura

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPI – Plano Prospectivo Indicativo

PRE – Programa de Reabilitação Econômica

PRES – Programa de Reabilitação Econômica e Social

RENAMO – Resistência Nacional de Moçambique

SNE – Sistema Nacional de Educação

UDENAMO – União Democrática Nacional de Moçambique

UNAMI – União Nacional Africana de Moçambique Independente

UNAMO – União Nacional Africana de Moçambique

UNESCO – Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a infância

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

USP – Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
CAPÍTULO 1. O DIREITO À EDUCAÇÃO: UMA REVISÃO	29
1.1. As origens do direito à educação	29
1.2. O direito à educação e os direitos do Homem	33
1.2.1. A Revolução Francesa de 1789 e o Relatório Condorcet.....	39
1.2.2. O direito à educação no horizonte dos direitos sociais.....	41
1.3. O direito social à educação	48
1.4. Direito à educação e cidadania	53
1.5. O direito à educação básica nos tratados internacionais	57
CAPÍTULO 2. O DIREITO À EDUCAÇÃO BÁSICA EM MOÇAMBIQUE	61
2.1. Independência e formação do Estado moçambicano	61
2.2. A educação moçambicana no contexto da independência	66
2.3. A criação do Sistema Nacional de Educação.....	72
2.4. O acesso à educação básica nos primeiros anos da independência.....	79
CAPÍTULO 3. REFORMA DO ESTADO E DIREITO À EDUCAÇÃO BÁSICA EM MOÇAMBIQUE (1987 – 2007)	91
3.1. Antecedentes da reforma	91
3.2. A reforma do Estado	97
3.3. Políticas de expansão de acesso à educação básica pós-reforma do Estado.....	105
CONSIDERAÇÕES FINAIS	118
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	122
ANEXO 1. Lei 3/84 DO SNE.....	128
ANEXO 2. Lei 6/92 DO SNE.....	134

Introdução

A história desta pesquisa começa quando ingressei no curso de Administração Educacional na Universidade Pedagógica em Moçambique. Nesse curso, da atual Faculdade de Ciências de Educação e Psicologia, comecei a ganhar interesse pelo estudo de políticas de educação. Naquela época, em que me iniciava nos estudos educacionais, confrontado com a realidade social e educativa de Moçambique, marcada por um deficitário sistema de educação, fui me tornando cada vez mais cético quanto à possibilidade de compreender a educação sem ter como quadro de referências, além de considerações puramente pedagógicas, questões políticas e econômicas. Deste modo, com clareza da complexidade das questões que pretendia aprofundar, crescia, paulatinamente, o meu interesse pelo estudo de políticas de educação, na medida em que, entre as disciplinas que cursava, era esta a que mais se mostrava dialogar com questões que eu entendia serem fundamentais para a compreensão dos desafios político-pedagógicos da educação em Moçambique.

Moçambique é um país localizado na África Oriental, mais especificamente na costa sudeste da África Austral. Faz fronteira com seis países ex-colônias britânicas, nomeadamente: África do Sul e Suazilândia à sul e sudoeste, o Zimbábwe à oeste, a Zâmbia e o Malawi à noroeste, a Tanzânia à norte e é banhado pelo Oceano Índico à leste.

Moçambique é um Estado unitário de governo presidencialista e alcançou a sua independência de Portugal em 25 de junho de 1975, após dez anos de guerra pela independência iniciada em 25 de setembro de 1964. Segundo o Instituto Nacional de Estatísticas (INE)¹, Moçambique possui em 2014 uma população estimada em cerca de 24 milhões de habitantes que se encontra distribuída em onze províncias, sendo a Cidade de Maputo a capital e o maior centro econômico do país (INE, 2014). O país tem uma taxa de analfabetismo estimada em 48% da população (MINED, 2013) e ocupa a

¹ Instituição moçambicana responsável pela realização do Censo Populacional e de sistematização de informação demográfica e de estatísticas setoriais como, por exemplo, das áreas econômica e social, entre outras.

posição 184, do total de 187 países, no *ranking* do Relatório de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas (PNUD, 2012)².

Após a independência, o país passou por um conflito armado que durou 16 anos, que contrapôs, como forças beligerantes, o governo da Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), movimento popular que liderou a conquista da independência do país, e que foi posteriormente transformado em partido político, e a Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO), movimento rebelde formado logo após a independência, também transformado em partido político, conforme será explicitado mais adiante. O conflito armado teve início em 1976, um ano após a proclamação da independência, e seu término em 1992, quando se assinou em Roma, na Itália, o Acordo Geral de Paz entre o então Presidente da República, e da FRELIMO, Joaquim Alberto Chissano e o Presidente da RENAMO, Afonso Dhlakama.

Além de ter dizimado milhares de vidas humanas, e ter contribuído no agravamento do legado de atraso engendrado pelo regime colonial, o conflito armado dilacerou infraestruturas sociais e econômicas, e entre estas, escolas e unidades sanitárias, reduzindo drasticamente o já diminuto número de escolas e de unidades de saúde existentes.

Portanto, enquanto estudante de graduação, o meu interesse em estudar políticas de educação, particularmente aquelas voltadas à educação básica, fizeram com que minha opção de tema de pesquisa de conclusão de curso fosse um estudo sobre as políticas de educação básica em Moçambique. Com a escolha, no entanto, via uma oportunidade de estudar, mais detidamente, e aprofundar meu conhecimento sobre as relações entre contextos políticos e econômicos da sociedade e a formulação de políticas em educação.

Durante a formulação do projeto de pesquisa da monografia científica de final de curso, após algumas leituras, ainda incipientes, sobre o que me propunha estudar, identifiquei o que achava ser o primeiro passo para

² Este é um dado polêmico em Moçambique e, com efeito, bastante contestado por autoridades governamentais. Na origem da controvérsia estão os dados utilizados pelo PNUD para calcular a situação de Moçambique no que diz respeito ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

compreender essa relação entre o contexto político e econômico e a formulação de políticas em educação. Assim, influenciado pelas leituras que fazia, propus-me inicialmente a estudar a relação entre o Estado capitalista e as políticas de acesso à educação básica em Moçambique.

A opção pelas políticas de acesso, marcando uma fase em que já tinha condições teóricas mínimas para poder identificar e/ou caracterizar políticas, em função de seus objetivos e matriz teórica, viabilizadas pelas leituras e pela orientação, sintetizava meus interesses teóricos e a minha preocupação empírica com o analfabetismo e, de uma forma geral, com o acesso à educação básica em Moçambique. O Estado capitalista como concepção de Estado a estudar, e a interface com o sistema de educação, consistia, enquanto estudante de educação, cuja formação enfocava muito pouco discussões filosóficas ou políticas do Estado, numa proposta ousada, incoerente com os recursos analíticos de que dispunha, além da curiosidade.

Em finais de 2009, quando cursava o quarto e último ano de disciplinas curriculares, formulei meu primeiro esboço do projeto de pesquisa. A minha proposta de estudar Moçambique, enquanto, no meu entender, Estado capitalista, e as políticas de acesso à educação básica, constituía, o meu primeiro passo no estudo sistemático de políticas de educação, ainda que em iniciação. Nesse projeto inicial, baseado na história recente³ de reformas do Estado moçambicano após a independência em 1975, esboçava como problema de pesquisa a implicação de tais reformas do Estado nas políticas de acesso à educação básica.

Nessa mesma época, havia sido convidado para ser monitor na mesma Faculdade em que estudava e, durante o segundo semestre de 2009 e o primeiro semestre de 2010, enquanto elaborava a monografia, acompanhei como monitor as disciplinas Organização e Gestão Escolar e Políticas de Educação, respectivamente. Na universidade em que cursava a graduação, o convite à estudantes em final de curso para estágio como monitores, é formulado para estudantes que, de alguma forma, destacam-se

³ Como ficará mais explícito nas páginas seguintes, utilizo a expressão “história recente” para referir as reformas que tiveram lugar em meados e finais da década de 1980.

academicamente, e que mostrando-se interessados em seguir a carreira acadêmica, são selecionados para o corpo docente⁴, conforme ditam as políticas de recrutamento.

Durante o estágio como monitor e a elaboração da monografia, beneficiei-me de um período em que, enquanto aprendia o ofício docente em nível superior, aprofundava-me em questões teóricas necessárias à conclusão do trabalho final do curso, tanto pelas leituras diretamente relacionadas à monografia quanto às leituras no âmbito do estágio. Após meses de trabalho, defendi a monografia em agosto de 2010 e iniciei-me na docência, como assistente estagiário, na disciplina de Políticas de Educação nesse mesmo semestre.

Se por motivação pessoal já constituía parte de meus planos continuar com a formação em nível de pós-graduação, ao longo do segundo semestre de 2010, enquanto trabalhava como assistente, essa motivação se transformava crescentemente em necessidade. Sentia a necessidade de alargar meus horizontes teóricos e metodológicos, tanto para estar à altura do ofício que abracei com entusiasmo, quanto para demandas mais pessoais.

Deste modo, enquanto o semestre decorria, em busca de uma pós-graduação no exterior, pesquisei as universidades e as oportunidades de bolsas em diferentes países, para viabilizar o intento de seguir com a formação desejada. Foi assim que, dado o prestígio da Universidade de São Paulo (USP), influenciado pela literatura brasileira que usava durante o estágio e nos períodos subsequentes com o orientador, iniciei o contato com esta Faculdade de Educação.

Aprovado no processo seletivo para o mestrado, ansioso e munido da bolsa do PEC-PG⁵ obtida em concurso público em Moçambique, cheguei ao

⁴ Nas universidades moçambicanas, a docência é feita por doutores, mestres e licenciados (equivalente a graduados). Em princípio, os doutores são os regentes das cadeiras ou disciplinas e, na falta ou em assistência destes, dado o déficit de doutores em quantidades que possam atender a demanda existente, os mestres e licenciados exercem a docência. Assim, existem na carreira docente das universidades e demais instituições de ensino superior de Moçambique professores Catedráticos, Associados e Auxiliares que são categorias entre os doutores e os Assistentes Universitários correspondentes a mestres e licenciados.

⁵ Bolsa do Programa de Estudante Convênio de Pós-Graduação, financiada pelo CNPq e pela CAPES, é um programa que em parceria com governos de diferentes países em

Brasil e, após um período meio conturbado decorrente de questões burocráticas que não importam abordar aqui, iniciei o curso e a frequência das disciplinas.

O projeto de pesquisa do qual esta dissertação é resultado é, nesse sentido, uma continuidade do trabalho já iniciado durante a graduação. A partir de novas leituras e desenvolvimentos teóricos, pretendeu-se, portanto, aprofundar a discussão sobre o acesso à educação básica em Moçambique, tendo como referência uma noção mais completa do direito à educação (MARSHALL 1967; SACRISTÁN, 2000; TOMASEVSKI, 2001; CRAHAY, 2002; OLIVEIRA, 2007). Nesse sentido, com uma análise que busca problematizar a relação entre a reforma do Estado e o direito à educação, ensejo notadamente, explorar um debate ainda incipiente em Moçambique, tanto de uma concepção rigorosa de direito à educação quanto à consideração desta enquanto política pública social. Se com este trabalho puder contribuir para tal debate, ainda que modestamente, já será um ganho.

Problema e objetivos

Em Moçambique, uma vez proclamada a Independência em Junho de 1975, a organização de um sistema de ensino foi um dos principais desafios herdados do sistema colonial português. Com uma taxa de analfabetismo de cerca de 98% da população (CASTIANO *et al.*, 2006), era dever do novo Estado assegurar o acesso ora negado à educação de crianças, jovens e adultos.

Com efeito, a expansão do acesso à educação passou a constituir um dos principais objetivos das políticas de governo, tanto no que se refere aos setores sociais quanto como eixo do desenvolvimento nacional. Porém, a efetivação desse objetivo tem enfrentado, desde então, desafios de natureza

desenvolvimento, financia bolsas a estudantes dos países conveniados para estudos de Pós-graduação em universidades brasileiras. No caso de Moçambique, a seleção de bolsistas é feita em processo seletivo numa parceria entre o Ministério da Ciência e Tecnologia de Moçambique e o CNPq e a CAPES, após aprovação do candidato em um Programa de Pós-graduação reconhecido pela CAPES.

diversa e pode-se seguramente afirmar que por várias razões, que são discutidas neste trabalho, ainda não foi alcançado⁶.

Afora o período colonial, podem-se identificar dois grandes períodos na história recente da educação moçambicana. O primeiro coincide com as circunstâncias que levaram à fundação do Estado moçambicano e à sua consequente repercussão e ligação com os ideais da independência nacional (1962 a 1984). O segundo período, que teve início no final da década de 1980, resulta da crise do projeto de sociedade marxista-leninista após a independência (1984 até a atualidade).

Pode-se dizer que o primeiro é um período de uma educação de concepção socialista. Pois, intimamente ligada à reforma social, preconizada com a independência nacional, que objetivava o derrube da ideologia colonial e do aparato de instituições que o sustentava, para os substituir, visava à formação de um Homem Novo de concepção socialista (BUENDÍA GÓMEZ, 1999).

O substrato marxista-leninista da educação neste período, articulado com a primeira Constituição do país, a Constituição de 1975, é adotado no IIIº Congresso da FRELIMO⁷, realizado em 1977. E é o resultado da transformação da Frente de Libertação de Moçambique em partido revolucionário de vanguarda marxista-leninista (ABRAHAMSSON & NILSSON, 1998).

O segundo grande período da história da educação moçambicana, inicia com a reestruturação política e econômica do Estado em 1987, configurando, mais precisamente, a decadência da concepção socialista de educação e de sociedade. Esta mudança deveu-se as dificuldades de ordem diversa que tornaram inviável o projeto político e econômico inicial da Frente, uma vez que logo após a introdução do Sistema Nacional de Educação (SNE), Moçambique

⁶ Segundo o Instituto Nacional de Estatísticas de Moçambique (INE), a taxa de analfabetismo atual em Moçambique é de cerca de 48% da população total, estimada em 2013 em cerca de 23 milhões de habitantes. Mais adiante outras informações de estatística educacional serão objeto de análise mais detalhada, isso nos capítulos reservados para essa discussão. Antes disso, quando necessário, faremos referência a alguns desses dados.

⁷ Frente de Libertação de Moçambique: movimento popular que lutou pela independência de Moçambique. Foi transformado em partido político em 1977 e mantém-se no poder até hoje.

viveu um período marcado por uma grave crise econômica e social que implicou em mudanças profundas na sua estratégia de desenvolvimento. Essa crise consistiu no agravamento da incapacidade do Estado em garantir o acesso à educação básica a todas as crianças em idade escolar e um mínimo de qualidade àquelas que já se encontravam na escola (CASTIANO *et ali.*, 2006).

As condições históricas – polarização Leste-Oeste (Guerra fria), guerra desencadeada, em 1976, entre a Resistência Nacional de Moçambique (RENAMO) e as forças governamentais, boicote militar e econômico do regime minoritário sul-africano (apartheid) – e as opções ideológicas, entre outros fatores do contexto nacional, regional e internacional, empurraram o país para a situação de crise econômica e humanitária em que se encontrava no início e fim da década de 1980 (ABRAHAMSSON & NILSSON, 1998).

Quanto às opções ideológicas, a concepção socialista de sociedade adotada após a Independência nacional, que consistiu no que Francisco (2000) designou de reestruturação econômica socialista, inicia com a nacionalização do tecido econômico do país, como também da nacionalização do parque imobiliário existente, da saúde e da educação. O processo de nacionalização significou uma intervenção estatal em todos os setores da sociedade e a instauração de uma economia centralmente planejada.

Abrahamsson & Nilsson (1998) apontam que, a estratégia de desenvolvimento socialista adotada estende-se rigorosamente até o ano de 1982, quando um segmento da liderança da FRELIMO começa a questionar a estratégia. Tal questionamento, aliado à situação político-econômica difícil em que o país encontrava-se, culminou com a implementação de uma outra estratégia de desenvolvimento, baseada nos princípios neoliberais, que segundo José (2005), radica da “crise econômica nacional e internacional, à queda do Bloco socialista e conseqüente expansão capitalista e, igualmente, às pressões internas no sentido de adequar os quadros políticos e institucionais à economia de mercado” (JOSÉ, 2005, p. 3).

Assim, três anos após o país ter aderido ao Banco Mundial e ao Fundo Monetário Internacional (FMI), em 1984, em razão de condicionalismos

impostos, Moçambique inicia, em janeiro de 1987, a implementação do Plano de Reabilitação Econômica (PRE). Enquanto estratégia de desenvolvimento, o PRE, contrariamente à reestruturação socialista, consistiu na privatização do setor empresarial estatal, a redução do papel e funções do Estado e a abertura para uma economia de mercado em substituição à economia centralmente planificada.

A reforma do Estado, apresentada mais na sua dimensão econômica, o que se justifica pela importância dos acordos de financiamento entre o Estado moçambicano e as Instituições de Bretton Woods (IBW)⁸, não se limitou, portanto, ao domínio das questões econômicas. Pois, a adesão de Moçambique às IBW e os acordos estabelecidos com essas instituições no sentido da liberalização do Estado, consagrou uma reorientação política do Estado, de modo que a sua constituição fosse compatível com uma sociedade orientada pelo mercado e na liberdade alargada dos agentes sociais. Na sequência das transformações políticas, três anos após a implementação do PRE é aprovada, em 1990, uma nova Constituição da República.

As transformações que ocorreram no domínio político são tidas como corolário do programa de ajustamento, e com a nova Constituição, Moçambique deixa de designar-se República Popular e passa simplesmente a República de Moçambique.

Por outro lado, verificam-se progressos quanto às chamadas liberdades fundamentais, isto é, as liberdades de expressão e de participação política. A ampliação das liberdades no domínio da participação política consubstanciava-se com a liberdade de fundação de partidos políticos pelos cidadãos, como direito constitucional⁹, colocando, assim, pelo menos em lei, um fim ao monopartidarismo, ou ao chamado centralismo democrático. Assim, o discurso na esfera política passava a ser a democratização da sociedade, com todas as implicações que esse discurso pressupõe.

Como duas faces da mesma moeda, a reforma política do Estado moçambicano parece ter sido o mecanismo encontrado para reforçar a reforma

⁸ Instituições de Bretton Woods: neste caso Banco Mundial e FMI.

⁹ Artigo 31 da Constituição da República de Moçambique (1990).

econômica em curso. Tratava-se de uma liberalização do Estado nos seus vários domínios, para que pudessem existir garantias de um quadro institucional favorável à implementação da nova agenda neoliberal. É nesse quadro institucional, criado com a reorganização política do Estado, que são legitimadas as políticas neoliberais que passam a ser implementadas nos diferentes setores da sociedade.

Na esfera educacional, a privatização do ensino e a redução das subvenções estatais para o sistema educativo parecem, entretanto, ser alguns dos sinais claros da mudança de orientação ideológica do Estado. Assim, as transformações que ocorreram em nível da concepção do Estado, levantam questões sobre quais foram as reais implicações dessa reorientação das políticas do Estado no campo educacional? Portanto, afora as mudanças mais evidentes na lei, decorrentes da nova orientação ideológica, a pergunta que se coloca é: quais são as implicações desta reforma do Estado na efetivação do direito à educação básica em Moçambique entre 1987 e 2007?

Deste modo, de um modo geral, constituem objetivos deste trabalho examinar as implicações da reorganização política e econômica do Estado moçambicano na efetivação do direito à educação básica entre 1987 e 2007; e para esse efeito, (i) analisar o processo de reforma do Estado Moçambicano, (ii) identificar as principais políticas de permanência e expansão de acesso à educação básica adotadas no contexto da reforma do Estado e (iii) analisar a relação existente entre a reforma do Estado e as políticas de efetivação do direito à educação básica em Moçambique, de um modo mais específico.

1.1.1. Metodologia

O trabalho consistiu numa pesquisa bibliográfica e documental de cunho qualitativo através de uma abordagem histórica, descritiva e analítica. Foram utilizadas fontes secundárias: documentos e dados estatísticos demográficos e educativos.

A informação, demográfica e estatística, foi obtida no Ministério da Educação e no Instituto Nacional de Estatísticas (INE) de Moçambique, e teve

como objetivo, servir de base empírica para aferir o acesso à educação básica. Outros dados, disponíveis em publicações sobre Moçambique, também foram utilizados, como forma complementar aos dados oficiais.

Com a pesquisa documental, buscaram-se os mais importantes tratados internacionais que tratam de questões educacionais e que, de alguma forma, se aplicam à Moçambique e com a pesquisa bibliográfica identificou-se o referencial teórico utilizado, tendo em vista considerações metodológicas e epistemológicas. Enquanto subsídio metodológico, os tratados internacionais foram utilizados como parte dos argumentos, sobretudo de natureza normativa, que sustentam a educação como direito social e humano e o dever dos Estados em garantir o acesso à esse direito. Por outro lado, também foram fontes de pesquisa documentos nacionais, entre os quais, de política educativa, que inclui legislação, relatórios, planos de trabalho, entre outros.

O trabalho está organizado em três capítulos. No primeiro capítulo, de revisão teórica sobre o tema, são discutidos os fundamentos teóricos do direito à educação: em perspectiva histórica e no contexto contemporâneo, respectivamente. O objetivo do Capítulo I é de introduzir historicamente o tema, delineando o percurso histórico da afirmação da educação enquanto direito, problemática social e educacional. Com o primeiro capítulo pretende-se também, delimitar o debate contemporâneo sobre o direito à educação, seus contornos e sua interseção com problemáticas sociais, políticas e econômicas, para subsidiar, teoricamente, os capítulos subsequentes.

No segundo capítulo, sobre o direito à educação básica em Moçambique, são discutidas as interfaces entre concepções de Estado vigentes em Moçambique e as implicações políticas de políticas públicas sociais de educação. A análise incide, especificamente, sobre o contexto moçambicano, através de uma problematização e síntese das insidiosas relações entre a concepção política de sociedade e as políticas públicas de educação.

O terceiro e último capítulo é dedicado à análise da efetivação do direito à educação básica em Moçambique, considerando a reforma do Estado e as implicações empíricas na política educacional. Através de uma análise detida

nos documentos que regulam o sistema educacional, são identificadas e discutidas as principais diretrizes da política educativa, em contraposição aos seus resultados revelados nas estatísticas educacionais. Com a análise, espera-se, portanto, demonstrar as implicações da reforma neoliberal do Estado na efetivação, ou não, do direito à educação básica em Moçambique, sem, contudo, estabelecer uma relação simplista entre estes fenômenos.

Para finalizar, são apresentadas considerações finais do trabalho, em que se defende que a reforma do Estado introduziu uma concepção de organização social, política e econômica que não foi favorável a uma plena efetivação do direito à educação básica em Moçambique.

CAPÍTULO 1

O DIREITO À EDUCAÇÃO: UMA REVISÃO

Neste capítulo pretende-se situar a problemática do direito à educação numa perspectiva histórica e contemporânea. O objetivo é mostrar como a educação se definiu historicamente como direito e as razões, também históricas, da imputação ao Estado a responsabilidade de sua organização e manutenção. Em perspectiva mais contemporânea, situa o debate sobre o direito à educação num horizonte mais amplo, que transcende a fundamentação, principalmente, eclesial-reformista encontrada em sua origem pré-moderna, buscando explicitar as interfaces do direito à educação com as novas demandas do universo social contemporâneo.

Esse universo, demarcado por desafios de ordem política e econômica, próprios da sociedade capitalista contemporânea, encontra nos chamados direitos sociais a sua nova fundamentação, que tem como aspiração a construção de um ecossistema social de justiça e inclusão. O direito à educação é visto, nesse contexto, como subsidiário ao pleno exercício da cidadania. Como marco normativo desse debate, o capítulo encerra com a apresentação e análise dos tratados internacionais que, portanto, seguiram historicamente como uma síntese aos argumentos de natureza político-filosófica, econômica e cultural.

1.1. As origens do direito à educação

A constatação empírica, histórica e analítica é de que a educação é um imperativo social e antropológico; uma instituição social, concebida para atender a necessidade humana de reprodução cultural, ainda que em seu percurso milenar, em sua origem, os processos educativos limitaram-se a processos que hoje podem ser considerados fragmentários e elementares.

Como afirma Paro (2008), a educação é a atualização humano-histórica e, portanto, traduzindo essa função, como meio de inserção na cultura, a

atividade educativa, por sua natureza, esteve sempre ligada às condições históricas da produção social da vida.

Deste modo, como é de conhecimento geral, a educação remonta à própria história da humanidade. Porém, a educação escolar que é o nosso objeto de análise, constituindo-se como atividade complexa e sistemática de formação humana, que exige uma estrutura que transcende o espontaneísmo da socialização primária, tem suas especificidades. A educação escolar visa a atender as necessidades de uma sociedade complexa, que superou os limites da sociedade natural e se modernizou. Portanto, uma sociedade que tem consciência que o bem-estar e a realização plena das condições dessa ideia de bem-estar, que ela própria cria, só são possíveis mediante a formação de cada membro pertencente à sociedade. Por estas e outras razões, a educação escolar percorreu seu próprio rumo na história, tornando-se questão política e assunto de Estado, tendo se institucionalizado como um quesito indispensável para a organização social na sociedade moderna.

Nos manuais de história da educação, apesar das divergências teóricas quase sempre presentes na análise de fatos históricos, há certo consenso sobre as origens do direito à educação. O consenso reside na concordância relativa existente na literatura especializada de que somente a partir do século XVI, aquando da Reforma protestante, que se pode falar verdadeiramente da constituição de uma educação pública, que implicando a intervenção dos poderes públicos, pleiteava o estabelecimento da educação como direito (LUZURIAGA, 1959, p. 5; MONROE, 1977, p. 176). Portanto, diferentemente das experiências anteriores de que há registro historiográfico, em que a educação era tão-somente uma preocupação das famílias, ou da igreja, a educação pública é, na perspectiva que emerge no século XVI, entendida, ainda que de forma embrionária e incipiente, como uma educação concebida como política pública, articulada sistematicamente, de modo que a formação de cada indivíduo corresponda amplamente à formação de uma sociedade cada vez mais autossuficiente (MONROE, 1977).

É certo que, cronologicamente, é difícil mapear com precisão o surgimento da escola e da educação escolar e, seguir minuciosamente, ao

longo dos séculos, os rastros do desenvolvimento dessa instituição até a formação da sua concepção mais moderna inserida nos atuais sistemas educacionais. Entretanto, enquanto sistema de provimento público, isto é, como define Lorenzo Luzuriaga, “educação criada, organizada e mantida pelas autoridades oficiais – municípios, províncias, Estados – começa, como dissemos, com o movimento da Reforma religiosa no século XVI” (LUZURIAGA, 1959, p. 5). Para atestar esse fato, basta mencionar que nos Estados alemães, que foram os pioneiros a estabelecer sistemas de escolas públicas de tipo moderno, antes das reivindicações protestantes, “até 1559, não encontramos um sistema de escolas para todo o povo” (MONROE, 1977, p. 189).

Portanto, foi no contexto da Reforma protestante liderada por Martinho Lutero, no século XVI, que a educação escolar foi declarada um direito de todos: um direito de nobres e plebeus, de homens e mulheres, e posta à responsabilidade do Estado.

Consequente com o conjunto do pensamento teológico e social de Lutero, na frente educacional, este teólogo escreveu vários discursos e fez apelos dirigidos aos políticos, nos quais expressava a função social da educação para uma sociedade próspera¹⁰. Nesses textos, “a sua concepção pedagógica baseia-se num fundamental apelo à validade universal da instrução, a fim de que todo homem possa cumprir os próprios deveres sociais” (CAMBI, 1999, p. 249). Segundo Cambi (1999), corroborando esse ideal, em textos de Lutero pode-se ler que:

A instrução é, portanto, uma obrigação para os cidadãos e um dever para os administradores das cidades. Os primeiros têm tal obrigação porque a lei de Deus não pode ser mantida com os punhos e com as armas, mas apenas com a cabeça e com os livros. E se, de algum modo, se mostrarem relutantes, deve-se recorrer à coação, do mesmo modo como são impostas as taxas para a construção de obras de utilidade pública. ‘É dever da autoridade temporal obrigar os súditos a manter os filhos na escola, especialmente os mais promissores’ (CAMBI, 1999, p. 249, grifos no original).

A injunção luterana em defesa de uma educação pública para todos e o apoio que recebeu das autoridades civis e municipais, “graças à estreita

¹⁰ Para comentários sobre os textos que Lutero redigiu abordando problemáticas educacionais pode-se consultar Cambi (1999), Skinner (2009) ou as compilações de textos luteranos.

relação entre a nova Igreja reformada e as autoridades civis” (CAMBI, 1999, p. 250), faz nascer a ideia de uma educação pensada para todos, em que o Estado é o principal protagonista, uma vez que passa a assumir como seu dever a fundação, financiamento e manutenção logística e pedagógica de escolas. Como bem ilustrou Cambi (2009), comentando os escritos de Lutero em defesa de uma educação pública:

o dever para as autoridades municipais de instituir e manter a próprias expensas as instituições escolares deriva da convicção de que estas se configuram como verdadeiros e legítimos recursos para toda a comunidade: a formação de cidadãos cultos e respeitadores da lei favorece a paz social e uma grande economia de dinheiro. Deriva daí que a ignorância deve ser combatida em todas as comunidades reformadas, sendo ela um instrumento com o qual ‘o diabo se empenha em ofender cidades e Estados’ (CAMBI, 2009, p. 249, grifos no original).

Portanto, defendida inicialmente com fundamentos de ordem teológica, é no movimento da Reforma Protestante no século XVI, que se encontram as origens do direito à educação¹¹. A defesa da educação como direito de todos deriva, nesse contexto, originariamente das incursões de Martinho Lutero e sua doutrina de justificação pela fé, sustentada na ideia de livre interlocução do fiel com Deus, ou seja, do livre sacerdócio. É assim que, partindo de um pressuposto de educação para salvação religiosa, foi defendida a educação para todos, que inicialmente foi religiosa e mais tarde foi se secularizando, à medida que sociedade e Igreja tornavam-se domínios distintos e cada vez mais separados, sobretudo, com o advento da modernidade.

Assim, com o princípio de valor da educação estabelecido inicia uma longa marcha pelo direito à educação. Essa marcha pelo direito de todos à educação terá seus fundamentos ressignificados de época em época, enriquecendo-se em argumentos e superando obstáculos até o seu reconhecimento como direito de cidadania.

Inicialmente tímida, a expansão da escolarização foi se tornando realidade ao longo dos séculos, ajustando-se paulatinamente às demandas de cada época, tornando-se uma instituição cada vez mais imprescindível no

¹¹ Na história da educação, a literatura especializada faz menção a influência dos Irmãos da Vida Comum, uma Irmandade religiosa contemporânea de Lutero, no pensamento daquele teólogo reformador no que diz respeito a educação.

conjunto do sistema social. É assim que desse reconhecimento da educação como fator imprescindível à organização social surge a obrigatoriedade escolar, como a afirmação de que não somente ela constitui um direito individual mas também é um dever frequentá-la para o benefício geral da sociedade. Como afirma Sacristán (2000), a escolarização converteu-se numa característica antropológica das sociedades complexas e sobre ela ergueram-se os mais ambiciosos projetos de sociabilidade humana e de Estados-nação.

Nesse sentido, duas lógicas acompanharam a fundamentação da expansão do direito à educação, a saber: a razão de Estado, que inicia com Lutero e que encontra apoio nas autoridades civis dos municípios reformados da Alemanha protestante da época, e a lógica da expansão da cidadania que foi defendida mais tarde, como resultado das reformas sociais preconizadas com a Revolução francesa, no século XVIII.

A partir das incursões de Lutero o resultado foi que a educação passou da esfera da responsabilidade individual da família para a responsabilidade do Estado, transformando este último como principal agente de seu provimento. Como afirma Defreyn (2004, p. 102), “a educação foi legitimada e institucionalizada como uma tarefa pública, deixando de ser uma questão particular ou de interesse apenas da igreja como instituição”. Estava assim lançada a premissa da educação como direito do cidadão e dever do Estado, e se abria uma longa caminhada para a própria definição da cidadania e a afirmação desse direito, não somente como princípio simbólico conforme a terminologia de Provasnic (2006), mas como direito positivo burocrático que emerge massivamente no final do século XIX e se consolida no século XX, fruto indubitável das revoluções inglesa, americana e francesa do século XVII e XVIII, respectivamente.

1.2. O direito à educação e os direitos do Homem

Os direitos do Homem, dos quais o direito à educação faz parte, percorreram, até o seu reconhecimento universal, um longo caminho à sua constituição. Esse caminho foi lentamente percorrido e durou séculos, até que

as condições históricas tornaram possíveis a sua afirmação. Igualmente lento foi o processo de sua universalização, que na generalidade foi o consentimento gradual de sua validade universal entre os indivíduos e nações em escala global.

A história dos direitos do homem é reveladora quanto ao caráter histórico de cada um dos direitos hoje consagrados. Conquistados a preço de revoluções e, deste modo, de repressões violentas a reivindicações populares por melhoria de condições de vida, são resultado de eventos históricos concretos que marcaram a formação de Estados de direito no mundo ocidental. Antes disso, como diz Bobbio, a figura deôntica originária era o dever e não o direito, e essa longa tradição dos deveres é própria da moral cristã e suas raízes podem ser encontradas nas prescrições do Código de Hamurábi, da antiga Mesopotâmia, na Lei das Doze Tábuas, imperativa no universo simbólico Romano e nos Dez Mandamentos (BOBBIO, 2004).

A tradição dos deveres como figura deôntica é indicativa de um modo muito específico de conceber a relação política própria às sociedades antigas. É a relação de mando e obediência cega, fundada em estruturas sociais que preconizavam hierarquias sociais pré-estabelecidas, imutáveis, transmitidas hereditariamente e defendidas como ordem divina e natural das coisas. Como diz Bobbio (2004), é a relação política vista do ponto de vista dos governantes e não dos governados, que encerra uma relação de submissão, dependência e inexistência dos governados enquanto sujeitos políticos. É a complexa estrutura ideológica da submissão que fundamenta a ideia e a relação política de súditos, despossuídos, e governantes, titulares de privilégios, que vai imperar até ao declínio dos regimes absolutistas entre os primeiros Estados modernos.

Como já vimos, o primeiro golpe a esta relação de submissão deu-se com a Reforma Protestante no século XVI, quando Martinho Lutero desferiu sucessivos golpes aos alicerces da Igreja abalando toda a sua estrutura com sua defesa do livre sacerdócio. À crítica interna da Igreja somava-se à crítica externa dos cientistas do renascimento e do início da modernidade, deixando aberto o caminho da decadência da ideia de predestinação e a crise da tão

fragilizada sociedade feudal (MONDAINI, 2005). Como afirma Mondaini, “contra um mundo de ‘verdades reveladas’, assentado no trinômio particularismo/ organicismo/ heteronomia, construiu-se um outro pautado no trinômio universalidade/ individualidade/ autonomia” (MONDAINI, 2005, p. 115), em que a verdade já não depende mais da revelação mas do esforço individual e criativo do homem.

A nova era que marca uma crescente autonomização dos homens já não podia mais ser conivente com estruturas sociais e formas de conceber o mundo já superadas. Nas palavras deste autor, “uma nova visão de mundo exigia, pois, o severo questionamento dos princípios embasadores do sistema estamental de privilégios” (MONDAINI, 2005, p. 116) e, assim, dava-se o desenvolvimento de uma consciência histórica da desigualdade entre os homens. Segundo este autor, a historicização da desigualdade social leva a uma das mais importantes transformações levadas a cabo na trajetória da humanidade, que é a passagem do homem pensado como súdito para o homem na qualidade de cidadão, sujeito de direitos.

No entanto, foi com a revolução inglesa de 1640 que começa a ter contornos nítidos a inversão da lógica dos deveres pela nova tradição de direitos. Parafraseando novamente Bobbio (2004), é o início da inversão da relação política, agora começando a ser vista do ponto de vista dos governados e menos dos governantes.

A contribuição da revolução inglesa reside na espetacular materialização do ideário de mudança social há muito em gestação. A própria ideia de revolução é aí experimentada e de seu significado inicial de retorno à ordem, extraída do campo da astronomia de Nicolau Copérnico, passou a significar “toda e qualquer mudança brusca do ritmo normal da história” (MONDAINI, 2005, p. 118). Com a revolução inglesa experimenta-se, pela primeira vez, o que a teoria vai chamar de direito de resistência: os súditos descobrem-se sujeitos e, pela primeira vez, há uma insurreição destes fazendo valer suas reivindicações a despeito de qualquer referência às tradições e a autoridade do monarca e da Igreja.

Por meio da revolução inglesa, de contornos nitidamente burgueses, dava-se início à tradição liberal e sua respectiva defesa dos direitos civis de liberdade e propriedade, e esta encontrava seus principais teóricos em Hobbes e Locke, que defenderiam tais direitos como naturais e imprescritíveis. Estava, assim, realizada a inflexão de uma era dos deveres para uma era dos direitos.

Se a revolução inglesa foi o primeiro despertar coletivo sobre a questão do respeito aos direitos dos cidadãos, na literatura especializada, a revolução americana de 1776 é apontada, indubitavelmente, como a pioneira na formulação desses direitos. A singularidade da revolução americana está em ter culminado com uma declaração escrita de direitos como fundadora de um Estado. Como bem observa Singer (2005),

A Revolução Americana foi pioneira na formulação dos direitos humanos. Pela primeira vez, um povo fundamenta sua aspiração à independência nos princípios da cidadania, ou seja, coloca como finalidade primordial do Estado a preservação das liberdades dos integrantes do povo, elevados à condição de sujeitos políticos. (SINGER, 2005, p. 201)

Assim, os denominados direitos naturais encontravam na revolução americana não apenas sua exaltação apaixonada e verbalizada, mas respaldo na Declaração de Independência cujos princípios serviriam de base para elaboração dos demais documentos constituintes do Estado. Segundo Karnal (2005), o texto da declaração é uma lembrança quase literal dos princípios básicos do Segundo Tratado Sobre o governo de John Locke, que preconiza direitos naturais, governo instituído para proteger esses direitos e o direito à rebelião (KARNAL, 2005).

Portanto, estavam assim lançadas as bases que vão fundamentar os direitos civis, concebidos numa perspectiva universalista, visando a proteção de todos, individualmente compreendidos, contra ações arbitrárias, sobretudo, do Estado da época. Os direitos civis eram, nesse sentido, direitos de liberdade, fundavam a relação de direito entre cada indivíduo e o Estado. Definem a esfera de ação de cada membro da sociedade e constituem a garantia jurídica de usufruto da liberdade, de cada um dos sujeitos implicados seguir seus objetivos de vida e buscar realização individual sem, contudo, temer nenhuma forma de constrangimento arbitrário.

Deste modo, de acordo com os pressupostos da revolução americana, são direitos civis, portanto, o direito à vida, a liberdade de expressão, de reunião, à propriedade, à privacidade, a resistência a ordens injustas, etc, cujos fundamentos derivam da ideia de igualdade de todos diante do Estado e da lei, e da ideia de que o indivíduo precede e funda o Estado, e que a sua segurança e felicidade são as razões da existência deste. Como diz Marshall, os direitos civis são compostos pelos direitos necessários à liberdade individual (MARSHALL, 1967).

Com a revolução francesa, até o final do século XVIII, as revoluções lograram a afirmação e ampliação dos direitos civis, e estes ganhos que constituíram a ampliação da cidadania, não se refletiram em ganhos mais amplos no que diz respeito aos direitos políticos dos não proprietários. Isso se deveu, sobretudo, às condições históricas ainda conservadoras, pois mesmo a revolução francesa que se notabilizou mais ousada, ao pretender-se universal, não foi igualmente tão revolucionária quanto à afirmação de direitos políticos.

Como afirma Marshall, os direitos políticos fizeram sua primeira tentativa de aparição em 1832 e, devem ser entendidos como o conjunto de direitos que asseguram ao cidadão, a participação no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo (MARSHALL, 1967). Segundo Marshall, a tentativa de aparição dos direitos políticos encontra-se na Lei britânica de 1832, que ao abolir a restrição do direito de voto aos não proprietários de terras, estendendo esse direito “aos arrendatários e locatários de base econômica suficiente, rompeu o monopólio ao reconhecer as reivindicações políticas daqueles que podiam oferecer a evidência de sucesso na luta econômica” (MARSHALL, 1967, p. 69).

Deste modo, a história dos direitos políticos segue uma trajetória bastante diferenciada do processo de afirmação dos direitos civis. Se esta última foi desde o início pensada como uma categoria de direitos de âmbito universal, os direitos políticos ficaram atrelados às barreiras impostas pela burguesia e seu capitalismo dominante. Quando os direitos civis já eram parte da experiência cotidiana no mundo capitalista ocidental, os direitos políticos

ficaram, por muito tempo, ainda reféns da ideia de privilégio de classe, de uma classe econômica bem restrita e delimitada. Conforme diz Marshall, foi próprio da sociedade capitalista do século XIX tratar os direitos políticos como produtos secundários dos direitos civis, e próprio da sociedade capitalista do século XX abandonar essa ideia, associando os direitos políticos diretamente com o *status* de cidadania (MARSHALL, 1967).

Segundo Marshall, essa mudança de perspectiva é resultado das mudanças introduzidas em 1918, quando por intermédio de uma nova lei foi adotado o sufrágio universal na Inglaterra, que teve como resultado a mudança da fundamentação dos direitos políticos a partir de um substrato econômico para adotar-se a perspectiva contemporânea, ligada a condição do homem enquanto sujeito político que tem como prerrogativa a participação na vida pública e nos destinos da sociedade a que ele pertence. De resto, a ampliação dos direitos políticos se dará mediante reformas políticas e legais, que tem como escopo o reconhecimento e extensão gradual desses direitos aos segmentos anteriormente excluídos.

Entretanto, ainda que a trajetória dos direitos civis, políticos e sociais – para usar o esquema de Marshall – encontrem-se intrincados num *continuum* histórico de difícil separação, de acordo com este autor, os direitos civis podem ser identificados com o século XVIII, os direitos políticos com o século XIX e os direitos sociais com o século XX (MARSHALL, 1967). Trata-se, entretanto, de uma divisão artificial, porém analiticamente válida, e sua validade limita-se senão para efeitos de análise acadêmica, sobretudo dos episódios históricos que desencadearam. Pois, de contrário, e na realidade, a história dos direitos do homem é um amálgama em sí, portanto, os processos de afirmação dos direitos civis já têm nele germes de afirmação dos direitos políticos, e assim em diante, pela relação conseqüente que os direitos mantêm entre si, contém também espécimes de direitos sociais.

De um modo geral, pode-se dizer que é um *continuum* crescente, pois, por exemplo, é difícil, portanto pensar no avanço sistemático e completo de direitos sociais e o respectivo progresso e emancipação social preconizados com a sua idealização, sem o reconhecimento das liberdades fundamentais

que dão corpo aos direitos civis. Pois, pela própria lógica dos direitos, cada vez mais ampliados e alinhados com a ideia de progresso e realização humanas, não deixaria de ser anacrônico se a realidade nos oferecesse um exemplo de direitos sociais, verdadeiramente concebidos como direitos de cidadania, sem um mínimo de gozo de direitos civis e políticos (BOBBIO, 2004).

1.2.1. A Revolução francesa de 1789 e o Relatório Condorcet

Na história do Ocidente, a Revolução francesa ocupa um lugar de destaque na produção de ideais democráticos. Do ponto de vista das implicações políticas que teve é considerada o momento de virada e de inspiração para formas de organização social mais democráticas.

Para essa atribuição concorre o fato dela constituir uma das mais radicais e ousadas reformas sociais, políticas e econômicas havidas na Europa que, sob auspício de um novo ideário de justiça, demarcou um novo horizonte social. Liberdade, igualdade e fraternidade, transformadas em palavras de ordem deixaram de ser meros vocábulos e passaram a constituir os princípios fundadores a partir dos quais a ação do Estado se circunscreveria (SINGER, 2005). Iniciada em 1789, a Revolução francesa é o momento da afirmação de direitos civis e políticos que redefiniriam a arquitetura política dos novos tempos, ante o velho regime de estamentos.

Se em termos políticos a Revolução e a Declaração dos Direitos do Homem que dela resultou foi um atestado de óbito ao Antigo Regime (LEFEBVRE, *apud* BOBBIO, 2004), inaugurando uma nova era dos direitos civis, em termos educacionais ela se tornou um marco da afirmação inquestionável do direito à educação.

Em pleno século XVIII, no auge do movimento iluminista que buscava pela ilustração defender um novo projeto do social, a Revolução francesa foi uma constelação de movimentos que, por um lado, buscavam redefinir as relações políticas, mas por outro, tentavam pôr em marcha um novo projeto de sociabilidade consubstanciado num novo projeto de educação.

Corroborando o processo revolucionário, é naquele contexto que se estabeleceu a ampla fundamentação do direito à educação enquanto política de Estado, vinculando a educação ao projeto republicano. Tal fundamentação resultaria do Relatório do Comitê de Instrução Pública da Assembleia Legislativa Francesa, presidido pelo Marquês de Condorcet, e a partir do qual foi elaborado, em 1792, o Plano de Instrução Nacional.

Coerente com o espírito republicano que era exaltado e sob o pano de fundo do iluminismo, o plano preconizava uma verdadeira reforma educacional, estabelecendo novos fundamentos à educação francesa, inspirada nos ideais ilustrados do aperfeiçoamento humano pela busca incessante da razão. De acordo com Boto,

A idéia motriz do plano que teve redação de Condorcet era a de buscar, pela arquitetura institucional de um modelo articulado de instrução pública, obter progressivamente a minimização das desigualdades produzidas pelo artifício humano, pela concomitante promoção da única desigualdade natural e, portanto, legítima: a desigualdade de talentos – dos dons, das aptidões, dos potenciais, enfim, das capacidades de cada um perante os demais (BOTO, 2003, p. 742).

Nos termos do direito à educação, o Plano representava um avanço inigualável no reconhecimento do direito de todos à educação e constituía uma nova lógica de argumentação, que via na ampliação da cidadania e no reforço dos princípios democráticos liberais do mérito e da igualdade de oportunidades seus mais argutos fundamentos. Com o Plano, era estabelecida a escola pública universal, laica e gratuita para todos – e, para ambos gêneros – visando “tornar a educação, não só tão igual e tão universal, mas também tão completa como as circunstâncias o permitam” (CONDORCET, *apud* BOTO, 2003, p. 744).

Como sublinha Boto, “o *Relatório* trazia por propósito primeiro o de assegurar um bem-estar coletivo, que só poderia ser obtido mediante o desenvolvimento dos potenciais individuais” (BOTO, 2003, p. 743). Deste modo, a instrução pública desempenharia uma função estratégica, que seria, entretanto, de partilhar o conhecimento “para ampliar a felicidade individual e, portanto, coletiva dos cidadãos, a partir do pressuposto de que o

esclarecimento das Luzes seria necessariamente fonte de prosperidade comum” (BOTO, 2003, p. 743).

Contudo, o Relatório Condorcet, como ficou conhecido o Plano de Instrução Nacional, inserido no espírito universalista do contexto, pleiteou por uma educação nacional isenta de qualquer influência religiosa ou partidária, inaugurando, deste modo, a moderna concepção de uma educação pública e secular, pensada como política de Estado. Pública e, portanto, gratuita porque reconhecia o Relatório que era dever do Estado assegurar igualdade de oportunidades para todos, independentemente das origens sociais, pois não havia lugar para desigualdades que não resultassem do mérito. Do ponto de vista dos sistemas educacionais, deriva, portanto, dessa fundamentação, a arquitetura do sistema escolar moderno e, respectivamente, a defesa de um sistema educacional inclusivo que atenda o direito de todos à ilustração, como meio de emancipação e realização individual e coletiva.

1.2.2. O direito à educação no horizonte dos direitos sociais

Em relação aos direitos sociais, pode-se dizer que além de sua base comunitária originária, local, assistemática e, portanto, sem cobertura nacional, que resumidamente pode-se situar nas relações de solidariedade entre membros de uma mesma comunidade, presente em toda a história da humanidade e associada ao cuidado de crianças, enfermos e idosos, a trajetória dos direitos sociais tem início com a ideia de proteção aos socialmente incapazes.

Está implicitamente contida na categoria dos direitos sociais a ideia de dignidade humana, uma dimensão ético-antropológica de que qualquer ser humano, por partilhar com outros homens a condição de ser semelhante, independentemente de qualquer circunstância, não lhe deve faltar dignidade. Portanto, por trás da ideia de direitos sociais, está uma concepção de homem, de vida em sociedade e de bem-estar mínimo para todos, isto é, todo o homem tem direito as condições de um bem-estar mínimo para assegurar uma vida digna.

Como Marshall (1967) precisamente afirma, entende-se por direitos sociais o direito de partilhar da herança social, “desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade” (MARSHALL, 1967, p. 63). Ou como diz Bobbio (2004), a proclamação dos direitos sociais, expressa o amadurecimento de novas exigências, e até mesmo de novos valores, como o bem-estar e a igualdade, não apenas formal mas que “poderíamos chamar de liberdade *através* ou *por meio* do Estado” (BOBBIO, 2004, p. 32, grifos no original).

Os direitos sociais representam, deste modo, uma categoria singular de direitos, pressupõe exatamente o contrário dos direitos civis, que foram idealizados a partir de uma concepção liberal de liberdade que postula o individualismo, o homem singular como ser autossuficiente, e que independe do Estado, ou dos direitos políticos que pressupõem a participação nas esferas de poder. Os direitos sociais partem de uma concepção de liberdade construída socialmente, que tem no Estado seu principal alicerce e baluarte da igualdade e da proteção social. Diferente dos direitos civis que nasceram da luta contra o Estado e se constituíram como direitos de liberdade, que buscam inibir a ação do Estado, restringindo-o ao mínimo indispensável, os direitos sociais partem de uma concepção de liberdade e igualdade pensada holística e coletivamente, cuja realização tem no Estado a sua principal força motriz. Como sintetiza Bobbio (2004), contraposto aos direitos de liberdade, os direitos sociais são direitos que pressupõem ‘poderes’ (BOBBIO, 2004).

Dadas as circunstâncias históricas diferentes da aparição de cada uma das categorias de direitos, a diferença reside na concepção de Estado em causa, pois, enquanto de um lado, os direitos civis e políticos são conquistados e proclamados face a uma concepção de Estado absolutista, por outro lado, os direitos sociais provém de um novo contexto, de construção do Estado de direito e amparado por um ideário crescentemente valorizado de democratização das sociedades.

Além da base comunitária que já mencionamos, em referência ao contexto europeu, mas precisamente à Inglaterra, Marshall (1967) afirma que

da participação comunitária e associações, a fonte dos direitos sociais foi complementada e progressivamente substituída por uma Lei dos pobres (MARSHALL, 1967). Esta lei que nos finais do século XVIII desempenhou o papel de previdência social, “tentara ajustar a renda real às necessidades sociais e ao *status* do cidadão e não apenas ao valor de mercado de seu trabalho” (MARSHALL, 1967, p. 72). Porém, como afirma Marshall,

essa tentativa de injetar um elemento de previdência social na própria estrutura do sistema salarial através da instrumentalidade da *Poor Law* estava condenada ao fracasso não somente por causa de suas consequências práticas desastrosas, mas também porque era extremamente ofensiva ao espírito predominante da época (MARSHALL, 1967, p. 72).

Embora Marshall não se refira muito diretamente ao que queria dizer com “espírito predominante da época”, denota-se no seu discurso que se referia ao pensamento liberal da época, que associava o *status* de cidadania às capacidades civis que, por sua vez, como já mencionado, eram mensuradas pelas credenciais econômicas do cidadão. Entretanto, de uma defensora agressiva dos direitos sociais, “pela Lei de 1834 a *Poor Law* renunciou a todas suas reivindicações de invadir o terreno do sistema salarial ou de interferir nas forças do mercado livre” (MARSHALL, 1967, p. 72). Desse modo, passou a oferecer assistência “somente àqueles que, devido à idade e à doença, eram incapazes de continuar a luta e àqueles outros fracos que desistiam da luta admitiam a derrota e clamava por misericórdia” (MARSHALL, 1967, p. 72).

Segundo Marshall, com essa inflexão, o movimento experimental em prol do conceito de previdência social mudou de direção, os direitos sociais mínimos foram desligados do *status* de cidadania e a “*Poor Law* tratava as reivindicações dos pobres não como uma parte integrante de seus direitos de cidadão, mas como uma alternativa deles [ou seja] como reivindicações que poderiam ser atendidas somente se deixassem inteiramente de ser cidadãos” (MARSHALL, 1967, p. 72).

Pois os indigentes abriam mão, na prática, do direito civil da liberdade individual devido ao internamento na casa do trabalho, e eram obrigados por lei de abrir mão de quaisquer direitos políticos que possuíssem. Essa incapacidade permaneceu em existência até 1918 [...]. O estigma associado a assistência aos pobres exprimia os sentimentos profundos de um povo que entendia que aqueles que aceitavam assistência deviam cruzar a estrada que separava a

comunidade de cidadãos da companhia de indigentes (MARSHALL, 1967, p. 72).

Entretanto, se por um lado o movimento pelos direitos sociais teve como epicentro questões previdenciárias, no final do século XIX os embates se deslocaram para o contexto da indústria. Com o desenvolvimento da indústria e as problemáticas laborais cada vez mais complexas, o mundo do trabalho passou a ser o grande eixo das lutas sociais. As relações laborais e a regulamentação do trabalho tornaram-se numa nova fonte dos direitos sociais e se estabeleceram, assim, como um novo campo de lutas e conquistas que vão dar forma a essa categoria de direitos.

A afirmação dos direitos sociais pela via das questões trabalhistas tem suas raízes nas primeiras leis adotadas com vista a regular o domínio laboral. Singer (2005) afirma que nos primórdios do capitalismo, quando teve início um grande desenvolvimento do comércio internacional, da economia de mercado, e assim em diante, do capitalismo manufatureiro na Europa ocidental, caracterizado por um contraste entre o crescimento da riqueza entre certos países e cidades, e no interior destes, entre certos segmentos sociais, e o empobrecimento de outros, levando a êxodos populacionais jamais vistos na história, levando massas deslocadas por guerras e conflitos religiosos do campo para as cidades, a invasão de indigentes atemorizava aos habitantes das cidades (SINGER, 2005).

Segundo Singer, “os reis começaram a baixar leis proibindo a mendicância e a chamada ‘vagabundagem’, ou seja, a presença de pessoas sem trabalho” (SINGER, 2005, p. 193). Singer afirma que mendigos eram marcados com ferro em brasa e, após Elizabeth I ter adotado as Leis dos Pobres¹² atrás mencionadas, em 1601, as paróquias foram responsabilizadas pelo sustento daqueles que, pela má sorte, perdiam os seus meios de sustento. Através da Lei dos pobres procurava-se dar trabalho aos necessitados, mas a partir de 1603, uma outra lei inglesa “reprimia a vagabundagem mandando marcar com ferro em brasa um grande ‘R’ nos malandros incorrigíveis e os condenando à morte em caso de ‘reincidência” (SINGER, 2005, p. 193).

¹² Diferente de Marshall (1967) que fala simplesmente de *Poor Law*, Singer (2005) fala de Leis dos Pobres, no plural, num primeiro momento (pág. 193) e no singular num segundo momento, na mesma página.

Segundo Singer (2005), várias outras formas foram adotadas para lidar com o problema dos sem-trabalho, desde a deportação à força para as colônias além-mar à submissão a trabalho forçado. Para resolver o problema, uma das soluções encontradas foi a *Workhouse*, a Casa do Trabalho, em que mendigos e vagabundos eram internados e postos a trabalhar para o seu sustento (SINGER, 2005). Além da Inglaterra, o mesmo ocorreu na França onde as *Workhouse* tinham o seu equivalente no 'hospital geral', que abrigava "enfermos, loucos, crianças abandonadas, velhos e pessoas sem trabalho capazes de trabalhar" (SINGER, 2005, p. 194).

Naquela época em que se vivia a chamada Primeira Revolução Industrial e se experimentava um conjunto de transformações econômicas e sociais profundas no mundo ocidental, com a reinvenção do trabalho e da estrutura produtiva, que passa da produção artesanal à industrial, alicerçada em novas técnicas produtivas, surge uma nova classe social formada por trabalhadores assalariados. Essa classe social denominada por proletariado moderno passará à protagonista das lutas sociais que culminarão com a afirmação dos direitos sociais, sobretudo, como direitos de proteção à classe trabalhadora.

Na França, em vista a atender as demandas revolucionárias do Terceiro Estado, na Constituição de 1791, já se buscava dar um tratamento diferente a questão dos pobres e necessitados. Singer assinala que nessa Constituição determinava-se que "deverá ser erguido e organizado um estabelecimento geral de assistência pública para criar crianças abandonadas, aliviar os pobres enfermos e prover trabalho para os pobres saudáveis que forem incapazes de consegui-lo por si mesmos" (SINGER, 2005, p. 212). Entretanto, além do direito social ao trabalho e à proteção social essa Constituição francesa prescrevia um sistema de "Instrução Pública comum a todos os cidadãos, gratuito com respeito àquelas partes do ensino que são indispensáveis a todos os homens" (COLE *apud* SINGER, 2005, p. 213).

Mas foi com a Constituição democrática de 1793 que os direitos sociais e políticos foram amplamente reconhecidos, nela é estabelecido o sufrágio universal e direto e os socorros públicos são considerados dívida sagrada

àqueles que dela necessitassem. Porém, como afirma Singer, a Constituição republicana de 1793 não estava destinada a vigorar, as condições difíceis de guerra e instabilidade que se seguiram tornaram a Constituição num mero texto acadêmico (SINGER, 2005).

Entre a França e a Inglaterra, a luta pelos direitos sociais seguiu durante toda a Primeira Revolução Industrial. Leis contra e a favor das reivindicações dos trabalhadores foram decretadas e revogadas ciclicamente, tornando as Leis fabris verdadeiras fontes dos direitos sociais. Associações de trabalhadores foram criadas e manifestos foram redigidos, e entre vários, destaca-se *Direitos do Homem* (1791) de Tom Paine, que foi muito influente, ao propor muitas das ideias hoje reconhecidamente legítimas como direitos sociais. De acordo com Singer (2005), Paine propunha a abolição da Lei dos Pobres, a instauração de uma tributação progressiva para as grandes rendas e benefícios sociais aos socialmente incapazes. Seu ideário tinha em vista a educação e o cuidado de toda a criança menor de 14 anos e a proteção à velhice, através de medidas concretas. Propunha também um benefício à maternidade e, assim em diante, a responsabilização do Estado pela provisão de trabalho aos desempregados, defendendo ainda a organização de um sistema nacional de educação público.

Apesar de a historiografia associar o século XIX como o século das conquistas no domínio dos direitos políticos, exatamente porque foi neste século que foi conquistado o direito legal de organização operária e do sufrágio universal, este século foi um autêntico laboratório para os avanços na esfera dos direitos sociais que se registariam no século seguinte. Foi o século da consolidação dos movimentos operários em grandes sindicatos e confederações, que passaram a liderar as reivindicações da classe com menos dispersão e propósitos mais unificados. Foi o século em que importantes conquistas foram alcançadas na diminuição das jornadas de trabalho, na redução do trabalho infantil e outros benefícios sociais. Foi, no entanto, no século XIX que se organizou a Primeira Internacional, quando trabalhadores socialistas da França e Inglaterra convocaram seus homólogos de outros países a organizar, em 1864, uma Associação Internacional dos Trabalhadores (SINGER, 2005). Segundo Singer, foi neste século e nas circunstâncias da

consagração das organizações dos trabalhadores e do acirramento da moderna luta de classes que marcou o encontro histórico da classe operária com as ideias socialistas em franco desenvolvimento.

Assim, com os direitos políticos conquistados e universalizados, a consolidação do capitalismo na sua forma industrial e a crescente ampliação da base social operária, sindicatos e partidos políticos socialistas passaram a novos protagonistas. O movimento operário diversificou-se em termos de estratégias e as lutas sociais tornaram-se, deste modo, cada vez mais ideológicas, com operários defendendo o socialismo e proprietários o liberalismo.

Os resultados da ofensiva operária começaram a aparecer com força no século XX, quando ocorreu o que Singer (2005) chama de generalização dos direitos sociais, fundada na instituição do bem-estar como direito. Nesta fase, por toda a Europa Ocidental, América do Norte e parte da Ásia, são aprovadas e consolidadas medidas de proteção social, quer seja através de uma legislação trabalhista mais progressista em relação aos direitos dos trabalhadores, quer seja, por meio de diferentes dispositivos legais, visando estabelecer genericamente o chamado *welfare state*¹³. De resto, até meados deste século, em lugares como o continente africano, ainda dominado pela colonização europeia, de um modo geral, esse movimento é praticamente inexistente, com a exceção da pressão internacional pela concessão de independência aos domínios coloniais, sobretudo pela então recém-criada Organização das Nações Unidas.

Nesse século, há uma reviravolta quanto ao alcance dos direitos sociais, se antes estes eram vistos em oposição aos demais direitos, sobretudo civis, e concebidos como direitos para os indigentes, dos incapazes de fazer uso de suas liberdades civis para seu sustento, os direitos sociais passaram a ser concebidos como direitos de todos, independentemente da origem social, política ou econômica. O século XX marca, nesse sentido, pelo menos em princípios, a universalização dos direitos sociais, que se afirma como um

¹³ Estado de bem-estar social.

processo de internacionalização que aproxima e estabelece os direitos sociais como direitos humanos.

Contudo, com o fim das duas grandes guerras mundiais, a memória de seus resultados desastrosos, e a criação de organizações internacionais voltadas à manutenção da paz e promoção do bem-estar social, como é a própria Organização das Nações Unidas e as organizações a ela afiliadas, os direitos sociais ascenderam à tutela internacional, e com esse estatuto, passaram a ter crescente proteção internacional, ainda que, como afirma Bobbio (2004), sejam direitos, por sua natureza, mais de difíceis de proteger.

1.3. O direito social à educação

Como anotamos, o direito à educação é um dos principais direitos sociais, teve sua própria trajetória iniciada bem antes da consagração dos direitos civis e políticos, bem como dos demais direitos sociais. Isso faz do direito à educação um direito social *sui generis*, seu reconhecimento é anterior aos demais direitos da esfera social e se antecipa, de certo modo, aos direitos civis. Não se trata aqui de se afirmar que o direito à educação, enquanto direito social, teve sua proclamação formal antes dos direitos civis, mas que empiricamente ou historicamente, seja uma prerrogativa já reconhecida bem antes das reformas e revoluções que marcaram a nova era dos direitos (MARSHALL, 1967).

Contemporaneamente, na sua dimensão obrigatória, isto é, a compulsoriedade da educação básica ao cidadão, é defendida precisamente pelas suas implicações e valências cívicas, sendo argumentado de que é dever de todos de contribuir, através da formação individual, para uma ordem social mais harmoniosa. De modo inverso, como corolário de se constituir em direito social, a ideia de dever na educação se estendeu para a esfera da responsabilidade do Estado, como aquela entidade que, pelo seu próprio fundamento, tem o dever de assegurar as condições objetivas para o acesso ao direito à educação.

Ao direito de cada um e de todos à educação passou a corresponder o dever do Estado, que é a passagem da linha de fronteira entre o que McCowan (2011) designou por direito à educação enquanto direito moral, sem força jurídica positiva consequente, para direito à educação como direito público subjetivo.

Da dimensão moral ao direito positivo passaram longos anos para a afirmação do direito à educação. Nesse processo, a história do direito à educação se cruza com os demais direitos sociais, que no conjunto encontraram no século XX a fase áurea de afirmação coletiva. Como constatou Marshall (1967), antes dos direitos sociais atingirem um plano de igualdade com os direitos civis e políticos no século XX, quando os direitos sociais quase desapareceram no século XVIII e princípio do século XIX, “o ressurgimento destes começou com o desenvolvimento da educação primária pública” (MARSHALL, 1967, p. 75).

Com a generalização dos direitos sociais no século XX, a partir do reconhecimento internacional crescente da ideia de que todos tem direito à proteção social e a condições de trabalho e de vida dignas, que assegurem um determinado nível de bem-estar, é na ampliação do direito à educação que se reconheceu os alicerces da nova ordem idealizada. Como afirma Crahay (2002) é no século XX, logo após a Segunda Guerra Mundial, que a massificação do ensino desencadeada no início do século desenvolveu-se efetivamente. Esse processo que teve início no continente europeu buscou assegurar que a todos, na generalidade do mundo ocidental, fosse assegurado o direito a uma educação básica, pública e obrigatória, com vista a um novo horizonte social (CRAHAY, 2002). No esteio desse novo horizonte, a universalização da educação constituía a nova fronteira da luta pela igualdade social, uma vez que se afirmava como um novo árbitro, teoricamente imparcial, no contexto da mobilidade social.

Mas como defende Tomasevski, tal horizonte pautado pela igualdade de oportunidades para todos depende muito mais do que a mera universalização da educação básica entendida restritamente como acesso à escola, mas ao que ela denomina por disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e

adaptabilidade do sistema educativo¹⁴. Isto é, que a educação esteja disponível (*available*), acessível (*accessible*), que o currículo e os processos de ensino sejam aceitáveis (*acceptable*) e adaptáveis (*adaptable*) às diferentes necessidades educativas de crianças, jovens e adultos (TOMASEVKI, 2001).

De acordo com Sacristán (2000), o direito à educação é um projeto pleno de promessas e objeto de olhares diferentes. Segundo o autor, embora a escolaridade seja vista, de um modo geral, como um progresso, parece ser um fenômeno contraditório. O direito à educação foi defendido por uns como (i) meio de emancipação social e individual, a partir da perspectiva ilustrada; (ii) como uma forma de legitimar uma nova ordem social nascente em que a educação é vista como a niveladora das desigualdades sociais de partida e a fonte das hierarquias sociais; (iii) converteu-se numa forma de vigilância simbólica disciplinadora; existindo alguns que “apreciam-na fundamentalmente, como ‘capital humano’, necessário à produtividade econômica”, enquanto que outros valorizam-na como fonte de saber redentor da ignorância e da irracionalidade.

Segundo Sacristán (2000), graças à educação e a sua afirmação como direito foi possível sustentar a ideia de progresso humano. Através dela, viabilizou-se a crença de que o projeto ilustrado era possível e, portanto, pudesse triunfar sobre qualquer descrença no gênero humano, “em virtude do desenvolvimento da inteligência, do exercício da racionalidade, da utilização do conhecimento científico e da generalização de uma nova ordem social, apoiada na existência de cidadãos que respeitam uma ordem social mais racional” (SACRISTÁN, 2000, p. 17).

Enquanto projeto, o direito à educação assenta sob representações sociais distintas e até contraditórias. De acordo com Sacristán, uns pretendem educar os seus filhos e a si próprios para melhorar as suas condições materiais de vida; outros consideram a educação como um valor para uma vida mais digna; outros como meio para evitar a humilhação que representa o fato de se

¹⁴ Na sigla inglesa 4As (*available, accessible, acceptable, adaptable*).

ser analfabeto e manipulado; outros entendem que é o meio de se relacionarem com pessoas de um estrato social superior; outros como instrumento para manutenção de seus privilégios; alguns outros como oportunidade de desfrutar do conhecimento; outros consideram-na como instrumento para a produtividade econômica; outros ainda a entendem e a governam para conferir mais coerência social a um país; outros veem-na como oportunidade de doutrinar e criar fiéis das suas causas; outros pretendem usá-la como instrumento para salvaguardar uma identidade cultural determinada, impor um idioma, difundir mitos, visões de mundo, etc., etc.

O direito à educação visto na perspectiva de acesso de todos à escolarização e aos processos formativos que nela ocorrem ou deviam ocorrer, é depositária das mais diferentes aspirações e objetivos, que agrupados Sacristán sintetiza em quatro grandes temáticas positivas, a saber: (i) a fundamentação da democracia; (ii) o estímulo ao desenvolvimento da personalidade do sujeito; (iii) a difusão e incremento do conhecimento e da cultura em geral; (iv) a inserção dos sujeitos no mundo; e uma quinta, que se manifesta na custódia dos mais jovens “suplantando nesta missão a família, o que converte a escolaridade num espaço e numa oportunidade para realizar o controlo da conduta e o eficaz trabalho de disciplinação [*sic*]” (SACRISTÁN, 2000, p. 18).

No que diz respeito à fundamentação da democracia, Sacristán diz que é consenso, desde que Platão defendeu o governo dos filósofos, que a educação é considerada como condição necessária à existência de formas de organização social mais justas e harmoniosas. Sem ilustração a liberdade esvanece e a irracionalidade pode se sobrepor a uma coexistência pacífica entre os seres humanos. Nessa perspectiva, a ideia é que “governantes e governados dariam mais qualidade e acerto ao governo e permitiriam a intervenção de todos na esfera pública se estivessem apoiados num certo grau de educação” (SACRISTÁN, 2000, p. 20). De outro modo, também pode-se dizer que o processo de escolarização e as dinâmicas próprias das atividades e da atmosfera escolar constituem oportunidades de formação democrática e o efetivo exercício aprender-fazendo democracia, através da experimentação concreta de atitudes de respeito, colaboração e tolerância.

Não se trata aqui de nenhuma certeza, a própria educação é um universo de incertezas, mas como processo de formação de personalidades ela é repleta das mais nobres possibilidades e cabe aos processos educativos, sob mediação de instituições e por intermédio de educadores realizar tais potencialidades.

De subsidiária a formas democráticas de organização social, na escolarização universal preconizada pelo direito à educação reside a crença de que “a realização do homem e a sua felicidade dependem da conquista da cultura e de poder chegar até aos limites máximos, no que diz respeito ao domínio do conhecimento abarcável” (SACRISTÁN, 2000, p. 22). É a utopia educativa da alta cultura elevada ao seu mais alto grau, concebida como o direito de todos de buscar a realização máxima de suas potencialidades e o dever da sociedade de promover os meios para essa realização individual e coletiva. Como diz Sacristán, “sem conteúdos não há desenvolvimento da mente, porque este consiste nos modos de possuir a cultura e na sua aquisição gradual” (SACRISTÁN, 2000, p. 20). Deriva, portanto, desse pressuposto, a ideia de que somente a educação tem o poder de estimular o homem, levando ao desenvolvimento de sua personalidade individual, reconhecendo em cada um sua individualidade, liberdade e biografia, ou seja, a sua singularidade subjetiva. Conforme diz Sacristán,

Quem tem educação, em maior medida e de mais qualidade, tem condições que não são evidenciadas por quem não as tem. A educação converte-se numa fonte de novas desigualdades no que diz respeito às oportunidades das pessoas, das famílias, entre países, gêneros, raças e grupos sociais [...] A educação escolarizada é uma espécie de qualidade acrescentada que, uma vez adquirida, condiciona todo o futuro. Tem um valor que provoca reações em cadeia em aspectos diferentes da realidade e entre gerações distintas: as famílias que foram educadas terão filhos com mais educação e, por sua vez, estes disporão de mais facilidades, graças ao fato de a educação ser uma espécie de capital que se multiplica por si mesmo (SACRISTÁN, 2000, p. 29, grifos meus).

Ainda que na realidade esse processo não seja assim tão linear, e que o efeito multiplicador da educação esteja condicionado às outras variáveis sociais, culturais, políticas e econômicas, e das especificidades de cada contexto, fica evidente a ideia da educação como um projeto redentor já há muito idealizado. Sobre esse postulado, atesta-nos Marshall quando afirmava,

há cerca de meio século atrás, que “o direito à educação é um direito social de cidadania genuíno porque o objetivo da educação durante a infância é moldar o adulto em perspectiva” (MARSHALL, 1967, p. 73). Assim, concluía referindo-se ao horizonte desse direito que, “basicamente, deveria ser considerado não como o direito da criança frequentar a escola, mas como o direito do cidadão adulto ter sido educado” (MARSHALL, 1967, p. 73).

1.4. Direito à educação e cidadania

A cidadania tal como hoje é concebida passou por importantes transformações históricas. O conceito vem adotando diferentes significados, cada um conforme a época, desde a antiguidade clássica, passando pelo medievo, até a contemporaneidade. Estudos¹⁵ historiográficos abarcando diferentes períodos históricos têm demonstrado que, em virtude dessas transformações e decorrente de uma perspectiva analítica cronológica, pode-se falar de uma cidadania antiga e uma cidadania moderna (BOBBIO, 2010). Desse esquema analítico, a cidadania antiga corresponde ao período que antecede a modernidade, cuja fronteira é a emergência do Estado moderno e as transformações sociais e políticas que lhe sucederam. De um modo geral, pode-se dizer que corresponde à vida cívica da *polis* e da *civitas*, isto é, das cidades-Estado da Grécia e da Roma Antiga, respectivamente.

À medida das concepções de cidadão da época, na Grécia Antiga a cidadania era uma herança de sangue (GUARINELLO, 2005), e era restrita a uma parcela da população masculina da *polis*, isto é, o *polites*, com a exclusão das mulheres, imigrantes e escravos. Portanto, competia aos cidadãos, que era uma categoria constituída por homens de diferentes estratos sociais, participar diretamente da gestão dos assuntos da *polis*. No império romano, de igual modo, a cidadania era restrita ao habitante livre da cidade, o *civis*, composta por patrícios que eram os detentores de privilégios, contraposto aos plebeus (FUNARI, 2005). A cidadania antiga era definida pelo critério do privilégio,

¹⁵ Ver, por exemplo, PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla. História da cidadania. São Paulo. Editora Contexto, 2005.

portanto, sendo cidadão aquele homem livre, possuidor de privilégios políticos, sociais e econômicos, concebidos como uma espécie de direitos tradicionais.

A cidadania moderna emerge com a era dos direitos, no Estado moderno e com a emergência dos direitos civis, políticos e sociais, decorrentes das revoluções inglesa, americana e francesa, dos processos políticos e sociais que se estenderam entre os séculos XVII e XX. Segundo Dallari, a cidadania moderna é uma condição geral de pertencimento a um Estado, da qual decorre a posse de direitos e deveres (DALLARI, 2012). Entretanto, enquanto conceito histórico, a cidadania está em mutação constante, é ressignificada historicamente conforme a evolução e a definição, também histórica, de direitos. Conforme sublinha Marshall, “é um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade” e, portanto, “todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertencentes ao *status*” (MARSHALL, 1967, p. 76, grifos nossos).

Como resultado de direitos oriundos de revoluções burguesas, a cidadania moderna é fruto de uma concepção liberal de igualdade, pensada abstratamente como igualdade de todos perante as leis. Para Buffa, Locke é o principal teórico dessa corrente liberal, uma vez que estabeleceu que existe uma igualdade natural, inata, entre os homens, rompendo com toda a tradição teórica passada em que os privilégios de classe e as desigualdades, entre senhores e servos, eram considerados naturais (BUFFA, 2010). Tal concepção fundamenta uma visão específica de justiça que, sendo excessivamente abstrata, se contrapõe aos contextos reais da qual emerge. Por outras palavras, a igualdade buscada pela ideia de cidadania moderna e o mundo real capitalista são antagônicos e o pressuposto da igualdade jurídica concebida em abstrato ignora as desigualdades multiplicadas inerentes ao sistema capitalista.

No entender de Buffa, “sabe-se, hoje, que a igualdade jurídica esconde, na verdade, a desigualdade dos indivíduos concretos: de um lado, o proprietário privado; de outro, o trabalhador assalariado” (BUFFA, 2010, p. 20). Nesse mesmo contexto, “para o proprietário privado, o ‘livre contrato’ permite uma nova forma de domínio ‘social’ com o que subordina os demais a si mesmo”, enquanto que, “para o trabalhador assalariado esse mesmo livre

contrato significa só uma nova forma de servidão social, pela qual se subordina ao outro” (BUFFA, 2010, p. 21).

Marshall sintetiza essa contradição esclarecendo que,

Um direito de propriedade não é um direito de possuir propriedade, mas um direito de adquiri-la, caso possível, e de protegê-la, se se puder obtê-la. Mas, caso se lance mão desses argumentos para explicar a um pobre que seus direitos de propriedade são os mesmos daqueles de um milionário, provavelmente o indigente nos acusará de estar sofismando. Da mesma maneira, o direito à liberdade de palavra possui pouca substância se, devido à falta de educação, não se tem nada a dizer que vale a pena ser dito, e nenhum meio de se fazer ouvir se há algo a dizer. Mas essas desigualdades gritantes não são devidas a falhas nos direitos civis, mas à falta de direitos sociais” (MARSHALL, 1967, p. 80)

Com essa afirmação, Marshall também elencava o fundamental da relação entre educação e cidadania moderna, a constatação de que sem direitos sociais, nos quais se inclui o direito à educação, a privação se sobrepõe a um exercício pleno da cidadania. Como assevera Benevides, “mas, que liberdade de escolha terá o analfabeto ou semi-analfabeto, afogado na luta pela sobrevivência?” (BENEVIDES, 1994, p 13, grifos nossos). Portanto, se a cidadania ativa, entendida como o pleno exercício de direitos e deveres, pressupõe um conhecimento prévio dessas prerrogativas, a essa pergunta podem ser acrescentadas outras: numa sociedade letrada que usufruto ou exigência de direitos e que cumprimento de deveres pode se esperar de quem não tem acesso à educação? Como já preocupava Martinho Lutero no século XVI, que harmonia e paz social pode-se esperar de uma sociedade de ignorantes? Ou seja, que desenvolvimento cultural, de um modo geral, pode-se esperar sem educação?

O Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional Sobre Educação para o Século XXI de 1996 é peremptório quanto ao papel da educação no século presente. Afirma-se no Relatório que ao permitir que todos tenham acesso ao conhecimento, a educação desempenha um papel concreto de ajudar a todos a compreender o mundo em que se encontram inseridos, a compreender as transformações de ordem social, política e econômica que caracterizam o século XXI e a compreender o outro a fim de que cada um possa compreender cada vez mais a si próprio. Do ponto de vista da cidadania, o Relatório aponta a compreensão mútua acompanhada de uma aceitação das

diferenças espirituais e culturais como um dos fundamentais papéis da educação, argumentando que essa coesão social deve levar a participação democrática, cabendo aos sistemas educacionais a responsabilidade de fornecer respostas aos múltiplos desafios da sociedade contemporânea e do exercício de uma cidadania adaptada às exigências do nosso tempo (DELORS, 2010).

Educação para cidadania no século XXI consiste, nos termos do Relatório, na educação ao longo da vida, que se baseia em quatro pilares, nomeadamente: (i) aprender a conhecer; (ii) aprender a fazer; (iii) aprender a conviver e (iv) aprender a ser. Aprende-se a conhecer na medida em que se tem oportunidade de aceder a uma formação inicial básica, ampla em termos de cultura geral, que possibilite que todos aprendam a aprender para beneficiar-se das oportunidades da educação ao longo da vida. O aprender a fazer visa “adquirir não só uma qualificação profissional, mas, de uma maneira mais abrangente, a competência que torna a pessoa apta a enfrentar numerosas situações e a trabalhar em equipe” (DELORS, 2010, p. 31), o que pressupõe aprender a conviver, desenvolvendo a compreensão do outro, aprendendo a ser cooperativo num mundo em que a vida se faz socialmente e de forma cada vez mais interdependente. O pilar aprender a ser consiste nas virtudes gerais da personalidade, como o discernimento da responsabilidade e o desenvolvimento de todas as potencialidades do indivíduo, que vão desde a autonomia pessoal, o sentido estético e de justiça, as habilidades de comunicação à todas outras que possibilitam aos sujeitos uma inserção social enquanto cidadãos.

Para Marshall (1967), a educação é um pré-requisito necessário da liberdade civil, é um direito social de cidadania genuíno, pois a livre escolha é um direito exclusivo das mentes maduras. Segundo Marshall, o bom funcionamento de uma sociedade depende da educação de seus membros e decorre desse argumento a obrigatoriedade e gratuidade escolar. Para este autor, “o dever de auto-aperfeiçoamento e de autocivilização é, portanto, um dever social e não somente individual”, pois “uma comunidade que exige o cumprimento dessa obrigação começou a ter consciência de que a sua cultura é uma unidade orgânica e sua civilização uma herança nacional” (MARSHALL,

1967, p. 74). Dai conclui Marshall que “depreende-se disto que o desenvolvimento da educação primária pública durante o século XIX constitui o primeiro passo decisivo em prol do restabelecimento dos direitos sociais da cidadania no século XX” (MARSHALL, 1967, p. 74).

1.5. O direito à educação básica nos tratados internacionais¹⁶

Existem vários tratados internacionais sobre educação. Alguns, não sendo exclusivamente do fórum educacional, abordam matérias educativas junto de outras questões sociais, econômicas, políticas e culturais. Outros abordam de forma particular e incisiva questões educacionais, servindo como parâmetro na definição de políticas de educação em escala mundial, sobretudo no que diz respeito à universalização da educação básica.

Entre os mais importantes tratados sobre educação, além da Declaração Universal de Direitos Humanos das Nações Unidas de 1948, que estabelece que a educação é um direito humano fundamental, na sequência das concertações internacionais em prol da defesa do direito à educação, podem ser mencionados a Declaração Universal dos Direitos das Crianças (UNICEF, 1959), a Convenção relativa à Luta contra a Discriminação no campo do Ensino (UNESCO, 1960), o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ONU, 1966), a Declaração Mundial de Educação Para Todos de Jomtien (UNESCO, 1990), o Marco de Ação de Dakar (UNESCO, 2000) e, entre outros, a Declaração dos Objetivos do Milênio das Nações Unidas de 2000.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, em vigor desde 1948, no seu artigo 26º salienta que:

todo ser humano tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória (...) a instrução será

¹⁶ A expressão “tratados internacionais” está a ser genericamente usada como sinónimo de documentos internacionais que abordam questões sobre direito à educação. São documentos geralmente de carácter normativo, ainda que nem sempre vinculativos, saídos de concertação internacional entre Estados e/ou Organizações Internacionais. O uso que se faz da expressão não se restringe a uma concepção jurídica *stricto sensu* que estabelece diferenças entre as noções de tratados, declarações, convenções, pactos e assim por diante.

orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz e (...) [que] os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos (ONU, 1948, grifos meus).

A Convenção relativa à Luta contra a discriminação no campo do Ensino, adotada pela UNESCO em 1960, define discriminação como;

qualquer distinção, exclusão, limitação ou preferência que, por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião pública, origem nacional ou social, condição econômica ou nascimento, tenha por objecto ou efeito destruir ou alterar a igualdade de tratamento em matéria de ensino (UNESCO, 1960).

No artigo 3º, alínea b, a Convenção salienta que a fim de eliminar e prevenir qualquer discriminação, os Estados membros se comprometem a tomar as medidas necessárias, inclusive legislativas, para que não haja discriminação na admissão de alunos nos estabelecimentos de ensino.

Entretanto, um ano antes desta Convenção foi promulgada, em 1959, a Declaração Universal dos Direitos da Criança. Específica às crianças, no que concerne a educação, a Declaração Universal dos Direitos da Criança enfatiza no seu VIIº princípio que, a criança tem direito de receber educação escolar, que deverá ser gratuita nas etapas elementares e que dar-se-á à criança uma educação que favoreça sua cultura geral e lhe permita – em condições de igualdade de oportunidades – desenvolver suas aptidões e sua individualidade, seu senso de responsabilidade social e moral, tornando-a útil a sua sociedade (UNICEF, 1959).

No plano internacional, destacam-se ainda o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, estabelecido pelas Nações Unidas, em 1966. Este Pacto reafirma a educação como um direito fundamental do homem, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento da personalidade e dignidade humanas. O Pacto sustenta que a educação deve habilitar toda a pessoa a desempenhar um papel útil na sociedade, e no artigo 13º refere que, o ensino primário deve ser obrigatório e acessível gratuitamente a todos e que

a educação básica deve ser encorajada ou intensificada, em toda medida do possível, para as pessoas que não receberam instrução primária ou que não receberam até o seu termo, como forma de reforçar o respeito pelos direitos do homem e das liberdades fundamentais.

A Declaração de Educação para Todos (EPT), saída do Fórum Mundial de Educação, realizado em Jomtien, Tailândia, em 1990, parte do reconhecimento do mal-estar geral da educação em nível mundial e sentencia a centralidade da educação básica como direito de todos. Postula também que a educação básica é mais do que uma finalidade em si, determinando que é a base para a aprendizagem e o desenvolvimento humano permanentes, sobre o qual os países poderão melhorar os seus sistemas educativos.

A Declaração de EPT, divide-se nos seguintes focos: (i) universalizar o acesso à educação e promover equidade, (ii) concentrar a atenção na aprendizagem, (iii) ampliar os meios e raio de acção da educação básica, (iv) propiciar um ambiente adequado à aprendizagem e (v) o fortalecimento de alianças no sentido de mobilizar parcerias e recursos para tornar realidade o acesso à educação para todos, sem excepção (UNESCO, 1990).

Nesse sentido, a Declaração de Jomtien é paradigmática e representa o retomar da preocupação mundial com a causa da educação e mobiliza os países a renovarem o compromisso de atender o direito à educação enquanto um direito humano, estabelecendo metas e propiciando financiamento para seu cumprimento.

Uma década mais tarde, depois de fracassadas as metas de assegurar o acesso universal à educação básica até 2000, a Cúpula Mundial de Educação, reunida em Senegal em abril de 2000, reafirmava os compromissos de alcançar os objetivos e metas de uma Educação Para Todos. O Marco de Ação de Dakar, como foi apelidada a reunião, consistiu em estabelecer metas e comprometer cada vez mais os Estados no seu cumprimento, em prol da realização dos objetivos da Declaração Mundial de Educação Para Todos.

Por último, no plano internacional, em setembro do ano 2000, a Assembleia Geral das Nações Unidas adota por unanimidade a Declaração do

Milênio. Através desta Declaração, as Nações Unidas definiram os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Dos Objetivos definidos, três referem-se à educação. (1) A eliminação da desigualdade de gênero no Ensino Primário e Secundário até 2005, (2) ensino primário completo tanto para rapazes como para meninas até 2015 e (3) a redução da taxa de analfabetismo a metade até 2015 (ONU, 2000).

Entre vários tratados, o Estado moçambicano ratificou a Declaração Universal dos Direitos Humanos e é signatário da Declaração de EPT de Jomtien (GONÇALVES, 2009), além de manifestar - no que concerne à agenda interna da política educativa - estar alinhado com os tratados internacionais acima arrolados, fato que imputa ao Estado moçambicano responsabilidades no domínio do acesso à educação básica aos seus cidadãos.

Além de sua base normativa, fartamente documentada em inúmeras declarações internacionais, a educação enquanto direito humano, ganha expressão real nas concretas condições de sua efetivação. Por outras palavras, é no interior de Estados nacionais que este direito deve ser efetivado, tornando-se real, ao se proporcionar as pessoas a garantia de acesso a uma educação que atenda às suas necessidades de formação enquanto cidadãos, personalidades humano-históricas (PARO, 2010).

CAPÍTULO 2

O DIREITO À EDUCAÇÃO BÁSICA EM MOÇAMBIQUE

Após a revisão teórica e discussão genérica dos fundamentos do direito à educação, neste capítulo situa-se o debate no contexto moçambicano. Para o efeito, é analisado o contexto histórico, político e social, do estabelecimento do direito à educação em Moçambique, logo após a formação do Estado com a independência nacional. Deste modo, será objeto deste capítulo o Sistema Nacional de Educação em Moçambique, tendo como principal foco a sua estrutura e organização e discussão das principais diretrizes políticas desse sistema, bem como suas origens históricas. Assim, será dada primazia à análise da legislação educacional fundante do sistema educativo e das primeiras políticas educativas que tiveram como objetivo expandir o acesso à educação básica no pós-independência. Com o objetivo de caracterizar o Sistema Nacional de Educação e delinear as suas interfaces com o aparelho ideológico estatal, o capítulo apresenta as propostas educacionais experimentadas naquele período. De forma correspondente, são discutidos alguns dados estatísticos que, concomitantemente, caracterizaram o acesso à educação básica nesse mesmo período de estabelecimento do SNE.

2.1. Independência e formação do Estado moçambicano

Segundo a historiografia, a presença portuguesa em território que é hoje Moçambique deu-se com a chegada, em 1498, dos primeiros navegadores portugueses liderados por Vasco da Gama, no porto da Ilha de Moçambique (BUENDÍA GÓMEZ, 1999). De acordo com este autor os navegadores portugueses entraram em contato inicialmente com as populações Swahili da costa oriental africana, que era uma zona de influência muçulmana com uma rica cultura material comparada à de Portugal da época. A prosperidade das cidades-Estado da África oriental era derivada das importantes trocas comerciais que seus povos mantiveram com a Índia e o Oriente Médio, que incluía a produção e exportação de ferro, entre outros minérios e produtos (BUENDÍA GÓMEZ, 1999).

A decadência dessas cidades-Estado inicia com a expansão do chamado primeiro império português que tinha a dominação e exploração do Oriente como sua principal política expansionista e de rentabilização econômica do império (LARA, 2002). Antes disso, “num primeiro momento, a costa oriental africana foi, para os portugueses, um ponto de apoio importante para as suas viagens para a Índia” (BUENDÍA GÓMEZ, 1999, p. 21), visando a abertura de uma rota alternativa mais segura para aquele entreposto comercial do que a perigosa via terrestre do Oriente Médio. Segundo este autor, foi a tentativa de controlar as rotas comerciais do Índico e o monopólio do comércio do marfim, do ouro e de pedras preciosas que levou os portugueses ao conflito com os povos Swahilis e a fixação em Sofala, em 1505, e assim em diante nas diferentes localidades do atual território moçambicano. Essa ocupação que inicialmente foi estabelecida no litoral, com a superioridade naval dos portugueses e o controle das rotas comerciais no Índico levaram ao declínio desses povos e a penetração portuguesa no interior do continente marcando a sua fixação naqueles domínios nos quatro séculos que se seguiram (BUENDÍA GÓMEZ, 1999).

De um longo período de fixação e penetração lenta no continente (século XV à XIX), disputando com os grupos estabelecidos o comércio de longa distância e, posteriormente, o tráfico de escravos¹⁷ com a conivência de lideranças locais, incluindo também atividade missionária que desempenhava o papel estratégico de conversão de grupos potencialmente hostis, a colonização portuguesa em Moçambique iniciou com um fragmentário, mas persistente sistema de prazos.

Segundo Pélissier o sistema de prazos, posto em prática no início do século XVII, seguindo um modelo aplicado na Índia portuguesa, oferecia à Coroa a possibilidade de ocupar teoricamente a África por intermédio de vassallos europeus aos quais eram concedidas terras dominiais por arrendamento enfiteútico (PÉLISSIER, 2000). No entanto, de acordo com

¹⁷ Buendía Gómez (1999, p. 26) observa que o tráfico de escravos já existia antes da chegada dos portugueses sendo o escravo uma mercadoria padrão no comércio Swahili. Por outro lado, Mosca (2005) concorda que o tráfico de escravos é anterior à presença portuguesa e afirma que “mercadores de outras potências coloniais e árabes já exerciam esta atividade”. Porém esclarece que a prática não era sistemática e nem fazia parte de um sistema social institucionalizado (MOSCA, 2005, p. 27).

Buendía Gómez (1999) o sistema de prazos era semelhante ao sistema feudal europeu, entretanto, conservando suas especificidades africanas decorrentes do processo específico de colonização¹⁸.

De uma primeira fase mercantilista e fragmentária que se estende dos finais do século XV até o século XIX, abrangendo também as duas primeiras décadas do século XX, a presença colonial portuguesa ganha ímpeto com o Estado Novo em 1926, tendo se intensificado nas décadas seguintes, até a sua queda, em 1974 (BUENDÍA GÓMEZ, 1999).

Com o Estado Novo, iniciava um colonialismo progressivamente mais imperialista e radical, decorrente das premissas mais autoritárias do novo regime de Lisboa e da pressão internacional. Resultante das determinações da Conferência de Berlim, realizada na Alemanha entre 1884-85, e do *ultimatum* inglês de 1890¹⁹, a pressão internacional foi, sobretudo, exercida pela coroa britânica. Nessa conferência, as potências coloniais acordaram a partilha de África em territórios a serem ocupados por cada império colonial e, de acordo com Buendía Gómez “uma das condições estabelecidas pela Conferência de Berlim para que fosse reconhecida a propriedade sobre territórios coloniais foi que a potência colonial os reclamasse como seus, os *ocupasse efetivamente*” (BUENDÍA GÓMEZ, 1999, p. 34, grifos do autor).

Assim, para garantir o domínio dos territórios que reclamava como integrantes de Portugal, como era o caso de Moçambique, o regime de Lisboa foi obrigado a desenvolver campanhas contra a resistência africana à ocupação, denominadas por campanhas de pacificação, para submeter a seu domínio os povos africanos e comprovar as demais potências coloniais a efetiva ocupação daqueles territórios. Ainda conforme Buendía Gómez (1999),

¹⁸ Buendía Gómez explicita uma dessas especificidades ao referir-se da dificuldade que as autoridades portuguesas enfrentaram na sua tentativa de introduzir um modo de exploração capitalista através dos prazos. Afirma que, “O Estado colonial foi obrigado a criar mecanismos extra-econômicos para viabilizar o sistema capitalista, pois os camponeses dispunham de terras onde podiam produzir para satisfazer as suas necessidades. Era inviável, dentro dos limites da dominação colonial, expropriar todas as terras às comunidades africanas. Só cabia, então, utilizar a coerção e a força para obrigar os africanos a venderem a sua força de trabalho” (BUENDÍA GÓMEZ, 1999, p. 42).

¹⁹ Mais detalhes nas paginas seguintes.

o *ultimatum* da Inglaterra a Portugal em 1890 foi resultado dessa dificuldade de Portugal ocupar efetivamente os territórios coloniais, o que obrigou as autoridades portuguesas a ceder e fazer acordos e concessões territoriais à Inglaterra, o que resultou no estabelecimento, em junho de 1891, das fronteiras territoriais entre os domínios britânicos e portugueses na África Austral.

Como afirma Cabaço (2007), as negociações sobre fronteiras concluídas com a Inglaterra tinham como condição a obrigatoriedade da construção, por Portugal, de infraestrutura que assegurasse o escoamento de produtos das colônias britânicas (da África do Sul e Rodésia) pelos portos de Lourenço Marques e Beira, em Moçambique. Nas palavras de Cabaço,

A confrontação, desencadeada no contexto das definições enunciadas em Berlim, requeria uma administração direta e forte e a mobilização de todos os recursos humanos, econômicos e fiscais, para sustentar o esforço bélico e consolidar a ocupação. *Prazeiros* leais à coroa portuguesa foram chamados a se envolver e, em diversos casos, foram-lhes atribuídas funções oficiais (CABAÇO, 2007, p. 92, grifos do autor)

Portanto, decidido em tornar efetiva a ocupação de suas colônias, o Estado Novo deu início a uma política colonial abrangente, buscando resgatar a epopeia dos primeiros navegadores, através de ações mais repressivas, a concessão de terras para empreendimentos abertos ao capital internacional e uma ofensiva ideológica defendendo um pan-lusitanismo. Conforme explica Cabaço (2007), com a abertura ao capital internacional, por meio de concessão de grandes extensões territoriais para exploração diversa por companhias estrangeiras, tratava-se de uma tentativa de Portugal de promover a rentabilização dos territórios coloniais, de consolidar a ocupação e construir um Estado colonial (CABAÇO, 2007).

Enquanto país, Moçambique é resultado desse processo de ocupação que, de acordo com Cabaço, fazia-se pela institucionalização de uma sociedade dual e pela criação de um Estado bifurcado (CABAÇO, 2007). Tratava-se de um Estado que dividia, por um lado, os portugueses de origem europeia, como cidadãos plenos e, por outro lado, a massa nativa de africanos explorados e despojados de quaisquer direitos, sujeitos a um poder

discricionário das autoridades coloniais e ao que Cabaço (2011) designou de violência atmosférica.

Portanto, é no contexto da opressão e discriminação promovidas pelo Estado colonial e pela contestação do quadro político e social experimentado pelos moçambicanos que é desencadeada pela Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO)²⁰ a luta armada pela independência do país. A guerra de libertação teve início em 25 de setembro de 1964 e foi resultado da progressiva tomada de consciência nacionalista, sobretudo, entre as elites urbanas de assimilados²¹, contra a intransigência do regime colonial em ceder pacificamente a independência. Após dez anos de luta armada de libertação o país alcançou a independência de Portugal em 25 de junho de 1975, cerca de nove meses depois dos Acordos de Lusaka, assinados em 7 de setembro de 1974 entre a FRELIMO e o governo português, que foi decorrente da revolução dos cravos em Portugal e que incluía um acordo de cessar-fogo e um governo de transição, até a proclamação da independência (BUENDÍA GÓMEZ, 199).

Com a proclamação da independência é aprovada a primeira Constituição do país e, de uma província ultramarina do Estado colonial português, Moçambique passa a ser República Popular de Moçambique (MOÇAMBIQUE, 1975). Segundo a Constituição de 1975, Moçambique era definido como um Estado de democracia popular, livre da exploração do homem pelo homem, em que o poder pertence aos operários e camponeses unidos e dirigidos pela FRELIMO (MOÇAMBIQUE, 1975). No artigo 22º a Constituição determina que “a República Popular de Moçambique consolida e desenvolve a solidariedade com os países socialistas, seus aliados naturais, solidariedade forjada na luta pela independência nacional” (MOÇAMBIQUE, 1975).

²⁰ A FRELIMO é uma organização nacionalista fundada em Dar-es-Salam, na Tanzânia, em 25 de junho de 1962. É resultado da fusão de três movimentos nacionalistas, nomeadamente UNAMI, UNAMO e UDENAMO, entre outros nacionalistas. Em 1964, desencadeou a luta armada pela independência de Moçambique (BUENDÍA GÓMEZ, 1999, p. 102-103).

²¹ População negra africana vivendo nos padrões da cultura europeia.

Desse modo, Moçambique era declarado na Constituição como um Estado de orientação socialista²², aliado aos países socialistas com os quais estreitara laços de cooperação desde a luta de libertação, como Cuba, China e a ex-URSS, mediante apoio logístico e militar. No artigo 3º a Constituição determina que a FRELIMO “é a força dirigente do Estado e da sociedade”, a quem cabe traçar a orientação política básica do Estado, dirigir e supervisionar a ação dos órgãos estatais (MOÇAMBIQUE, 1975). No artigo 23 é determinado que Moçambique “aceita, observa e aplica os princípios da Carta da Organização das Nações Unidas e da União Africana”, no artigo 8º que “reconhece a Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados adotada pela XXIX Sessão da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas”, estabelecendo ainda que a terra e os recursos naturais são propriedade do Estado, que no entanto promoverá uma economia planificada (MOÇAMBIQUE, 1975).

Estava, assim, definida a concepção do Estado estabelecida pela independência e quanto à educação, a Constituição determinava no artigo 15 que, “Moçambique realiza um combate enérgico contra o analfabetismo e obscurantismo, e promove o desenvolvimento da cultura e personalidade nacionais”. No artigo 31 acrescentava que “o trabalho e a educação constituem direitos e deveres de cada cidadão [e que] combatendo a situação de atraso criada pelo colonialismo, o Estado promove as condições necessárias para a extensão do gozo destes direitos a todos os cidadãos” (MOÇAMBIQUE, 1975, p. 9, grifos nossos).

2.2. A educação moçambicana no contexto da Independência

A luta de libertação nacional é um marco importante para formação do que se pode chamar de um pensamento educacional autenticamente virado à causa de Moçambique e dos moçambicanos. É na luta pela independência que

²² Em Mosca (2005, pp. 297-308) o autor problematiza se Moçambique era ou não socialista à época. Conclui que é mais adequado falar-se de experiência socialista ou orientação socialista do que propriamente de uma concepção de Estado socialista. Vide o autor para mais detalhes.

ganha forma a ideia de Moçambique como país independente e de uma educação que estivesse a serviço das causas nacionais.

Seria difícil de esboçar, ainda que em linhas gerais, a gênese da educação moçambicana, entendida como as práticas educativas realizadas pelos povos de origem africana residentes no território que é hoje Moçambique, sem dar conta que a formação desse discurso e prática educativa teve lugar no singular contexto de luta contra a ocupação colonial portuguesa e, que este é um discurso de resistência à dominação colonial. Nesse sentido, a educação foi o meio através do qual foi disseminado o propósito da luta, e se fez a conscientização da classe operária e camponesa da necessidade de unidade pela causa da libertação.

É que a fundação de uma nova sociedade e um Estado independente reivindicado pelos movimentos de independência pressupunha uma ideia clara do que devia ser essa nova sociedade e como edificá-la. E para o efeito, era necessário mobilizar as massas populares oprimidas pelo poder colonial.

Neste aspecto, uma educação essencialmente política serviu para construir consensos e organizar uma plataforma ideológica e militar para que os camponeses e operários moçambicanos, em geral, aderissem e apoiassem a causa da independência.

Por outro lado, se é através da educação que se mobilizou apoio à insurreição, é durante a luta pela independência que se tornou cada vez mais claro o que devia ser, em termos políticos, sociais e culturais, essa educação para os moçambicanos. Em outras palavras, o pensamento educacional moçambicano foi-se estruturando a medida que a luta avançava. O engajamento na luta e na causa da libertação tornou progressivamente mais lúcido o que se queria em termos mais concretos construir.

Uma vez que a Frente de libertação mantinha, ainda que indistintamente unida, uma frente político-ideológica, sustentada, sobretudo, pelos intelectuais africanos, e uma frente militar, esses intelectuais protonacionalistas foram elaborando, ao longo da subversão armada, um discurso alternativo às ideologias que sustentavam a dominação colonial e, conseqüentemente,

pregavam a fundação de um Estado moçambicano independente, como já era realidade em outras nações africanas nas décadas de 1950/60 (BUENDÍA GÓMEZ, 1999).

Para os moçambicanos, a sociedade a construir devia restituir a dignidade e todos outros direitos que o regime colonial sempre negou aos povos de origem africana. Essa é a narrativa fundante do Estado e do pensamento educacional moçambicano e é ao longo dos dez anos de guerra pela independência, iniciada em 1964, que se foi consolidando essa ideia de nação, partindo das experiências das primeiras zonas libertadas²³.

Entretanto, o entendimento do passado colonial caracterizado pela exploração e discriminação dos moçambicanos, a luta de libertação nacional e seus objetivos são imprescindíveis para compreender a gênese da educação moçambicana, pois estes processos históricos conceberam o tipo de educação, e definiram do ponto de vista político e ideológico os valores e princípios do sistema de educação organizados após a independência nacional.

Desde sua fundação como país, com a independência conquistada de Portugal, Moçambique vem organizando um sistema de educação escolar desde 1975, ainda que se possa, com certeza, dizer que existiram escolas coloniais antes desse período. Conforme afirmamos, uma vez proclamada a independência, a organização de um sistema de ensino foi um dos principais desafios herdados do sistema colonial português. Com uma taxa de analfabetismo estimada em 98% da população, era dever do novo Estado assegurar o acesso ora negado à educação de crianças, jovens e adultos e, com efeito, a expansão do acesso à educação passou a constituir um dos principais objetivos das políticas de governo (CASTIANO *et al.*, 2006).

Ao mesmo tempo em que a Independência proclamada significou liberdade e direito de autodeterminação dos moçambicanos, cabendo a estes definir que sociedade construir por cima da sociedade colonial, também representava um enorme desafio, pois um Estado, suas infraestruturas e instituições precisavam ser edificados junto, num cenário de escassez de

²³ As zonas libertadas são aqueles territórios em que a medida que a luta armada avançava a Frelimo substituía a administração colonial (Mazula, 1999)

recursos, tanto materiais quanto humanos tecnicamente habilitados. É por isso que, para a Frente, a educação era fundamental e determinante para pôr em marcha o novo projeto de sociedade pelo qual moçambicanos tombaram na luta contra o domínio colonial.

Segundo a Frente, a educação revolucionária, para um Moçambique emancipado, devia privilegiar a formação do homem novo. E assim, este foi o primeiro grande objetivo da educação moçambicana. O homem novo era a contraposição do homem velho colonial, era o homem mentalmente reformado que devia nascer na nova sociedade, cuja característica básica era: ser um indivíduo que renegasse os valores considerados retrógrados da sociedade tradicional feudal e também rejeitasse o elitismo e racismo da sociedade colonial, para se edificar na racionalidade técnico-científica e nos valores da revolução, tais como, a solidariedade, o respeito mútuo, a disciplina do trabalho e a justiça social (CABAÇO, 2007).

O homem novo era o tipo-ideal de moçambicano a formar, este devia estar livre do chamado obscurantismo e da superstição, características da sociedade tradicional pré-colonial segundo a Frelimo, e livre do espírito burguês e da alienação cultural fortemente característica da sociedade colonial (MAZULA, 1999). O homem novo era a proposta identitária que sintetizava as aspirações da revolução, devia contrapor-se aos valores decadentes da velha sociedade e conformar-se com a nova modernidade socialista na qual se projetava a sociedade moçambicana de então.

Deste modo, com a finalidade de formação do homem novo, tem início o projeto educativo e social, que mais tarde Castiano *et alii* (2005) chamaram de “A longa marcha duma Educação Para Todos”, em alusão ao sinuoso percurso da educação moçambicana rumo a efetivação de uma educação escolar universal e plena.

Igualmente a situação em que se encontravam os diferentes subsistemas sociais, na educação os desafios eram enormes e um sistema de educação devia ser edificado desde as suas mais básicas fundações. Deste modo, os primeiros desafios que se colocavam à educação consistiam na reestruturação da administração, a construção de estabelecimentos de ensino,

a formação e contratação de novos professores, a extensão de oportunidades de formação para adultos e trabalhadores antes excluídos, e entre outros, o desenvolvimento de novos programas de ensino (CASTIANO *et alii*, 2005).

Por outras palavras, dado o elevado nível de analfabetismo e a enorme limitação da rede escolar em atender a demanda educacional, o desafio passava pela profissionalização da administração do Estado e a construção de um aparelho burocrático estatal minimamente eficiente, que tomasse conta da expansão do acesso à educação a segmentos sociais até então excluídos.

Assim, o chamado centralismo democrático foi adotado como princípio de gestão, não se limitando ao campo da educação, mas se estendendo a toda a administração pública. Segundo Castiano *et alii* (2005), constituíram razões para o centralismo na administração da educação problemas organizacionais decorrentes da falta de clareza a respeito das competências no nível provincial e distrital. Por um lado, porque no nível da província e do distrito, o Estado não dispunha de profissionais para implementar, nos devidos termos, as orientações emanadas pelo MEC, e por outro, para unificar e concertar a ação dispersa entre as várias direções do nível central (MEC) e o provincial e distrital, racionalizando o processo de planificação e implementação dos objetivos do setor.

Na (re)organização das estruturas de educação, a exiguidade e o controlo de recursos foi outro fator que levou à administração centralizada, uma vez que a falta de um sistema eficaz de informação entre os diferentes níveis da administração propiciava desvios de aplicação e de recursos do Estado (MEC, 1979 *apud* CASTIANO *et alii* 2005).

As realizações iniciais que tinham em vista a edificação de um sistema de educação consistiram na nacionalização/estatização da educação, seguida da abolição da utilização dos livros coloniais nas escolas, em 1975. Assim, seguiu-se a criação do Ministério da Educação e Cultura, em fevereiro de 1976, e da redefinição da política de formação de professores. Na sequência, procedeu-se a reestruturação do sistema administrativo sob o princípio do centralismo democrático.

Segundo MEC (1979), esse princípio, visava “garantir uma direção centralizada dos assuntos educativos a partir do centro para a base, por um lado, mas ao mesmo tempo, queria garantir uma participação popular na discussão e nos processos de decisão através de grupos coletivos de direção nos diferentes níveis” (MEC, 1979 *apud* por CASTIANO *et alii*, 2005, p. 53). Este princípio viria a ser concretizado, com a organização do sistema administrativo em nível central (nacional), provincial e distrital.

Assim, neste período, deu-se o primeiro passo em direção à massificação do acesso à escola e, pela primeira vez, a escola esteve aberta a todos, ainda que teoricamente, dada a insuficiência de vagas e recursos para atender a demanda. A escola estava aberta não somente às crianças em idade escolar, mas também a adultos que antes não tiveram a oportunidade de frequentá-la. Isso se estendia às populações vivendo em zonas rurais e nas cidades (CASTIANO *et alii*, 2005).

Outra realização diz respeito às escolas profissionais, que também expandiram pelo país, ainda que em proporção menor, possibilitando a habilitação ao exercício a uma profissão a jovens e adultos.

A dispersão das populações vivendo nas zonas rurais foi um obstáculo ao esforço da universalização da educação, e a organização das populações em aldeias comunais foi uma tentativa de minimizar, senão resolver esse problema. Nestas aldeias, pensava-se que seria possível alargar o acesso a serviços sociais, como é o caso da educação, às populações do campo. A capacidade dos professores de acompanharem a velocidade das reformas educativas e com pouca ou quase nenhuma formação atenderem as complexas exigências didático-pedagógicas do ensino foi um evidente entrave à qualidade educativa e ao sucesso das reformas curriculares.

As precárias condições em que os alunos e professores desenvolviam as atividades letivas foi mais um obstáculo à qualidade no sistema de educação em construção. A falta de material didático como quadros, livros, carteiras, entre outros, imposta pela escassez de recursos financeiros limitou seriamente a realização efetiva dos objetivos preconizados no setor de educação. A estes fatores internos às instituições educativas adicionam-se

fatores extra-escolares inerentes a precária condição socioeconômica dos alunos, e da população em geral, que chegavam a ir à escola sem nada comer, após percorrer a pé longas distâncias que separavam a escola e o local de residência.

Estes fatores externos condicionavam a priori um desempenho escolar razoável dos educandos, e as reprovações e desistências escolares elevadas marcaram a época. Por outro lado, os elevados índices de reprovação são apontados como originários de fatores como a fraca formação dos professores, o uso da língua portuguesa como única língua do ensino, num contexto multicultural, étnico e linguístico, e a desconsideração da realidade social dos alunos nas atividades letivas, bem como a excessiva utilização de métodos centrados no professor.

O problema da língua de ensino afetou, sobretudo, os alunos de zonas rurais, pois a língua de escolarização se diferenciava da língua falada em casa, constituindo-se numa real dificuldade a alfabetização numa língua que não era materna. Por outro lado, o conflito armado, entre a RENAMO e as forças governamentais, foi a principal causa para as desistências, se for considerado que, até finais de 1982, por este motivo foram encerradas cerca de 840 escolas (CASTIANO *et alii*, 2005). Assim, foi na perspectiva de atender a estes desafios na educação de crianças, jovens e adultos, que novas reformas foram introduzidas, e com elas, pela primeira vez, a organização de um Sistema Nacional de Educação.

2.3. A criação do Sistema Nacional de Educação

A lei que, pela primeira vez, estabeleceu o Sistema Nacional de Educação (SNE) surgiu num contexto particular da história e da educação moçambicana, no marco do Plano Prospectivo Indicativo do Governo de Moçambique, em 1980. Este Plano visava erradicar a pobreza em uma década, auspiciando uma sociedade socialista e revolucionária. Deste modo, segundo Castiano *et alii* (2005), projetava-se que de 1980 a 1990, Moçambique tivesse condições plenas de sair do “subdesenvolvimento”. Para o efeito, grandes

investimentos foram realizados e grandes projetos implementados pelo Estado, através de empresas estatais, para alavancar a economia nacional. A palavra de ordem era aumentar a produtividade e, assim, foi dada prioridade a agricultura mecanizada, de grande escala, em detrimento da agricultura familiar.

Na indústria, também houve um volume considerado de investimentos, no mesmo sentido de aumentar a produtividade e animar a economia, e nesse contexto, o SNE tinha como desafio a formação de mão-de-obra qualificada para atender a demanda dos projetos econômicos definidos no âmbito geral do plano de desenvolvimento. Assim, atrelando o SNE estritamente às necessidades econômicas de mão-de-obra, a educação foi vinculada ao trabalho e aos empreendimentos econômicos, e posta utilitariamente a serviço destes.

Numa época marcada pela legitimidade de um único discurso - o marxismo-leninismo - a ideia de educação que preconiza o desenvolvimento cultural do cidadão, individualmente considerado, perdeu-se ante a visão coletivista e desenvolvimentista da sociedade.

A Lei 4/83 do SNE foi aprovada em 23 de março de 1983, após ter sido objeto de debate, entre 1981 e início de 1983, ainda na forma do documento Linhas Gerais do Sistema Nacional de Educação que o MINED submeteu à 9ª Sessão da Assembleia Popular, em 1981 (CASTIANO, 2005). Assim, em vista das demandas políticas e econômicas, a universalização da educação básica foi declarada como principal objetivo do sistema.

Em termos de projeto político-pedagógico o objetivo central continuou a formação do Homem Novo, que se identificava politicamente com a revolução e seria capaz de construir o socialismo. No preâmbulo da lei se afirma que:

a educação constitui um direito fundamental de cada cidadão e é o instrumento central para a formação e para a elevação do nível técnico-científico dos trabalhadores. Ela é o meio básico para a aquisição da consciência social requerida para as transformações revolucionárias e para as tarefas de desenvolvimento socialista (MOÇAMBIQUE, 1983).

É evidente o caráter progressista do texto da lei se comparado com o caráter elitista e discriminatório da legislação educacional no período colonial, que antecedeu a elaboração desta lei e a constituição do SNE. Por outro lado, ainda que o SNE tenha estabelecido, entre seus objetivos principais, a erradicação do analfabetismo e a introdução da escolaridade obrigatória, após declarar que a educação é um direito do cidadão, contradiz-se ao definir o próprio cidadão como principal e único responsável na garantia desse direito.

Em outras palavras, o direito do cidadão à educação que a lei determina parece não ser efetivo, uma vez que é ao mesmo cidadão que recai o ônus e o dever de o garantir, quando no artigo 1 determina que “a educação é um direito e dever do cidadão” (MOÇAMBIQUE, 1983). Pode-se afirmar que embora a intenção tivesse sido progressista, ao declarar-se a educação como direito, seguindo o ideal preconizado nas Declarações internacionais que já assim determinavam²⁴, tal intenção não teve o efeito jurídico que se espera ao se declarar um direito num texto legal. Pois em situação de reivindicação de tal direito, o único responsável pela sua efetivação é o próprio cidadão, titular do direito.

De um direito do cidadão e dever do Estado, mediante o espírito da época de inspiração socialista, pode-se pensar que na intenção de se pretender responsabilizar o indivíduo no cuidado com a sua formação caiu-se no equivoco de, por omissão, se desresponsabilizar legalmente o Estado do seu dever de garantir o acesso e todos os outros direitos do cidadão à educação, conforme colocado no capítulo 1. De outro modo, portanto, ao se aceitar que esta inserção não tenha passado de um equivoco técnico na prescrição do direito, restaria a hipótese de que se tratava de uma laboriosa manipulação da lei, incompatível com os cânones socialistas de defesa de direitos sociais preconizados pela revolução moçambicana.

No caso desta Lei 4/83 do SNE, pelo contexto em que ela se insere, a primeira hipótese que enunciamos, que dá conta de um possível equívoco, considerando também a capacidade técnica deficitária própria à época, de

²⁴ Conforme o caso da Declaração dos Direitos Humanos, entre outros tratados internacionais analisados no capítulo 2.

especialistas que pudessem elaborar uma lei educacional com toda a especificidade de detalhes técnicos, parece ser a mais provável, na medida em que no próprio enunciado da lei, haja vista seu caráter revolucionário, se mostra uma vontade progressista de assegurar que, a todos, ainda que a meio de equívocos e falta de clareza na formulação, seja garantido o acesso à educação, quando se determina a gratuidade e obrigatoriedade do ensino primário, de sua frequência e conclusão, bem como ao alinhamento geral da lei com a causa dos operários e camponeses.

Segundo a centralização como princípio administrativo do Sistema, segundo a lei, “a educação é dirigida, planejada e controlada pelo Estado” (artigo 1º, alínea e), e devia refletir, segundo um dos princípios da lei, “na unidade dialética entre a educação científica e a educação ideológica, devendo os programas e conteúdos do ensino refletir a orientação política e ideológica do Partido Frelimo” (artigo 3º, alínea b). Além do caráter marcadamente ideológico partidário presente na lei, a fusão do partido e o Estado são dados que revelam a característica da Frelimo como um partido-Estado dirigente, que monopolizando todos os setores da vida social, cultural, política e econômica, era a única força viva da sociedade.

Segundo a lei, “a frequência das sete classes do ensino primário é gratuita, estando isenta de pagamento de propinas”²⁵ (artigo 7), cabendo ao Conselho de Ministros, sob proposta do Ministério da Educação e Cultura e do Ministério das Finanças, estabelecer as despesas que ficam a cargo do Estado no quadro da escolaridade obrigatória. Assim, a frequência e a conclusão das sete primeiras classes do ensino primário são obrigatórias e as crianças devem ser obrigatoriamente matriculadas na 1ª classe no ano em que completem sete anos de idade (artigo 6).

Na sequência, se estabelece que os pais, a família, as instituições econômicas e sociais e os órgãos do Poder Popular a nível local contribuem para o sucesso da escolaridade obrigatória, promovendo a inscrição das crianças em idade escolar, apoiando-as nos estudos, evitando as desistências antes de completar as sete classes do ensino primário, sendo responsabilidade

²⁵ Mensalidades

do Conselho de Ministros fixar os limites do atraso escolar e determinar as penalizações a aplicar aos encarregados de educação e instituições económicas e sociais que, pela sua atuação ou omissão grave, concorram para o incumprimento do estabelecido.

No artigo 47, referente à implementação da escolaridade obrigatória, a lei estabelece que “o Conselho de Ministros determina o ritmo de implementação da escolaridade obrigatória de acordo com o desenvolvimento sócio-económico [sic] do País, nomeadamente da socialização do campo e da capacidade da rede escolar” (MOÇAMBIQUE, 1983). E no artigo 48 responsabiliza os encarregados de educação “cujos educandos reprovem em qualquer classe do Sistema Nacional de Educação, após o ensino primário obrigatório, por mau aproveitamento sem motivo justificado, por indisciplina, por faltas ou abandono de estudos” (MOÇAMBIQUE, 1983), devendo estes reembolsar o Estado o encargo suportado. Entretanto, a falta de efetividade no cumprimento destas determinações legais fez com que a obrigatoriedade real ficasse, como aponta Sacristán (2000), indeterminadamente como uma obrigação retórica não punível e um direito formulado em termos de aspiração.

A lei é omissa quanto aos encargos suportados a serem reembolsados em caso de reprovação, e ao condicionar a obrigatoriedade do ensino primário ao desenvolvimento socioeconómico, anulou o seu carácter compulsivo enquanto não definisse, em termos concretos, quais seriam as condições que determinariam tal desenvolvimento.

Deste modo, pode-se dizer, conclusivamente, que, em termos práticos, embora contemplada na lei, a obrigatoriedade do ensino não era efetiva.

Embora a lei no artigo 5º determinasse que o SNE devesse “contribuir para o estudo e a valorização das línguas, cultura e história moçambicana, com o objetivo de preservar e desenvolver o património cultural da nação” (MOÇAMBIQUE, 1983), a língua do ensino era a língua portuguesa; que declarada língua oficial e de unidade nacional logo após a independência, manteve sua hegemonia sobre as demais línguas moçambicanas designadas - subalterna e pejorativamente - por dialetos.

Assim, sob pretexto da unidade nacional, a hostilização das línguas de origem africana, em menor ou maior grau, dependendo das diferentes regiões do país e do ambiente formal ou informal, em benefício da língua portuguesa, encerra(va) a mentalidade colonial prevalecente e inculcada pelo regime colonial, que, embora a legislação posterior²⁶ se declarasse contrária, não se articulava devidamente no sentido de sua valorização efetiva.

Segundo o artigo 19 da Constituição de 1975, ainda em vigência quando aprovada a Lei 4/83 do SNE, o Estado moçambicano “é um Estado laico, nela existindo uma separação absoluta entre o Estado e as instituições religiosas”, sendo que “as atividades das instituições religiosas devem conformar-se com as leis do Estado” (MOÇAMBIQUE, 1975, p. 7). Em relação à educação, seguindo a preponderância da Constituição, a lei ao determinar o monopólio da direção, planificação, e controlo da educação pelo Estado (artigo 1º), estabeleceu que o próprio Estado “garante a sua universalidade e laicidade, no quadro dos objetivos fundamentais consagrados na Constituição” (MOÇAMBIQUE, 1983).

Quanto a estrutura do ensino, ficou estabelecido pela lei, no artigo 8º, que o SNE estava estruturado em cinco subsistemas: de Educação Geral, de Educação de Adultos, de Educação Técnico-Profissional, de Formação de Professores e de Educação Superior, e em quatro níveis, nomeadamente: Primário, Secundário, Médio e Superior. Embora a lei determinasse que ao Subsistema de Educação Geral compreendesse o Ensino Primário, Secundário e Pré-Universitário²⁷ (artigo 11), e que este “é frequentado, em princípio, por jovens dos 7 aos 19 anos”, no mesmo artigo refere que “a Educação Pré-escolar e o ensino Especial e Vocacional fazem parte do Subsistema de Educação Geral” (MOÇAMBIQUE, 1983).

A Educação Pré-escolar que de acordo com o artigo 13, da lei em referência, “destina-se às crianças com idade inferior a 7 anos e realiza-se em creches e jardins de infância”, com o objetivo de “estimular o desenvolvimento psíquico, físico e intelectual das crianças e contribuir para a formação da sua

²⁶ Como é o caso da Lei do SNE.

²⁷ As duas últimas classes do Subsistema (Ensino Médio).

personalidade”, paradoxalmente constituía o Subsistema de Educação Geral que era frequentado por jovens de 7 a 19 anos de idade.

O Subsistema de Educação Geral é, segundo a lei, “o eixo central do Sistema Nacional de Educação e confere a formação integral e politécnica, base para o ingresso em cada nível dos diferentes subsistemas”, sendo que, “os níveis e conteúdos deste subsistema constituem pontos de referência para todos os Subsistemas do Sistema Nacional de Educação” (artigo 11).

Assim, eram objetivos do subsistema de Educação Geral (artigo 12)

(i) assegurar o direito à educação a todas as crianças e jovens moçambicanos, com base na escolaridade obrigatória, e contribuindo para garantir a igualdade de oportunidades de acesso a uma profissão e aos sucessivos níveis de ensino e educação; (ii) dar uma formação integral e unificada, assente nos conhecimentos dos fundamentos das ciências e da técnica (...), na aquisição de uma educação político-ideológica, politécnica, estética e ética; (iii) desenvolver na juventude moçambicana as qualidades básicas do Homem Novo com uma personalidade socialista (...); (iv) dar uma formação que responda as necessidades materiais e culturais do desenvolvimento económico e social (...); (v) detectar e incentivar aptidões, habilidades e capacidades especiais nomeadamente intelectuais, técnicas, artísticas, desportivas e outras; e (vi) proporcionar uma educação especial e adequada para crianças e jovens deficientes e com dificuldades de integração social (MOÇAMBIQUE, 1983).

O Ensino Primário correspondendo às sete primeiras classes era frequentado por crianças de 7 a 14 anos de idade (artigo 14), dividido em 1º e 2º Graus, isto é, da 1ª a 5ª e da 6ª à 7ª classes, respectivamente, visando a preparação para o acesso ao nível secundário dos vários subsistemas. O ensino Secundário, segundo nível de educação geral, compreendia a 8ª, a 9ª e a 10ª classes, frequentado, em princípio, por adolescentes e jovens dos 14 aos 17 anos de idade. O ensino Secundário pleiteava, essencialmente, ampliar e aprofundar conhecimentos nas áreas de comunicação, ciências matemáticas, ciências naturais e sociais, além de desenvolver habilidades nas áreas estético-culturais, de educação física, bem como na área político-ideológica.

O Ensino Pré-universitário era, segundo a lei, o 3º nível de educação geral compreendendo a 11ª e a 12ª classes e, em princípio, devia ser frequentado por jovens dos 17 aos 19 anos de idade. De acordo com o artigo 16 da lei, “este nível dá uma formação ampliada, consolidada e aprofundada,

preparando os alunos para o ingresso no nível superior” (MOÇAMBIQUE, 1983).

O funcionamento do sistema, seguindo um currículo nacional, com alguma liberdade para incluir conteúdos locais, devia ser assegurado contando com a formação de professores pelo próprio sistema, ainda que estivesse incluído professores estrangeiros, sobretudo, oriundos de países socialistas, designadamente como “cooperantes”. Deste modo, o Subsistema de Formação de Professores devia assegurar uma qualificação pedagógica, metodológica, científica e técnica do corpo docente para os vários subsistemas e, tinha um caráter marcadamente ideológico que devia conferir ao professor a consciência de classe que o tornaria capaz de educar o aluno nos princípios do Marxismo-leninismo.

Assim, o subsistema de formação de professores compreendia dois níveis: o médio e o superior (artigo 32), sendo frequentado “por jovens formados pelos Subsistemas de Educação Geral e Técnico-Profissional e por adultos provenientes do Subsistema de Educação de Adultos e trabalhadores vindos da produção e serviços”, que tivessem as habilitações necessárias para ingresso nos níveis deste subsistema (MOÇAMBIQUE, 1983).

Deste modo, a lei do SNE reconhecia, pela primeira vez em Moçambique, a importância de assegurar acesso à educação a crianças, jovens e adultos que, antes, estavam, deliberadamente, privados desse direito, constituindo-se, no entanto, na primeira tentativa de organização de uma política concertada de educação, após a independência nacional.

2.4. O acesso à educação básica nos primeiros anos da independência

Um dos marcos mais notáveis da independência de Moçambique para a educação foi a imediata expansão do acesso à educação básica, com vista a atender a todos que, deliberadamente, foram excluídos do acesso à educação pelo regime colonial. Porém, a natureza e complexidade do empreendimento de alargar o acesso à educação pelo Estado à todos os cidadãos e as

vicissitudes e hostilidades proporcionadas pela história desafiaram a materialização desse objetivo.

A história mostra que em Moçambique o pleno gozo do direito à educação básica nunca foi garantido à totalidade da população. À falta de intenção do regime colonial português em promover um sistema inclusivo de educação aos chamados indígenas, somaram-se às ações insuficientes, devido a incapacidade material e de “recursos” humanos do novo Estado independente em assegurar para todos o acesso à educação.

À data da independência nacional, segundo Castiano *et ali* (2005), Moçambique tinha uma taxa de analfabetismo de cerca de 98% da população, do universo estimado em dez milhões de habitantes²⁸ (INE, 1983). Quase a totalidade da população moçambicana era analfabeta²⁹.

Quanto ao acesso à educação básica nos primeiros anos da independência os dados são relativamente imprecisos e problemáticos. O próprio Ministério da Educação ainda não disponibilizou dados sistematizados, correspondente a todos os anos, da educação durante esse período (1975-1986). Dos dados fornecidos pela Direção de Planificação e Cooperação do Ministério (DIPLAC) consta que em 1975 existiam 671.617 alunos matriculados no Ensino Primário do 1º Grau (1ª à 5ª classes) e 20.430 alunos matriculados no Ensino Primário do 2º Grau (6ª e 7ª classes), totalizando 692.047 alunos. Desse total, 33,9% dos alunos do EP1 e 43,7% dos alunos do EP2 eram mulheres, o que denota um claro desequilíbrio de género no EP1 e uma tendência para um relativo equilíbrio de género no EP2, sobretudo se for considerado que o Recenseamento Geral da População de 1980 concluiu que havia um relativo equilíbrio de género na distribuição demográfica da população moçambicana, estimada em cerca de 11.673.725 habitantes, num total de 5.670.484 homens e 6.003.241 mulheres³⁰ (MOÇAMBIQUE, 1983b).

²⁸ Instituto Nacional de Estatísticas (INE). Dados do Recenseamento Geral da População de 1980.

²⁹ Esse dado é pouco consensual, outros autores como, por exemplo, MOSCA (2005, p. 285) falam de uma taxa de analfabetismo de 90%; alguns outros como Mazula (1995) falam que a taxa era de aproximadamente 95% e outros como Abrahamsson e Nilsson (1998, p. 58) falam de 93%.

³⁰ Em Moçambique foi realizado um Recenseamento Geral da população em 1970, antecedido de um Censo em 1960 e outro em 1950. Optou-se em usar os dados do Censo de 1980 e não,

Pelos dados do Recenseamento Geral de 1980, existiam em Moçambique 3.338.099 crianças com idades compreendidas entre 5 à 14 anos de idade, sendo 1.707.348 homens e 1.630.751 mulheres, correspondendo a proporção de 51,15% e 48,85%, respectivamente (MOÇAMBIQUE, 1983b).

À data da independência, pelos cálculos aproximados que conjugam os dados do Recenseamento Geral da população de 1980 e as estatísticas educacionais relativas a 1975, somente cerca de um quinto das crianças em idade de frequentar a educação básica frequentava a escola. Os mesmos dados fornecidos pelo DIPLAC indicam que em 1975 existiam 5.235 escolas do EP1 e somente 26 escolas do EP2, o que indica que os 671.617 alunos do EP1 estavam distribuídos nas 5.235 escolas deste grau e os 20.430 de alunos do EP2 estavam igualmente distribuídos nas 26 escolas do grau correspondente, perfazendo uma média de cerca de 128 alunos por escola do EP1 e 786 alunos por cada escola do EP2, não estando disponível os dados sobre o número de alunos por turma e o número de professores e as suas respectivas qualificações, o que limita uma melhor análise das condições pedagógicas do ensino. Entretanto, Buendia Gomez (1999), entre outros pesquisadores, falam de uma qualidade de ensino deficitária, resultante tanto da falta de preparação pedagógica dos professores quanto das precárias condições materiais e logísticas do ensino (BUENDÍA GÓMEZ, 1999).

Portanto, se a qualidade do ensino já era questionável pelas próprias condições de funcionamento das unidades escolares, do ponto de vista quantitativo a rede escolar era insuficiente para atender a demanda. Para atender a cerca de dois milhões e meio de crianças em idade escolar e outros milhões de adolescentes, jovens e adultos que não tiveram a oportunidade de frequentar a escola na idade estabelecida legalmente, existiam apenas cerca de 5.260 escolas de educação básica, distribuídas irregularmente no território nacional e sem capacidade para atender a toda demanda existente. A discrepância entre o número de escolas do EP1 e do EP2 evidencia a dificuldade de se completar a formação básica definida em 7 classes.

por exemplo, de 1970 porque os dados de 1980 são os únicos que correspondem ao período de pós-independência, haja a vista que com a independência nacional os colonos portugueses abandonaram o país, fato que certamente reconfigurou os dados demográficos.

Com as medidas de reorganização da administração da educação e do sistema educacional introduzidas nesses primeiros anos da independência, Castiano *et ali* (2005) afirmam que, entre 1975 e 1977, Moçambique enfrenta a primeira expansão escolar que sobrecarrega a ínfima rede escolar existente. Nesse período, o número de crianças que entram pela primeira vez na escola primária duplicou, não obstante em termos absolutos essa expansão não tenha significado o acesso à educação para todos.

Tabela 1 – Número de escolas, alunos e professores (1974-1976)

	1974-1975	1976
Nº de Escolas Primárias	5.235	5.853
Alunos	672.000 ³¹	1.276.500
Professores	10.281	15.000

Fonte: Castiano *et ali* (2005, p. 49)

Conforme indica a tabela 1, o número de alunos na escola primária evoluiu de 672.000, entre os anos lectivos 1974-1975, para 1.276.500, em 1976. O número de escolas primárias, no igual período, evoluiu de 5.235 para 5.853 escolas e o número de professores primários de 10.281 para 15.000 professores. Duplicou o número de alunos, porém o número de escolas não se expandiu na igual proporção, o mesmo ocorrendo com a formação de professores, embora tenha havido um aumento em cerca de 50%.

Tabela 2 – Número de escolas, alunos e professores (1978-1982)

	1978	1982
Nº de Escolas Primárias	7.076	5.722

³¹ Este dado em Castiano (2005) difere dos dados fornecidos pela Direção de Planificação e Cooperação (DIPLAC) do Ministério da Educação (MINED) e, se correlacionados os números, parece corresponder somente ao número de alunos do EP1 nos dados fornecidos pelo DIPLAC, conforme os dados apresentados na página anterior.

Alunos	1.284.590	1.333.050
Professores	10.281	20.584

Fonte: Castiano *et alii* (2005, p. 57)

A relativa expansão que ocorre no acesso a educação básica no período (1975-1978), conjugado com os tímidos progressos registados na ampliação da rede escolar para educação básica e a formação de professores, são indicativos que indiciam o aumento do número de alunos por turma e mesmo uma sobrecarga da rede escolar existente, colocando em causa a qualidade educativa, se conjugarmos ainda com outros fatores como as deficiências na disponibilização de material didático (livros entre outros materiais) na época, que não acompanhou a expansão do efetivo escolar. Uma análise atenta pode levar a conclusão de que, considerando as condições da conjuntura, guardadas as proporções, houve mais uma expansão do acesso à escola do que propriamente o acesso à uma educação básica efetiva, em que crianças, jovens e adultos pudessem ter oportunidades de desenvolver significativamente as suas capacidades e potencialidades culturais e criativas, como defende Crahay (2002).

Embora não estejam disponíveis dados sistematizados sobre o fluxo escolar relativo ao período (1975 – 1991), esta afirmação é sustentada pelos níveis de desistência e/ou reprovação demonstrados genericamente pelo cruzamento de dados estatísticos da educação básica. Cinco anos após a primeira expansão da rede escolar pós-independência, o Censo populacional de 1980 registou que da totalidade da população moçambicana, excluindo aproximadamente 120 mil pessoas com formação secundária, técnica ou superior, apenas 473.897 pessoas tinham o ensino primário³² concluído, enquanto que Mosca (2005, p. 286) destaca que até 1980 apenas 82.700 alunos foram graduados no ensino básico, baixando o número para 58.800 pessoas em 1982. Estes dados contrastam com os dados das matrículas das tabela 1 e 2 acima, em que a partir do ano 1976 são apontados mais de um

³² O Censo não especifica que grau de ensino primário se refere nem anos de escolarização.

milhão de crianças matriculadas no ensino primário. Não obstante a expansão do acesso, os dados indiciam que essa mesma expansão já começara a enfrentar o desafio da permanência daqueles que conseguiam matricular-se no ensino básico, fazendo do acesso uma condição não suficiente para frequência e conclusão desse nível de ensino, como assevera Tomasevski (2001).

No ensino primário (tabela 1), a relação média professor-aluno registra um aumento de 1:65 em 1975 para 1:85 em 1976. No período 1978-1982 (tabela 2), nota-se que não obstante tenha havido uma redução do número de escolas do ensino primário, causada, sobretudo, pelo conflito armado entre a Resistência Nacional de Moçambique (RENAMO)³³ e as forças governamentais, há um crescimento do efectivo escolar. Esse dado reforça a ideia de que com a expansão do acesso à escola houve um declínio das condições pedagógicas de ensino e confirmam que, muito provavelmente, houve um aumento na relação aluno por turma. Esse número começara a baixar significativamente a partir de 1984, que é o momento em que a guerra civil intensificava-se, causando não somente a destruição das unidades escolares existentes mas impossibilitando, também, a ampliação da rede escolar, semeando uma atmosfera de terror que impedia a frequência à escola, bem como desviando os recursos para investimento no desenvolvimento de setores sociais para financiar a guerra.

A formação de professores para responder à expansão do acesso à educação básica, conforme mostram os dados da tabela 2, não é satisfatória. Castiano *et alii* (2005, p. 57) apontam que, em 1980 só cerca de 30% dos professores têm formação profissional adequada para lecionar no ensino

³³ Conforme explicitamos na introdução a RENAMO é um movimento rebelde criado logo após a independência nacional com o apoio da África do Sul do *apartheid* visando, inicialmente, a desestabilização da independência de Moçambique. Desencadeou uma guerra civil e de desestabilização de 16 anos contra as forças governamentais até a assinatura do Acordo Geral de Paz em Roma, em 1992, quando foi transformado em partido político após aprovação de uma nova Constituição da República que inaugurou um novo contexto político multipartidário, com o fim da chamada era socialista no país. Após perder para a FRELIMO nas primeiras e subsequentes eleições, segundo contestados resultados oficiais, a RENAMO passou à principal partido da oposição, onde se mantém até hoje. Depois de 20 anos de relativa estabilidade política, desde outubro de 2013 o governo da FRELIMO e a RENAMO retomaram as hostilidades, que extrapolaram do fórum político do debate para enfrentamentos militares decorrente de novos desacordos, supostamente causados pela legislação eleitoral e a hostilização política e econômica desencadeada pela FRELIMO ao longo dos 20 anos do Acordo Geral de Paz.

primário, embora a percentagem de professores com formação tenha subido em 1982 para 45%, dos professores em exercício, (MINED, 1984, *apud* CASTIANO *et ali*, 2005, p. 57). Mesmo assim, ressalva o autor supracitado, que no mesmo período há ainda mais de metade de professores sem formação.

Segundo Johnston (1986) *apud* Castiano (2005) em apenas 36% de todas as escolas primárias funcionavam todas as classes, e em 15% das escolas funcionava só a 1ª classe. Entretanto, a diminuição do número de escolas em cerca de 20% nas estatísticas, justifica-se também pelo fato de, a partir de 1980, as escolas primárias que funcionavam até a 3ª classe terem sido anexadas às escolas primárias completas (CASTIANO *et ali*, 2005).

Tabela 3 – Taxa de Analfabetismo por grupo etário e género em 1980

Grupos de idades e sexo	População Total	Taxa de analfabetismo (%)
TOTAL	8.751.356	72,2
Homem/Mulher		
H	4.238.740	59,0
M	4.512.616	84,6
7 – 9 HM	1.021.746	88,1
H	504.832	86,9
M	516.914	89,4
10 – 14 HM	1.470.134	58,5
H	786.195	52,3
M	683.939	65,7
15 – 19 HM	1.109.286	49,2
H	568.722	32,6
M	540.564	66,7
20 – 24 HM	907.371	64,9
H	393.802	40,9
M	513.569	83,2

25 – 39 HM	2.044.457	74,4
H	911.330	53,8
M	1.133.127	91,0
40 – 59 HM	1.548.904	84,1
H	761.979	72,0
M	786.925	95,9
60 e mais HM	611.266	92,3
H	292.888	85,6
M	318.378	98,6
Desconhecido HM	38.192	89,9
H	18.992	83,3
M	19.200	96,4

Fonte: MOÇAMBIQUE (1983b)

A tabela 3 mostra a taxa de analfabetismo em Moçambique registada no Recenseamento Geral da população de 1980 e a distribuição dessa taxa por grupos etários e género. Apesar da campanha de massificação do acesso à educação iniciada após a independência, com ampliação do número de vagas de educação básica e a alfabetização e educação de adultos, a tabela mostra que a taxa de analfabetismo geral de Moçambique situava-se em 72%. A tabela também revela que a taxa de analfabetismo era mais elevada nos extremos etários, isto é, é maior nos grupos etários 7 – 9, com 88,1%, 40 – 59, com 84,1% e, sobretudo, no último grupo etário (60 e mais), com 92,3%. A situação das mulheres é a mais preocupante, os dados da tabela mostram que em todos os grupos etários a taxa de analfabetismo nas mulheres é a mais elevada e com diferenças que indicam que não se trata de um mero acaso. Os dados mostram que até 1980, em Moçambique as mulheres foram as que menos acesso tiveram à educação, o que comprova a tese segundo a qual a educação da mulher estava relegada para o segundo plano, tornando completamente legítima, em Moçambique a mobilização promovida pelas Nações Unidas, que advogava mais investimentos na educação da mulher para eliminação das desigualdades educacionais, demanda essa que foi posteriormente respaldada como um dos Objetivos do Milênio (ONU, 2000).

Para a expansão do acesso à educação, houve também recurso à bolsas de estudo para assegurar uma acelerada formação de moçambicanos e diminuir a carência de quadros em todas as áreas de atividade, dada a evasão de quase todos os técnicos portugueses qualificados, com a proclamação da independência. O exemplo é a disponibilização, em 1976, de quatro escolas secundárias básicas com capacidade de 700 alunos cada pela República Socialista de Cuba, no âmbito das relações de cooperação e solidariedade entre ambos países (CASTIANO *et ali*, 2005). Embora a maioria dos moçambicanos (saídos de todas as províncias) que foram a Cuba nessa época fosse para frequentar o ensino secundário, parte deles ia para frequentar e completar o ensino básico.

Apesar da carência de infraestrutura, de condições financeiras e humanas (profissionais) para sustentar a vontade política declarada de assegurar o direito à educação a todos os cidadãos pelo Estado, não pode-se, portanto, deixar de considerar que houve registros significativos de expansão do acesso à educação básica em pouco tempo, sobretudo, se comparado ao regime político e social anterior: a colonialização.

Como afirmamos acima, em 1983 é aprovada a Lei do Sistema Nacional de Educação e inicia-se a sua implementação. O novo sistema de educação é confrontado com vários constrangimentos e Castiano *et ali* (2005) sintetizam tais dificuldades afirmando que;

embora, em termos percentuais, o número de crianças que ingressaram na escola no EP1 ter aumentado de 1975 a 1981 em cerca de 16% por ano, entre 1983 e 1987 o crescimento anual dos mesmos estagna. Assiste-se entre 1983 e 1987 a uma estabilização nas taxas médias de matrícula por ano, mas que, no geral, se traduz em baixas taxas médias, se tivermos em conta o crescimento da população em idade escolar.(...) Segundo cálculos feitos por Daun (1992:14), as taxas médias de matrícula para ambos os níveis do ensino primário calculadas sobre o número total das crianças dos sete aos doze anos de facto descem de 51%, em 1983, para cerca de 35,5% em 1987 [...] isto significa que de três crianças em idade escolar, somente uma pode entrar na escola (CASTIANO *et ali*, 2005, p. 81).

Outra realidade que o novo sistema de educação teve de enfrentar está relacionada com as repetências e desistências e a falta de vagas disponíveis

no EP2 para alunos que concluíssem o EP1. Como afirmamos nas páginas anteriores, as altas taxas de repetência no sistema educacional são resultado da fraca e/ou falta de formação dos professores, de questões estruturais, como a condição sócioeconômica dos alunos, marcada pela pobreza extrema, da língua de ensino, de métodos de ensino centrados no professor e do que Ribeiro denomina de pedagogia da repetência, em que segundo o autor, apesar dos esforços para a universalização da educação básica “a prática da repetência está contida na pedagogia do sistema como um todo [...] como se fizesse parte integral da pedagogia, aceita por todos os agentes do processo de forma *natural*” (RIBEIRO, 1991, p. 18). Embora Ribeiro esteja se referindo ao contexto brasileiro, essa concepção pedagógica vingou na realidade moçambicana, e é herdeira da concepção tradicional de escola e de educação que vem desde a época colonial moçambicana.

Tabela 4 – Escolas, professores e alunos matriculados e graduados (1975 – 1986)³⁴

	1975	1977	1980	1982	1984	1986
Escolas existentes						
Ensino primário	5.235	7.076	5.730	5.722	4.990	4.382
Ensino geral (secundário)	31	94	120	137	146	208
Ensino técnico básico	13	13	19	23	23	25
Ensino técnico médio	3	3	3	3	4	4
Ensino superior	1	1	1	1	1	2
Professores existentes						
Ensino básico	10.281	16.142	17.030	20.584	21.045	20.756
Ensino geral (secundário)	Nd	1.853	2.087	2.361	3.066	3.422

³⁴ Para melhor interpretação dos dados observe-se que o Recenseamento Geral da população de 1980 registrou que Moçambique tinha aproximadamente 12 milhões de habitantes e o Recenseamento Geral da população de 1970 aproximadamente 9,5 milhões de habitantes. Considerando a tendência crescente, as estimativas são de que em 1975 o número de habitantes estivesse entre esses dois números registrados nos dois Recenseamentos e, em 1986, estivesse acima dos dados do Recenseamento de 1980, mas também próximos a esse número de habitantes. Segundo o Recenseamento de 1980, o número de crianças com idades compreendidas entre 7 a 14 anos de idade era de aproximadamente 2,5 milhões.

Ensino superior	Nd	210	244	308	351	330
Alunos matriculados						
Ensino básico	671.600	1.363.000	1.387.000	1.333.000	1.303.000	1.251.000
Ensino geral (secundário)	26.400	47.900	90.000	94.400	123.400	144.000
Ensino superior	2.400	800	1.100	1.100	1.200	1.600
Alunos graduados						
Ensino básico	19.700	39.500	82.700	58.800	72.700	75.200
Ensino geral (secundário)	4.400	11.100	19.200	16.100	22.400	17.000
Ensino superior	56	116	115	116	54	108

Fonte: MOSCA (2005)

Na tabela 4, que apresenta um panorama dos dados da educação moçambicana nos primeiros dez anos da formação do Estado moçambicano, é possível perceber os efeitos das repetências e das desistências. Comparado os dados dos alunos matriculados e dos alunos graduados no ensino básico, os problemas de fluxo do sistema ficam evidentes, pois em aproximadamente uma década não se conseguia graduar no ensino básico nem 1/10 dos alunos matriculados. Dois motivos podem estar por detrás da ineficácia constatada nos dados: ou a desistência dos alunos antes de completarem o ciclo de formação e se graduarem na educação básica e/ou um elevado índice de repetência que faz atrasar em vários anos a graduação dos alunos, sobretudo, se for levado em consideração a relação professor/aluno que é, em média, extremamente elevada.

Tabela 5 – Evolução das taxas de matrícula no EP1 e EP2 (1983-1987)³⁵

Ano	EP1	EP2	EP1 e EP2	Taxa de Matrícula
1983	1.220.139	91.044	1.311.183	51%
1987	1.286.961	75.877	1.362.838	38%

Fonte: Castiano (2005)

Como ilustra a tabela 5, no ano de 1987, de aproximadamente 1.300.000 alunos matriculados no EP1, havia somente cerca de 76.000 alunos matriculados no EP2. Portanto, ainda na educação básica, à medida que os níveis de escolaridade eram mais altos, menos vagas existiam para atender a demanda, o que dificultava a frequência completa da educação básica compreendida em sete classes (CASTIANO, 2005). Esses dados são indicativos de que a agenda educativa de Moçambique deveria nos anos seguintes privilegiar a correção desses problemas de fluxo, assegurando condições de permanência e conclusão dos níveis de ensino, e ampliar ainda mais a rede escolar, de modo a garantir o efetivo direito à educação dos moçambicanos, preconizado nas políticas educacionais. Entretanto, nesse mesmo ano começa a implementação do Programa de Reabilitação Econômica (PRE), marcando o início das reformas neoliberais do Estado e a consequente reorganização das políticas públicas, de acordo com o novo ideário. Quais foram as implicações de tais reformas do Estado nas políticas de educação? O que a reforma implicou no acesso à educação básica em Moçambique a partir de 1987? Essas são questões que procuramos responder no próximo e último capítulo do presente trabalho.

³⁵ A fonte não informa se as taxas de matrícula são brutas ou líquidas, porém analisada a taxa geral de analfabetismo parece que os valores apresentados por Castiano *et alii* (2006) se referem a taxas líquidas, apresentando apenas a matrícula na educação básica dos indivíduos com idades compreendidas entre 6/7 à 12/13 anos de idade.

CAPÍTULO 3

REFORMA DO ESTADO E DIREITO À EDUCAÇÃO BÁSICA EM MOÇAMBIQUE (1987 – 2007)

Neste capítulo final é discutida a efetivação do direito à educação básica em Moçambique no contexto da reforma do Estado. Parte-se da caracterização da reforma, através da descrição do que ela consistiu em termos de configuração do Estado, para contextualizar as políticas educacionais adotadas no domínio do acesso à educação básica. Assim, o capítulo inicia com uma análise da reforma do Estado em seu molde neoliberal, discute esse ideário político-econômico e analisa a sua implementação em Moçambique.

Com o propósito de referendar as implicações desse ideário neoliberal nas políticas públicas, a segunda parte do capítulo é dedicada a analisar as políticas educacionais adotadas no contexto da reforma e que tiveram implicações na efetivação do direito à educação básica naquele período. Para uma análise que tenha em seu horizonte a dimensão empírica da problemática, são considerados os dados sobre o acesso à educação básica em Moçambique e os respectivos documentos de política educacional elaborados no período compreendido pela pesquisa.

3.1. Antecedentes da reforma

Como analisamos, a independência de Moçambique em 1975 ao mesmo tempo em que representava uma importante conquista no plano da autodeterminação política dos moçambicanos, no plano econômico e social os desafios enfrentados foram enormes com vista a viabilizar o projeto de sociedade idealizado pelo movimento de independência. Como nos demais países africanos ex-colônias europeias e recém-independentes, a Frelimo via-se desafiada a edificar um Estado, implementar seu projeto político e consolidar o projeto de sociedade moçambicana, até então, inexistente.

No plano econômico, pelas opções político-econômicas adotadas pela Frelimo logo após a independência, e as implicações que essas opções

trouxeram no contexto geopolítico das alianças ideológicas e no apoio político e financeiro internacional, os desafios para manter economicamente viável o Estado, a curto, médio e longo prazos, mostraram-se complexos e difíceis. Associada a essa dificuldade estava a conjuntura micro e macroeconômica, caracterizada pela desarticulação da capacidade produtiva nacional e pelos bloqueios econômicos regionais por países de que Moçambique dependia para rentabilizar a infraestrutura econômica.

Dividida entre dois blocos ideológicos, política e economicamente rivais, as alianças internacionais de Moçambique eram limitadas, e os países com os quais passou a manter relações de cooperação política e econômica foram definidos constitucionalmente, considerando esse contexto geopolítico e ideológico.

Repudiando o Ocidente, de um modo geral, que era visto pela Frente de libertação como imperialista e fomentador do capitalismo e das relações de exploração coloniais subjacentes, a primeira Constituição determinava que os países socialistas eram aliados naturais de Moçambique, com quem o Estado moçambicano desenvolvia e consolidava relações de cooperação e solidariedade (MOÇAMBIQUE, 1975). Afirmava-se, também, que essa relação remontava à luta de libertação anticolonial, e se estenderia com a sucessiva aproximação da Frelimo ao chamado bloco socialista, chancelada no pós-independência, com a transformação da Frelimo no seu III Congresso, em 1977, de uma Frente de libertação em partido revolucionário de vanguarda marxista-leninista (ABRAHAMSSON e NILSSON, 1998).

Entretanto, apesar dessa aliança natural, o apoio almejado do bloco socialista não teve todo o êxito esperado, pois no início da década de 1980 Moçambique via indeferido o seu pedido de adesão à organização de cooperação e ajuda econômica do bloco socialista COMECON (MOSCA, 2005). Como explica Mosca, explicitando também um dos objetivos da Frente ao se declarar partido marxista-leninista,

a opção de transformar a Frelimo num 'partido de vanguarda' marxista-leninista tinha também um objetivo externo: convencer os países socialistas sobre as opções econômicas e sociais e do modelo de sociedade. A tentativa de adesão à organização

econômica COMECON (Council for Mutual Economic Assistance), durou anos, sendo finalmente rejeitada nos princípios da década dos anos 1980 (MOSCA, 2005, p. 190, grifos do autor).

Rejeitado como membro efetivo e de pleno direito, Moçambique permaneceu membro convidado do COMECON, um estatuto que “não dava acesso a linhas de crédito, financiamentos e cooperação em condições mais vantajosas (comparativamente às condições de membro efetivo)” (MOSCA, 2005, p. 190).

Segundo Mosca, para essa rejeição estava em causa uma questão teórica, um debate teórico e político sobre as revoluções africanas e os movimentos de libertação nacional, “que muitos recusavam o reconhecimento como partidos marxistas ou que as transformações que se operavam eram de natureza socialista” (MOSCA, 2005, p. 190).

Com essa restrição, as dificuldades no plano econômico tornaram-se cada vez mais desafiadoras: a pobreza extrema da maioria da população, a necessidade de investir em setores sociais com grande demanda, como educação e saúde, a formação de profissionais desses setores, a ampliação de infraestrutura para atender a diversidade dos serviços públicos, a pressão por recursos para manter em funcionamento o aparelho estatal, a ineficiência, os baixos índices de produtividade da economia – resultado da saída do país dos profissionais qualificados que operavam o setor econômico – a falta de experiência das novas lideranças políticas com instrumentos de gestão micro e macroeconômica e, ainda, o alastramento da guerra de desestabilização e civil iniciada em 1976, agravada pela conjuntura internacional (bloqueio econômico pelos regimes do *apartheid* na África do Sul e de Ian Smith na Rodésia do Norte), levaram o país a uma situação de crise econômica e humanitária no início da década de 1980.

No plano educacional, mesmo condicionado em termos financeiros, foram mencionadas no capítulo anterior as ações desencadeadas pelo Estado com vista a organizar um sistema educacional e assegurar o acesso à educação básica àqueles que foram anteriormente excluídos pelo sistema colonial e a congruência das práticas educacionais com o projeto socialista de

sociedade. Na esfera social, com as nacionalizações da educação, saúde e habitação, foi implementado um importante programa de acesso a direitos sociais básicos, que, em função das possibilidades da época, buscou reparar o saldo de atraso engendrado pelo regime colonial.

Nesse aspecto, Mosca afirma que,

Deve-se destacar a prioridade das políticas sociais e os progressos registrados. Foi realizado um grande esforço na alfabetização de adultos e na formação de docentes do ensino básico e secundário, nas escolas de formação de profissionais de saúde e na prioridade atribuída a estes setores nas relações e projetos de cooperação. Em poucos anos, a taxa de analfabetismo decaiu mais de 20 pontos percentuais. As escolas secundárias e profissionais não encerraram, bem como a Universidade de Lourenço Marques, que foi designada de Universidade Eduardo Mondlane (MOSCA, 2005, p. 180).

De acordo com Mosca, o número de quadros médios e superiores multiplicou-se várias vezes em menos de 10 anos; “o ensino tornou-se gratuito e as acessibilidades deixaram de estar determinadas pelas condições econômicas das famílias” (MOSCA, 2005, p. 180). Portanto, as escolas do ensino básico multiplicaram-se nas aldeias e no meio rural, embora com salas de aulas, equipamentos escolares, material pedagógico precário, o que de acordo com o autor, tentou-se minimizar com a participação das comunidades no fornecimento desses recursos. “Estes resultados e aspectos de natureza social são de grande importância, não obstante a perda de qualidade dos serviços devido à escassez da oferta e à redução da capacidade técnica” (MOSCA, 2005, p. 181).

Entretanto, apesar da vontade política existente de construir uma sociedade socialista, em que as oportunidades, o bem-estar e o acesso aos direitos sociais não estivessem determinados por privilégios de natureza econômica ou de outra ordem, Mosca explica que, as nacionalizações foram anunciadas sem que existissem capacidades administrativas e técnicas para suportar a aplicação das mesmas, isto é, que a universalização dos serviços fosse acompanhada com melhorias na qualidade (MOSCA, 2005). Portanto,

Os gastos sociais tornaram-se um pesado fardo para o orçamento público, que era financiado pela banca estatal, por emissão de moeda e através da acumulação da dívida pública. A crise econômica não permitiu que a saúde e a educação melhorasse a oferta de serviços aos cidadãos, não obstante a mudança das acessibilidades dos mais pobres. O parque imobiliário nacionalizado deteriorou-se por deficiente manutenção. A nacionalização destes setores revela bem a aplicação dos *slogans* ‘colocar a política no posto de comando’ [...]; isto é, considerava-se que o importante era a mobilização da população e o engajamento popular e que estas condições seriam suficientes para superar as dificuldades técnicas, organizativas e financeiras (MOSCA, 2005, p. 182, grifos meus).

Porém, as dificuldades se agudizaram, a crise econômica se alastrou e o governo foi obrigado a buscar alternativas às opções político-econômicas até então adotadas. Assim, em resposta à crise, em 1980 foi elaborado o Plano Prospectivo Indicativo (PPI) para dez anos (1980 – 1990) (CASTIANO e NGOENHA, 2013). De acordo com Mosca, o plano “era principalmente um conjunto de metas econômicas e sociais, pretendia a vitória sobre o subdesenvolvimento e a construção de um país socialista” (MOSCA, 2005, p. 210). No âmbito do PPI foram investidos elevados recursos financeiros provenientes do tesouro³⁶ nacional, que embora limitados em volume foram, quase que totalmente, postos a serviço dos objetivos do Plano.

Abrahamsson e Nilsson afirmam que em avaliação da situação política, econômica e social do país, durante o IV Congresso da Frelimo em 1983, “os participantes dirigiram uma crítica acérrima à política de desenvolvimento seguida” (ABRAHAMSSON & NILSSON, 1998, p. 47), e que havia um grande descontentamento com os resultados alcançados após gasto de importantes recursos públicos, sobretudo, na produção agrícola. Apesar de conter metas ambiciosas, o irrealismo que caracterizou a elaboração do PPI era a própria causa que originava o seu fracasso, apesar de ter relançado a ideia de um planejamento de longo prazo e a mobilização popular com vista à materialização de metas sociais e econômicas (MOSCA, 2005).

³⁶ Informação obtida em comunicação pessoal de José Luís Cabaço em aula ministrada no fim do curso sobre História Política e Social da África Portuguesa do professor Michel Cahen, no Programa de Pós-Graduação do Departamento de Sociologia da USP, em maio de 2013. Antropólogo de formação e professor convidado na USP, José Luís Cabaço foi um dos ministros responsáveis pela implementação do PPI.

Segundo Abrahamsson e Nilsson (1998), no mesmo ano o governo buscou reverter a tendência econômica decrescente, formulando um programa de ação para atender a esse propósito. De acordo com esses autores,

Este programa decidiu que o balanço macroeconômico tinha que ser readquirido o mais depressa possível. As despesas do estado e a quantidade de dinheiro a circular tinham que se adaptar à capacidade de produção do país. Era necessário reduzir ao mínimo os aumentos de salários e subvenções. Além disso, devia dar-se início a algumas modificações a mais longo prazo. A política agrícola devia ser reformulada e o setor estatal devia ser reestruturado (ABRAHAMSSON e NILSSON, 1998, p. 48).

Apesar do esforço que consistiu esse programa de ação, os resultados estiveram aquém do desejado e a situação econômica do país aumentou a necessidade de financiamento internacional. Abrahamsson e Nilsson (1998) afirmam que a esperança do governo moçambicano era que o pedido de entrada de Moçambique, em 1984, para o Banco Mundial (BM) e para o Fundo Monetário Internacional (FMI) pudesse trazer um necessário fluxo de apoio. Portanto, de um pretendido salto para o socialismo, perspectivado pelo PPI, Moçambique começou um movimento que foi denominado pelo Presidente Samora Machel de “Romper o Cerco”, que era, nada menos ou nada mais, que a virada de Moçambique para busca de soluções da crise no Ocidente (CASTIANO e NGOENHA, 2013).

De acordo com Joseph Hanlon e Teresa Smart (2008) o apoio oferecido pelo Banco Mundial e pelo FMI a Moçambique tinha uma condição explícita, que era a implementação de um Programa de Reajustamento Estrutural (PRE), “como parte do Consenso de Washington de que os países pobres precisavam de se desenvolver e integrar o mundo capitalista global” (HANLON e SMART, 2008, p. 39). Segundo Abrahamsson e Nilsson (1998), em janeiro de 1987, o governo moçambicano apresentou o conteúdo do programa de reabilitação econômica que tencionava implementar, marcando desse modo, formalmente, o início à reestruturação político-econômica do Estado moçambicano.

3.2. A reforma do Estado

Após a assinatura dos acordos com as instituições financeiras internacionais (BM e FMI), em janeiro de 1987 teve início a reestruturação do Estado moçambicano. Concebida como condição para a ajuda financeira internacional e renegociação da dívida pública do país e como antídoto para a crise econômica que o país enfrentava, a reforma representava uma mudança de paradigma político-econômico em Moçambique. Era a entrada de Moçambique no sistema capitalista mundial e sua transformação social, política e econômica.

A reforma do Estado foi denominada de Programa de Reabilitação Econômica (PRE) e consistia na versão moçambicana dos conhecidos programas de reajustamento estrutural, preconizados aos países em crise pelo Banco Mundial e pelo FMI. Tratava-se da aplicação da cartilha neoliberal muito em voga nas décadas de 80 e 90 do século XX, que governos de vários países implementaram como critério de elegibilidade à ajuda financeira internacional.

Em termos teóricos, esses programas de reajustamento muito difundidos nas duas últimas décadas do século XX representaram a retomada da doutrina liberal clássica, que foi transformada pelos principais centros difusores do capitalismo internacional em diretriz central do pensamento e administração econômicos (HARVEY, 2011). De acordo com Harvey (2011), esse paradigma neoliberal é, em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas, “que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio” (HARVEY, 2011, p. 12).

Entretanto, para Perry Anderson, o neoliberalismo é um fenômeno distinto do simples liberalismo clássico do passado, pois segundo ele, “trata-se de um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política” (ANDERSON, 1995, p. 9).

Segundo Reginaldo Moraes “durante décadas os principais defensores das ideias neoliberais foram vistos como pensadores excêntricos, sobreviventes de um *laissez-faire* paleolítico e sem futuro” (MORAES, 2001, p. 31). Porém, com a crise do Estado de bem-estar social de inspiração keynesiana na segunda metade do século XX, as suas premissas foram retomadas para a crítica do Estado-providência e dos direitos sociais. A tarefa coube particularmente a chamada Sociedade de Mont Pèlerin, entidade fundada na Suíça, em 1947, da qual faziam parte destacados economistas e filósofos, entre os quais, Friedrich Hayek e Milton Friedman. Em defesa do que chamaram de “Sociedade Aberta”, esses intelectuais empenharam-se em difundir vigorosamente o seu ideário, de onde resultou a publicação de várias obras que serviram para fundamentar teoricamente o que ficou conhecido por neoliberalismo.

Segundo Harvey, a partir de 1970 as ideias neoliberais começaram a ocupar o centro do palco, sobretudo nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, graças aos vários bem financiados bancos de ideias e rebentos da Sociedade de Mont Pèlerin, como o *Institute for Economic Affairs*, de Londres, e a *Heritage Foundation*, de Washington, bem como mediante sua crescente influência na academia, particularmente na Universidade de Chicago, em que reinava Milton Friedman (HARVEY, 2011).

Em linhas gerais, Hayek e Friedman defendiam o que chamavam de liberdade econômica, que ambos entendiam ser uma ordem social espontânea produzida pelo livre mercado e pela competição. Retomando a ideia da mão-invisível de Adam Smith, defendiam a concorrência como melhor método de organização econômica e social e o valor supremo das vontades e liberdades individuais nas relações sociais e econômicas. Em função da defesa que faziam do individualismo, da livre empresa e da competição opuseram-se a quaisquer formas de intervenção do Estado nos mercados, quer com vista a alterar a sua ordem, quer como operador econômico. Nas palavras de Hayek,

o liberalismo econômico é contrário à substituição da concorrência por métodos menos eficazes de coordenação dos esforços individuais. E considera a concorrência um método superior, não somente por constituir, na maioria das circunstâncias, o melhor método que se conhece, mas,

sobretudo por ser o único método pelo qual nossas atividades podem ajustar-se umas às outras sem a intervenção coercitiva ou arbitrária da autoridade. Com efeito, uma das principais justificativas da concorrência é que ela dispensa a necessidade de um 'controle social consciente' e oferece aos indivíduos a oportunidade de decidir se as perspectivas de determinada ocupação são suficientes para compensar as desvantagens e riscos que a acompanham (HAYEK, 2010, p. 58).

Portanto, nessa perspectiva, o mercado é concebido como o mecanismo de auto-regulação social e econômica, motor da organização social, e palco onde se exerce o direito básico de propriedade que caracteriza a sociedade aberta. Como afirma Bianchetti, cada homem seria um indivíduo, um ser monádico e egoísta cuja relação básica com a realidade é a propriedade irrestrita de si e de seus bens, fazendo do homem um sujeito fundamentalmente econômico e o direito de propriedade a base da identidade, da vida social e do direito humano básico (BIANCHETTI, 2005).

Essa concepção individualista de homem e de vida em sociedade trata os cidadãos como simples proprietários e consumidores, e a sociedade e o conjunto das instituições sociais como um simples espaço mercadológico para a satisfação de interesses econômicos individuais. Com esse individualismo como fundamento das relações sociais, o aprofundamento das desigualdades sociais é negligenciado e naturalizado, uma vez que, igualmente à preocupação primeira com indicadores macroeconômicos, a desigualdade é vista como imprescindível ao funcionamento do livre mercado.

Dai resulta a oposição aos direitos sociais e a intervenção do Estado no sentido de reduzir as desigualdades sociais, posto que, na concepção neoliberal "a política social enfraquece as atitudes que promovem de fato a liberdade, contraria os efeitos benéficos da livre sociedade e da livre economia, além de se originar de um equívoco quanto à verdadeira justiça" (BIANCHETTI, 2005, p. 90). Os neoliberais defendem ainda que

O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada [ao livre mercado]; o Estado tem de garantir, por exemplo, a qualidade e a integridade do dinheiro. Deve também estabelecer as estruturas e funções militares, de defesa, da polícia e legais requeridas para garantir direitos de propriedade individuais e para assegurar, se necessário pela força, o funcionamento apropriado dos mercados. Além disso, se não existirem mercados (em áreas como a terra, a água, a

instrução, o cuidado de saúde, a segurança social ou a poluição ambiental), estes devem ser criados, se necessário pela ação do Estado (HARVEY, 2011, p. 12)

De acordo com Harvey (2011), a teoria neoliberal obteve respeitabilidade acadêmica quando Hayek em 1974 e Friedman em 1976 ganharam o prêmio Nobel de economia, e o neoliberalismo, especialmente em sua versão monetarista, passou a ter influência prática em vários campos políticos. No domínio das políticas públicas, após ser experimentado pioneiramente no Chile no início dos anos 1970, “a dramática consolidação do neoliberalismo como nova ortodoxia econômica de regulação da política pública no nível do Estado no mundo capitalista avançado ocorreu nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha em 1979” (HARVEY, 2011, p. 31), com a adoção de medidas neoliberais pelo Banco Central dos Estados Unidos (FED) e pela, então recém-eleita, primeira-ministra britânica Margaret Thatcher. Dai em diante, seguiu-se a hegemonia de políticas neoliberais nas social-democracias europeias que, de acordo com Perry Anderson (1995), resultou no triunfo em quase todos os países da OCDE.

Desse modo, pelos resultados de estabilização macroeconômica alcançados nesses países, mesmo implicando em sacrifícios sociais elevados, como altas taxas de desemprego e erosão nos direitos sociais nos países visados, as agências financeiras internacionais passaram, desde então, a adotar o ideário neoliberal como diretriz do pensamento econômico, utilizando, a implementação de tal ideário como requisito condicional para os resgates financeiros aos países em situação de crise. Como explica Martin Carnoy,

Os empréstimos do FMI e do Banco Mundial exigiam, precisamente, a redução dos gastos públicos e da ajuda ao consumo (para limitar os gastos do Estado e estimular as exportações), a supressão do controle dos preços e a queda sensível das tarifas alfandegárias de modo a alinhar os preços do mercado interno com os do mercado mundial; impunham, também, a revisão da política fiscal, a redução das distorções no setor privado e a diminuição do déficit público, o pagamento dos serviços públicos pelos usuários, a privatização das empresas públicas e dos serviços sociais, assim como a implantação das reformas institucionais necessárias para o bom funcionamento desses serviços (CARNOY, 2002, p. 73).

Portanto, quando Moçambique aderiu ao Banco Mundial e ao FMI em 1984, o receituário neoliberal já estava pronto e consolidado, e às autoridades moçambicanas cabia implementá-lo se pretendessem ver aceite o apoio financeiro solicitado. E desse modo, foram postas em marcha as medidas de reestruturação político-econômica que, segundo ditavam as regras, consistiram no enxugamento do Estado, na redução dos gastos estatais através da liberalização dos serviços sociais como educação e saúde, entre outras prestações sociais públicas.

As medidas de reforma econômica consistiram também na cobrança de pagamento aos usuários dos serviços públicos, na diminuição ou eliminação das subvenções aos consumidores, liberalização do comércio, privatização de empresas públicas, desvalorização da moeda nacional com vista a limitar a importação e incentivar a exportação e equilibrar a balança de pagamentos, a abolição do sistema de preços fixos que vigorava até então, reformas institucionais e fiscais visando aumentar a receita do Estado, e entre outras, o incentivo ao investimento privado e à entrada de capitais estrangeiros, isto é, a liberalização da economia como um todo visando a passagem de Moçambique de uma situação de economia planificada em nível central para uma economia de mercado (ABRAHAMSSON e NILSSON, 1998).

Assim, de acordo com Mosca (2005), prevendo possíveis resistências ao programa devido às dificuldades que este submeteria à população, em janeiro de 1987, ao mesmo tempo em que anunciava as medidas de reajustamento, o governo publicou um texto intitulado *Construímos o futuro com as nossas mãos*, que sendo uma espécie de versão popular do conteúdo do Programa de Reabilitação Econômica (PRE), pretendia sensibilizar os membros do Partido, das chamadas Organizações Democráticas de Massa (ODM's)³⁷, os trabalhadores, os membros das Forças de Defesa e Segurança, enfim as forças vivas da sociedade e o povo em geral, da necessidade dos sacrifícios que decorreriam da implementação do programa (ABRAHAMSSON e NILSSON, 1998).

³⁷ São ODM's a Organização da Mulher Moçambicana (OMM), a Organização da Juventude Moçambicana (OJM) e Organização dos Trabalhadores Moçambicanos (OTM, transformada em central sindical), entre outras.

Mosca (2005) afirma que de acordo com esse documento, os objetivos oficiais do PRE eram (i) travar a queda da atividade econômica do país e iniciar uma progressiva recuperação dos setores vitais da economia até 1990, através de programas de reativação da produção, (ii) a reabilitação da economia com o aumento da produtividade e da eficiência produtiva e (iii) reduzir os défices do Orçamento Geral do Estado e as dívidas à banca (FRELIMO, 1987, *apud* MOSCA, 2005).

Ainda de acordo com Mosca, “não são apresentadas oficialmente questões essenciais como o déficit externo e a dívida, os desequilíbrios da economia (inflação, dívida pública, etc.), os cortes orçamentais e as respectivas consequências” (MOSCA, 2005, p. 312), limitando-se a postular apenas um conjunto de medidas que visavam atenuar os efeitos previsíveis de redução do poder aquisitivo da população. Assim, parece que apesar de o governo assumir oficialmente a responsabilidade pelas medidas adotadas, o processo de reforma estava sob comando da assistência técnica do Banco Mundial e do FMI, a quem cabia o tratamento mais técnico e elaborado das questões de natureza micro e macroeconômicas e o seu monitoramento ao longo da implementação da reforma.

Quanto ao impacto das medidas programáticas, Mosca (2005) afirma que existe unanimidade em considerar que foram os grupos sociais mais pobres das zonas urbanas os que mais pagaram a fatura do ajustamento, posto que os benefícios das políticas sociais destinados a estes grupos foram reduzidos drasticamente e acompanhados de subida dos preços de produtos e serviços básicos de primeira necessidade. Devido às medidas de liberalização da economia e do comércio, os salários reais decresceram e o desemprego aumentou, tanto em consequência das medidas de ajustamento nas empresas estatais, que resultaram em despedimentos em massa e indenização dos chamados trabalhadores excedentes, quanto decorrente das privatizações e consequente reestruturação das empresas, dentro dos novos critérios da chamada eficiência econômica privada.

Em pouco tempo de implementação do programa de ajustamento (três anos), com aplicação de medidas de liberalização severas e com implicações

sociais gravosas, os grupos mais pobres ressentiram-se socialmente, o que levou o governo a transformar o PRE em PRES, isto é, em Programa de Reabilitação Econômica e Social. Essa mudança visava a atenuar nesses segmentos sociais os efeitos dolorosos do programa e evitar rupturas sociais e políticas que pudessem pôr em causa as alianças sociais de base do governo e a continuidade do programa de reformas.

Tal transformação, que estava inserida na estratégia conjunta do governo e das instituições financeiras internacionais de intercalar medidas de choque e suavização, foi seguida da introdução de medidas socialmente mais sensíveis, como o abastecimento dirigido de produtos de primeira necessidade, canalizado à população mais pobre, que visava à diminuição dos efeitos sociais mais violentos que a aplicação da reforma implicava.

Como corolário das premissas mont-pelerinianas, o programa de ajustamento exigiu uma reforma política do Estado, de modo a, por um lado, garantir a sua continuidade e eliminar a possibilidade de retorno ao modelo social e econômico socialista do pós-independência e, por outro lado, também à criação de um ambiente político e institucional favorável às transformações econômicas no âmbito do programa geral de reformas.

Como refere Wuyts (1989) em relação aos objetivos dos programas de ajustamento, as reformas macroeconômicas jamais podem ser vistas como um conjunto de medidas políticas neutras com o objetivo de alcançar mais eficiência e economia de recursos, mas invariavelmente preponderância na conformação do processo de desenvolvimento econômico e social bem como no balanço de forças políticas. Deste modo, no contexto das transformações políticas, três anos após a implementação do PRE foi aprovada uma nova Constituição da República em 1990, e Moçambique deixava de designar-se República Popular e passava simplesmente a designar-se República de Moçambique, como sinal de abandono à orientação socialista.

Na Constituição, foram eliminadas expressões de conotação ideológica socialista, e o radicalismo de esquerda foi substituído pelo insistente apelo à unidade nacional, aos valores da cidadania liberal, conforme definidos por Marshall (1967), e à defesa da soberania. De um modo geral, a reforma política

culminou na aprovação de uma Constituição liberal, com divisão tripartida de poderes (executivo, legislativo e judicial), um sistema político multipartidário, fundado em eleições periódicas como meio de acesso ao poder e a afirmação da democracia liberal como valor e fundamento das relações sociais, políticas e econômicas.

Decorrente dos pressupostos neoliberais de afirmação das liberdades e direitos civis e políticos individuais e, nesse sentido, o estabelecimento de um sistema político multipartidário de sufrágio universal e livre no ordenamento legal, a referência sistemática à Frelimo desaparece do texto constitucional, cabendo apenas uma menção como patrimônio nacional pela vitória sobre o colonialismo e a conquista da independência (MOÇAMBIQUE, 1990, p. 9).

Deste modo, com a saída do sistema de partido único, reforçavam-se os princípios de liberdade política e associativa, do direito de todos de participar no processo de ampliação e consolidação da democracia (art. 73), concebidos como direito de todos os cidadãos à liberdade de reunião, associação e formação de partidos políticos, para o efeito de prossecução de fins sociais, econômicos, culturais ou políticos (MOÇAMBIQUE, 1990).

Quanto à organização social e econômica do Estado, a Constituição determinava no artigo 41 que (i) a ordem econômica da República de Moçambique assenta na valorização do trabalho, nas forças de mercado, na iniciativa dos agentes econômicos, na participação de todos os tipos de propriedade e na ação do Estado como regulador e promotor do crescimento e desenvolvimento econômico e social, visando a satisfação das necessidades básicas da população e a promoção do bem-estar social. No artigo 43 determinava que (ii) a economia nacional compreende complementarmente a propriedade estatal, cooperativa, mista e privada; e (iii) o Estado promove e apoia a participação ativa do empresariado nacional no quadro do desenvolvimento e da consolidação da economia do país (MOÇAMBIQUE, 1990).

Quanto à educação, na sequência dos direitos proclamados, a Constituição, com exceção do objetivo de formação do Homem Novo declarado na lei 4/83 do SNE, cancelava no artigo 92 o que já estava estabelecido na lei

do SNE, determinando que: (i) na República de Moçambique a educação constitui direito e dever de cada cidadão e que (ii) o Estado promove a extensão e a igualdade de acesso de todos os cidadãos ao gozo deste direito, numa reiteração clara do estabelecido naquela lei (MOÇAMBIQUE, 1990).

A exceção do direito à educação, estava assim consagrado, em nível da Constituição, o ideário reformista de matriz neoliberal, corroborando a tese de Wuyts (1989) de que há correspondência entre os programas de reforma econômica e um balanço de forças políticas e consequente reforma política do Estado.

4.1. Políticas de expansão de acesso à educação básica pós-reforma do Estado moçambicano

Conforme analisado, em 1987, ano em que Moçambique adota o neoliberalismo como modelo de desenvolvimento, o país encontra-se numa crise social e econômica profunda. Por um lado era a guerra civil que, entre outros estragos, ceivava grande parte da rede escolar, por outro lado as medidas de austeridade introduzidas com o Programa de Reajustamento Estrutural limitavam a intervenção do Estado na promoção de políticas sociais e provimento de garantias dos direitos sociais como a educação.

Mosca (2005) comenta que a evolução da pobreza constituiu o principal comportamento perverso do ajustamento em Moçambique. Salaria que, grande parte dos estudos não indicam melhorias significativas na pobreza, no emprego, no rendimento das famílias e no consumo privado. Citando PNUD (2003), afirma que, os índices de desigualdade de distribuição da riqueza continuam sendo dos mais assimétricos da África Sub-Sahariana.

Prosseguindo, Mosca (2005) diz que, contrariamente ao abismo social e econômico que se configura, emerge uma elite no quadro da aliança com o capital externo, que utiliza o Estado como meio de acesso às oportunidades de negócio e de obtenção de rendimentos, formando-se essencialmente uma elite de renda.

Num breve trecho, Mosca sintetiza o quadro emergente na transição neoliberal:

O Estado foi forte e propositadamente debilitado. A capacidade de regulação da economia e de determinados sectores é insuficiente. (...) transitou-se de uma economia centralizada, burocratizada e que marginalizava grande parte dos agentes económicos, para um capitalismo selvagem e, portanto, ineficiente e caótico, onde uma minoria é beneficiada através de múltiplos mecanismos que geram funcionalidades com as fontes de recursos (capital externo, cooperação e ajuda) e com a burocracia, que arquitecta a distribuição de recursos tendo sempre em vista a reformulação e a hierarquização das bases sociais e a defesa do poder, sendo este o primeiro nos benefícios. A prestação de serviços básicos aos cidadãos é limitada pelas restrições financeiras impostas, factor que contribui para a pobreza e as desigualdades sociais (MOSCA, 2005, p. 16).

A educação básica, no entanto um direito social básico cujo acesso a população deixava (e deixa) muito a desejar, agravado pelos estragos causados na rede escolar pela guerra entre a Resistência Nacional de Moçambique (RENAMO) e as forças governamentais, tendo até então como fonte de financiamento o Estado que anunciava severas medidas de austeridade, era votada a um cenário de incerteza quanto aos esforços para a sua universalização.

Castiano *et ali* (2005) afirmam que o período que vai de 1987 a 1992 foi caracterizado por uma profunda crise econômica e social que conduziria a um colapso verificado na esfera política. Acrescentam ainda que, a crise pode ser considerada o resultado da implementação das medidas da reestruturação econômica e da guerra. Contudo, sob ponto de vista social, a materialização de políticas sociais (sobretudo educação e saúde) entra num colapso quase total e Moçambique, em 1990, é considerado pelo Banco Mundial o país mais pobre do mundo (CASTIANO *et ali*, 2005).

Com uma dívida externa que, segundo Francisco (2000) citando dados do Banco Mundial, passou de 49 milhões de dólares em 1980 para 5.877,6 milhões, em 1997, isto é mais de 400% do Produto Nacional Bruto, tendo que colocar anualmente 13% das despesas estatais à serviço da dívida, o Estado Moçambicano vê-se obrigado a reduzir cada vez mais as despesas para os

setores sociais de saúde e educação e, ao mesmo tempo, a encarecer os preços dos produtos básicos (CASTIANO *et ali*, 2005).

Em uma análise das repercussões das políticas neoliberais na educação moçambicana, Castiano *et ali* (2005) afirmam que o período de 1987 à 1992 pode ser considerado de uma crise geral do sistema de educação em Moçambique. Uma crise generalizada que tem repercussões muito sérias na política educativa. Esta crise significou a incapacidade do Estado de assegurar o acesso a todas as crianças à educação básica e um mínimo de qualidade àquelas crianças que se encontravam na escola.

Castiano *et ali* (2005) afirmam ainda que, além do crescente número de crianças que são impossibilitadas de frequentar a escola, também aumentam as desistências e reprovações. A qualidade de ensino torna-se péssima e a compra de materiais didáticos, particularmente os livros escolares tornam-se difíceis para as camadas mais pobres.

A privatização, que também foi uma das principais medidas tomadas com o reajustamento estrutural neoliberal, no campo educativo, consistiu, segundo Castiano *et ali* (2005), na privatização da produção, distribuição e comercialização do livro escolar e outros materiais escolares. Para isso, foi criada, em 1988, a empresa Distribuidora Nacional de Material Escolar (DINAME). Com a privatização da produção, distribuição e comercialização do livro e outros materiais escolares, abriu-se um espaço para venda de material escolar básico a preços especulativos.

Como o Estado já não pode intervir na regulação dos preços, estando esta função reservada ao mercado, os preços dos livros e de outros materiais escolares básicos chegavam a atingir ao público o dobro ou mesmo o triplo dos preços fixados pela DINAME. Este fenómeno ocorria, sobretudo, por serem os comerciantes retalhistas e, muitos deles especuladores, os últimos a procederem a venda do material escolar, e também porque, em muitos casos apenas era possível adquirir o livro escolar no mercado paralelo.

O mais importante desta fase, ressaltam Castiano *et al* (2005), foi o fato de a diferenciação social ter atingido o sistema de educação. Com a

privatização do ensino, começaram a surgir escolas para filhos das elites e a legitimação desses espaços/escolas como forma de garantir qualidade que lhes assegure a continuidade no poder pelos seus filhos.

Estes e outros fatos, agravados com a situação de precariedade social e econômica severa que vivia a maioria esmagadora da população moçambicana, condicionava, se não mesmo impossibilitava o acesso ao direito à educação básica a maioria dos moçambicanos.

Segundo Castiano *et ali* (2005), dados publicados conjuntamente entre o MINED e o UNICEF apontavam que, em 1987, 87% das crianças na idade entre os seis e onze anos frequentavam a escola, enquanto que fontes norueguesas consideravam que somente 47% da faixa etária referida frequentava a escola. Para o ano de 1990, a UNESCO calculava que cerca de um milhão de crianças matricularam-se nas escolas do EP1.

Entre 1987 e 1992 cresceu o contingente de crianças sem possibilidades de acesso à escola. Castiano *et ali* (2005) apontam que, considerando os dados levantados pelo MINED, de um total de 2.600.000 crianças consideradas em idade escolar em Moçambique, em 1992, apenas 1.200.000 tinham sido matriculadas, ficando cerca de 1.400.000 crianças fora da escola.

O acesso à informação estatística mais precisa da educação, referente ao período de transição político-econômica, era bastante difícil e complicado, pelo que é necessário analisar cuidadosamente e tomar como aproximada e relativa, a informação estatística e educacional referente a esse período, apresentada pelo MINED.

Há também alguma divergência entre as informações prestadas pelo MINED e por algumas agências internacionais operando em Moçambique, como é o caso da UNESCO e UNICEF. As divergências, devem-se às dificuldades do MINED no acesso a certas zonas do país, devido ao conflito armado. A seguir são apresentados dados sobre a evolução de matrículas entre 1989 e 1992.

Tabela 6 – Alunos matriculados no EP1 e EP2 (1989-1992)

Ano	EP1	EP2
1989	1.210.671	96.907
1990	1.160.218	116.718
1991	1.217.364	118.775
1992	1.119.847	114.504

Fonte: Castiano (2005, p. 87)

Os dados da tabela 4, apontam para uma ligeira redução do número de alunos matriculados (efetivo escolar) do ano 1989 para 1990, com um também ligeiro aumento desse número de alunos de 1990 para 1991, voltando a reduzir em 1992.

A estagnação na diminuição de alunos matriculados, mesmo existindo um contingente de crianças ainda sem acesso à educação, tendo em conta a redução do número de escolas primárias causado pelo conflito armado, só foi possível por ter sido organizado o ensino em três turnos, reduzindo o tempo de permanência das crianças na escola³⁸. Sem essa medida o número total de alunos teria reduzido drasticamente, mesmo com o aumento de número de alunos por turma.

Os relativos avanços que foram feitos na expansão do acesso à educação foram se transformando progressivamente apenas no acesso à escola. As condições precárias características das escolas nesse período, em termos de infraestrutura física e condições pedagógicas, agravada com a redução do tempo de permanência nela verifica-se um agravamento das debilidades no acesso à educação (CASTIANO *et al*, 2006).

³⁸ Os alunos tinham aulas em turnos organizados da seguinte forma: Iº turno das 6h30 às 10h40; IIº turno das 10h45 às 13h30; o IIIº turno das 13h35 as 17h30. Eu freqüentei como aluno as diferentes classes do EP1 nesses horários.

A reforma neoliberal do Estado e a autorização legal de atividades de ensino privado, em Moçambique, através do Decreto n° 11/90 do Conselho de Ministros, propiciou o surgimento de um novo quadro para o desenvolvimento do setor educativo em Moçambique. Além do referido Decreto, no campo educacional, foi reajustada a Lei 4/83 pela Lei 6/92. Segundo o texto da Lei 6/92 (a) a educação é direito e dever de todos os cidadãos, (b) o Estado no quadro da lei, permite a participação de outras entidades, incluindo comunitárias, cooperativas, empresariais e privadas no processo educativo e (c) o Estado promove o ensino, como parte integrante da acção educativa.

A nova lei educacional vem como corolário da nova ordem política, econômica e social que se estabelece com a reforma do Estado. A este propósito, o próprio enunciado da lei refere que a nova lei do SNE surge da necessidade de reajustar o quadro geral do sistema educativo e adequar as disposições contidas na Lei n° 4/83, às novas condições sociais e econômicas do país, tanto do ponto de vista pedagógico como organizativo.

Os fundamentos políticos e ideológicos da educação foram revistos na nova lei (Lei 6/92) e desaparecem do texto legal expressões como formação do Homem Novo, educação socialista entre outras expressões do vocabulário socialista, como objetivos da educação, substituindo-se por uma linguagem liberal, aparentemente neutra.

A educação continua direito e dever de todos os cidadãos e não dever do Estado, o Estado omite-se do dever de garantir em lei o acesso a educação a todos, não obstante tenha ratificado os tratados internacionais que protegem o direito à educação, como por exemplo as já mencionadas Declaração Universal dos Direitos Humanos e a mais recente Declaração de Educação para Todos de Jomtien, de 1990, que coloca sob a responsabilidade dos Estados signatários o dever de garantir o acesso à educação a todos os seus cidadãos.

No âmbito das exigências neoliberais, é incorporada à lei a autorização da participação de outros atores no oferecimento de atendimento escolar, uma questão não prevista no articulado da lei revogada. Quanto à educação básica, os principais objetivos do SNE passam a ser a erradicação do analfabetismo, o

ensino básico a todos os cidadãos, de acordo com o desenvolvimento do país, através da introdução progressiva da escolaridade obrigatória (MOÇAMBIQUE, 1992).

Quanto aos objetivos, parece existir uma contradição entre o articulado da lei e a Declaração Mundial de Educação para Todos da qual Moçambique é signatário desde 1990. Em 1990, Moçambique assina a Declaração de Jomtien, comprometendo-se a garantir sem condicionalismos o acesso à educação básica a seus cidadãos e, em 1992, aprova uma lei que tem como objetivo garantir o ensino básico a todos os cidadãos “de acordo com o desenvolvimento do país”.

O posicionamento do Estado moçambicano em relação a universalização do acesso à educação básica aos seus cidadãos parece ser dúbio. O Estado assume compromissos no plano político nacional e internacional visando assegurar o acesso de todos os cidadãos ao direito à educação básica, mas por outro lado, não manifesta intenção, no plano legislativo, de comprometer-se efetivamente perante os cidadãos, garantindo uma declaração de direito à educação clara e que garanta acesso à educação a todos em igual circunstância como uma política de Estado republicana, conforme defendido nas declarações de direitos.

O enunciado da Lei 6/92, ao referir que é objetivo do SNE garantir o ensino básico a todos os cidadãos de acordo com o desenvolvimento do país, deixa em aberto a possibilidade de, nesse processo de desenvolvimento, o acesso à educação entre os moçambicanos vir a ser desigual, estando sujeito as lógicas do mercado, bem ao critério neoliberal em marcha.

De acordo com o texto da Lei, ao promover a participação de outras entidades, incluindo comunitárias, cooperativas, empresariais e privadas no processo educativo (art. 1), o Estado deixa de ter o monopólio da educação e emerge o ensino privado que, dentre outros aspectos, inicia um processo de estratificação social na esfera da educação.

O ensino privado, no lugar de constituir um meio que possibilitasse a entrada de outros atores no setor educativo, com o objetivo de contribuir para a

expansão da rede escolar significativamente e, desse modo, também contribuir na democratização do acesso à educação, foi o caminho encontrado pelas elites nacionais de proporcionar uma educação em condições privilegiadas aos seus filhos, de modo a garantir a sua reprodução social.

Com a nova ordem no sistema educacional, proveniente da entrada de novos atores no provimento de educação escolar, passam a existir o ensino público e o ensino privado. A tipologia de escolas consideradas privadas segundo relata-nos Castiano

É definida pelo art. 2º do diploma Ministerial nº 16/94, segundo o qual as escolas privadas dividem-se em escolas de “carácter oneroso”, escolas de “carácter não oneroso” e escolas “diplomáticas”. As escolas de carácter oneroso parecem referir-se àquelas fundadas por pessoas ou grupo de pessoas singulares. As de carácter não oneroso, por seu lado, parecem referir-se àquelas fundadas pelas empresas – também denominadas “escolas particulares”- e às escolas sob auspício de congregações religiosas, geralmente adjectivadas por “comunitárias” (Castiano *et ali*, 2005, p. 98).

Com a entrada de novos atores na prestação de serviços educativos desenvolve-se o ensino público assegurado pelo Estado e, por outro lado, o ensino privado assegurado por outras entidades não estatais.

A liberalização da educação, além das assimetrias que provoca no sistema educacional, promove um espaço alternativo que contribui de certa forma³⁹ para uma ligeira expansão do acesso à educação a mais cidadãos, visto que desanuvia a pressão exercida sobre o Estado por alguns estratos sociais.

A postura do Estado faz levantar várias questões, uma delas é: qual é a intenção do Estado em produzir uma lei com esse conteúdo, descomprometendo-se, do ponto de vista legal, no plano nacional, enquanto a nível internacional compromete-se em assegurar à todos os seus cidadãos, sem nenhuma forma de discriminação (negativa), o acesso à educação?

³⁹ Castiano *et ali* (2005, p. 101), Poucos dados existem no ano de 1992 sobre o número exacto de alunos que frequentam as escolas não estatais. No total, supõe-se que sejam frequentadas por cerca de 2000 alunos, o que representa, na altura, 0,5% do número total de alunos de Moçambique.

Tabela 7 – Número de alunos matriculados no EP1 e EP2 em Moçambique (1987-2010)

Ano	EP1					EP2					H e M EP1 e EP2
	H	M	TOTAL	Escolas	Profs	H	M	TOTAL	Escolas	Profs	
1987	722.903	564.778	1.287.681	3.927	20.884	48.098	27.779	75.877	154	2.161	1.363.558
1988	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1989 ⁴⁰ *	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1990*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1991*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1992	668.703	501.565	1.170.268	-	-	66.317	44.271	110.588	-	-	1.280.856
1993	703.176	518.814	1.221.990	-	-	66.271	45116	111.387	-	-	1.410.821
1994	753.552	545.882	1.299.434	-	-	68.584	45.072	113.656	-	-	1.413.090
1995	823.295	592.133	1.415.428	4.167	24.575	75.908	51.386	127.294	232	3.053	1.542.722
1996	922.366	651.931	1.574.297	-	-	83.929	56.052	139.981	-	-	1.714.278
1997	1.022.322	722.541	1.744.863	-	-	91.837	61.265	153.102	-	-	1.897.965
1998	1.088.105	788.049	1.876.154	6.114	30.513	100.547	68.230	168.777	381	4.356	2.044.931
1999	1.188.226	886.482	2.074.708	6.605	33.363	111.316	74.663	185.979	448	4.916	2.260.687
2000	1.287.716	983.549	2.271.265	7.072	35.069	127.583	81.647	209.230	522	5.382	2.480.495
2001	1.405.684	1.102.927	2.508.611	7.480	37.555	159.225	102.909	262.134	685	6.619	2.770.745
2002	1.464.140	1.180.265	2.644.405	7.788	38.749	183.542	119.370	302.912	823	7.434	2.947.317
2003	1.545.930	1.280.432	2.826.362	8.077	42.837	210.725	140.499	351.224	950	9.075	3.177.586
2004	1.661.943	1.409.621	3.071.564	8.373	46.636	242.810	166.469	409.279	1.116	10.506	3.480.843
2005	1.821.401	1.572.276	3.393.677	8.696	45.887	268.102	184.786	452.888	1.320	11.011	3.846.565
2006	1.915.260	1.682.132	3.597.392	8.954	47.193	288.023	208.008	496.031	1.514	12.387	4.099.423
2007	2.051.821	1.815.085	3.866.906	9.303	53.055	350.715	265.376	616.091	1.842	14.921	4.482.997
2008	2.170.579	1.938.711	4.109.298	9.649	56.609	395.237	309.269	704.506	2.210	17.281	4.813.804
2009	2.222.593	2.010.861	4.233.454	10.027	61.242	413.706	339.178	752.884	2.577	19.192	4.986.338
2010	2.367.284	2.185.185	4.552.469	10.448	73.515	479.795	408.714	888.509	2.990	22.873	5.440.978

Fonte: Ministério da Educação, Direcção de Planificação e Cooperação

Em 1987, ano que arranca o processo de reorganização liberal do Estado, frequentavam a escola primária cerca de 1.363.558 alunos, sendo 1.287.681(94,43) no EP1 e 75.877 (5,57%) no EP2. De um total aproximado de

⁴⁰ *A informação estatística referente aos anos 1989 à 1992 não está disponível no Ministério da Educação (MINED), no entanto pode-se fazer o cruzamento com os dados fornecidos por Castiano et all (2005:87) apresentados nas tabelas 4 e 3.

3,5 milhões de crianças⁴¹ em idade escolar⁴² apenas 39% frequentava a escola. No EP1, em 1987, cerca de 61 alunos estava para 1 professor e no EP2 essa relação era de 35alunos/professor.

Da década 1990 à 2007, ou mesmo aos anos mais recentes atuais, o acesso à escola ao número de crianças indicado pela tabela 5 só foi possível por ter-se reduzido o tempo de permanência das crianças na escola. De dois turnos, as escolas passaram a leccionar três turnos em igual período de tempo, além de registrar-se um aumento do número de alunos por turma e por professor, o que vem deteriorando as condições pedagógicas e de ensino.

Os dados indicam ainda que o período que se estende de 1987 a 2007, os alunos que prosseguem com os estudos no EP2 não corresponde a 20% dos que frequentam o EP1. A explicação para esse fato reside no elevado número de desistências ainda no EP1, que entre outras causas deveu-se a incapacidade dos pais e encarregados de educação em assegurar os custos necessários para a manutenção dos seus filhos na escola.

Com a reforma neoliberal, o acesso à escola passa a ter custos que são imputados aos cidadãos e estes por não ter capacidade financeira para satisfazer as exigências do ingresso e manutenção dos seus filhos na escola encontram-se impedidos de assegurar-lhes uma educação básica. Cream Wright (2006), a propósito das taxas de escolarização, diz que

as taxas de escolarização absorvem quase um quarto dos rendimentos de uma família pobre na África Subsahariana, não só no pagamento de matrículas, mas também com outros pagamentos, tais como contribuições dos encarregados de educação, contribuições comunitárias, livros, uniformes, mandatários e outros encargos (WRIGHT, 2006).

Os custos de acesso à educação básica incluem as taxas de matrícula e a aquisição (compra) de livro escolar, entre outros materiais didáticos que as condições sócioeconômicas das famílias parece não comportar, em razão do agravamento geral do custo de vida gerado pela reforma do Estado e os

⁴¹ INE. Recenseamento Geral da População de 1980.

⁴² De acordo com o artigo 5 da Lei 6/92, as crianças moçambicanas que completarem seis anos de idade serão matriculadas na primeira classe. Uma vez que o ensino primário tem 7 classes, a idade escolar está definida no intervalo de 6 à 14 anos de idade, que é a idade correspondente a frequência da educação básica.

consequentes cortes nas subvenções estatais para o financiamento de políticas sociais.

Segundo os dados dos recenseamentos gerais da população de 1980 e 1997, durante esse período o número de crianças em idade escolar era de mais de três milhões, mas até 1997 a rede escolar do ensino primário (EP1 e EP2) não conseguiu assegurar o acesso a dois milhões de crianças em idade escolar. Próximo de metade de crianças em idade escolar são excluídas do acesso à educação.

Os dados indicam que o Estado continua a abrir novas escolas e que progressivamente alarga-se a rede escolar pública do ensino primário, no entanto as desistências e a não conclusão das sete classes de educação básica também constituem constrangimentos permanentes no sistema educativo.

Os dados mostram que de 1987 até os anos mais recentes, ocorre expansão da rede escolar e do acesso à escola, contudo não são criadas condições suficientes e efetivas para permanência das crianças na escola para que elas tenha efetivamente acesso a uma educação básica que o Estado comprometeu-se em assegurar enquanto direito, conforme postulam Tomasevski (2001) e Crahay (2002).

Com a reorganização estrutural, o Estado passou a preocupar-se apenas com a expansão da rede escolar, para que as crianças tivessem uma escola onde frequentar, mostrando menos preocupação com as condições efetivas para manutenção das crianças na escola durante as sete classes de educação básica, e ainda menos com a proteção social dos cidadãos no geral.

A deterioração das condições de vida dos cidadãos, têm impacto direto no funcionamento do sistema de educação. Pois, as condições estruturais originadas pela reestruturação neoliberal e a retirada da proteção social do Estado aos cidadãos, agrava o estado de carência em que se encontra(va) a maioria da população e este quadro tem repercussões no sistema de educação originando, sobretudo, a desistência escolar.

Embora não estejam disponíveis dados sistematizados sobre a desistência, a discrepância entre o número de alunos matriculados no EP1 e no EP2 (Tabela 7), em proporções que variam entre 95% no EP1 e 5% no EP2 nos finais da década de 1980, e 85% no EP1 e 15% no EP2 em 2007, demonstra a incapacidade do sistema educacional de assegurar o direito à educação básica completa.

A desistência escolar ocorre por um lado, pela já mencionada incapacidade financeira dos cidadãos para sustentar os custos inerentes a frequência escolar, e por outro lado pela busca de respostas imediatas aos problemas quotidianos de auto-sustento que a escola não atende a curto prazo, e que os pais e encarregados de educação conduzem os seus filhos a buscar, face as condições de vida.

Mesmo com a gratuidade no acesso à educação básica introduzida pelo Ministério da Educação nos últimos 10 anos (PEEC, 2006) a conclusão das sete classes que perfazem o ciclo completo de educação básica ainda continuou problemático. Até 2007, e mesmo nos anos seguintes, o sistema educativo moçambicano ainda não conseguiu garantir que, pelo menos 50% dos alunos que frequentam o EP1 continuem e concluam o EP2 e assim também para o ensino médio.

Os resultados do Recenseamento Geral da População e Habitação de 2007 indicam que a população com idade compreendida entre os 5 e 14 anos de idade é de cerca de 5.599.533. A tabela acima aponta que o número de crianças matriculadas foi de 4.482.997 (80%) em 2007, 4.813.804 (85%) em 2008, 4.986.338 (89%) em 2009 e de 5.440.978 (97%) em 2010, o que deixa um saldo permanente de excluídos no acesso à educação, se a estas cifras for acrescentado o crescimento da população.

A tabela indica ainda que, de 2007 em diante, menos de 30% do número de crianças no EP1 prossegue e conclui o EP2. Tomando em consideração que a taxa de analfabetismo em Moçambique situava-se em torno de 50% da população e, que o ensino primário é o nível de ensino que na qual espera-se atender a demanda por educação básica e reduzir progressivamente esse indicador negativo do analfabetismo, a questão que se coloca é:

Será que o Estado moçambicano conseguirá atingir as suas metas e objectivos de universalizar o acesso à educação básica de sete classes a todos seus cidadãos num contexto marcado por políticas neoliberais? Será que o Estado moçambicano conseguirá garantir o direito à educação para todos e assegurar o desenvolvimento de uma cidadania ativa e plena de seus cidadãos nos prazos que se comprometeu? O não longínquo ano 2015 estabelecido como prazo dos Objetivos do Milênio para reduzir para metade o analfabetismo e garantir o acesso à educação básica efetiva para todas as crianças e adultos responderá com fatos a essa questão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após ter herdado do período colonial uma sociedade dual (CABAÇO, 2007), com quase todos os cidadãos excluídos do acesso à educação e dos demais direitos básicos de cidadania, o Estado moçambicano viu-se desafiado a construir um Estado mais coerente com a luta pela independência e, que assegurasse esses direitos para todos como fundamento de um novo projeto de sociedade. Com uma taxa de analfabetismo estimada em 98% da população e com uma carência generalizada de quadros habilitados, a expansão do acesso à educação foi declarada uma prioridade nacional, e o acesso à educação básica duplicou em poucos anos, iniciando uma verdadeira fase de massificação do ensino.

A nacionalização e a reorganização da educação a partir de novos fundamentos políticos, econômicos e culturais, preconizando a formação de um homem novo, representava a idealização dessa nova sociedade, e marcava o início de um período cuja marca social era a mobilização popular pelo acesso democrático aos direitos básicos de cidadania. Como anunciava Samora Machel (1975), a educação devia ser a base para o povo tomar o poder.

Entretanto, com a ampliação do acesso à educação, os problemas do sistema educacional em estruturação ficaram evidentes e, igualmente, a dificuldade de assegurar qualidade no ensino ministrado nas escolas. A fraca ou ausência de formação científica e didática dos professores e a condição de pobreza generalizada da população dificultaram na efetivação do direito à educação, compreendida não só como acesso à unidades escolares mas permanência e conclusão do nível de educação básica com a formação cultural preconizada nesse nível educacional (CRAHAY, 2002). Nesse contexto, as reprovações e repetências constituíram os principais problemas de fluxo no sistema educacional moçambicano e o desequilíbrio no número de vagas disponibilizadas entre o Ensino Primário do primeiro grau (EP1) e o Ensino Primário do Segundo Grau (EP2) ampliavam as dificuldades de assegurar o direito à educação básica completa, de sete anos, conforme preconizado nas políticas e leis educacionais.

A guerra de desestabilização e civil, desencadeada logo após a independência e que continuou até a assinatura do Acordo Geral de Paz em 1992, é um dos principais fatores que dificultou a expansão do sistema de educação nas zonas rurais, comprometendo a materialização do direito à educação às populações residentes naquelas áreas. O encerramento de unidades escolares e a desistência da escola dos alunos em função da situação de guerra fez com que o analfabetismo predominasse nas zonas rurais, o que resultou em elevadas taxas de analfabetismo nos adultos, acumulada durante o conflito armado, e a dificuldade de o sistema de educação atender as demandas de redução dessas taxas no período subsequente em que cessaram as hostilidades bélicas.

A criação do Sistema Nacional de Educação, através da Lei 4/83, foi um marco para a organização da educação em Moçambique, o quadro normativo daí resultante, tendo definido a universalização da educação básica como prioridade do sistema educativo demarcou o horizonte a ser pleiteado pela ação do Estado no que concerne a efetivação de direitos na educação (TOMASEVSKI, 2001). Porém, mesmo com um quadro político-ideológico de orientação socialista que durou uma década após a independência, que era favorável a concretização de direitos sociais como é o direito à educação básica, as condições materiais reais do Estado moçambicano eram limitadas e o sistema educativo não conseguiu assegurar a todos o pleno gozo do direito à educação, pela incapacidade do Estado em garantir disponibilidade de vagas para todos e qualidade de ensino àqueles que tiveram acesso à escola.

Após uma década de políticas de orientação socialista, com a crise do sistema político-econômico vigente e a reorganização do Estado nos moldes neoliberais, preconizados pelas instituições financeiras internacionais, em 1987, as políticas públicas foram reformuladas de acordo com o novo contexto e, as implicações dessa reforma nas políticas educacionais foram diversas e multifacetadas. Enquanto direito social (MARSHALL, 1967), a educação básica sofreu uma erosão na sua fundamentação.

Apesar de instituições financeiras internacionais como o Banco Mundial e o FMI oficialmente defenderem a prioridade das políticas de universalização

da educação básica (HADDAD, 2008), as medidas de enxugamento do Estado, na lógica do Estado mínimo neoliberal, e os cortes no financiamento geral das políticas sociais, recomendadas por essas instituições internacionais no âmbito dos programas de ajustamento, inibiram a realização plena de políticas educacionais que assegurassem, verdadeiramente, o direito à educação básica, como defendido por Tomasevski (2001) e Crahay (2005).

A expansão do acesso à educação por via do aumento do número de alunos por turma, atingindo médias acima de 50 alunos por turma, e a normalização de políticas com esse enfoque suportadas pelo argumento do Banco Mundial de que o número de alunos por turma e a baixa remuneração do professor não afetam sobremaneira a qualidade de ensino (HADDAD, 2008; TOMMASI, WARDE e HADDAD, 1998), tornou precária a qualidade da educação daqueles que tiveram acesso à rede escolar pública, pela legitimação de práticas como o encurtamento de horas letivas e jornadas de três turnos letivos diários, implementados nas escolas no contexto da reforma do Estado.

Em contradição com a defesa do acesso pleno à educação como direito consagrado historicamente e nos tratados internacionais ratificados pelo Estado moçambicano, tal perspectiva, assente na lógica economicista do Banco Mundial, que é mais voltada nos retornos econômicos da educação e na estabilização macroeconômica dos mercados, implicou na liberalização da educação moçambicana, transformando o direito à educação básica de um direito universal e bem público a ser defendido e garantido a todos pelo Estado (TOMASEVSKI, 2001), num direito negociado e reduzido em direito possível, mercadoria a ser adquirida em qualidade conforme as credenciais socioeconômicas das famílias.

Apesar da liberalização, haja a vista a fraca capacidade de barganha no mercado consumidor da mercadoria educação que se pretendia estabelecer, contrariamente a uma redução do papel do Estado na expansão do acesso à educação básica, como reza o postulado neoliberal de minimização do Estado, em Moçambique o Estado continuou o principal ator na expansão do acesso a educação básica. Porém, a sua reorganização teve implicações severas nas

condições gerais de vida dos cidadãos, deteriorando ainda mais a precária condição sócioeconômica em que estes se encontravam, projetando, desse modo, os efeitos negativos da reforma para o sistema educativo, promovendo desistências e ineficácia nos programas de acesso à educação básica.

Por outro lado, com a liberalização da educação, houve uma estratificação social no ensino, os setores da sociedade que podiam pagar, conforme ditavam as regras do, então, novo contexto político-econômico, construíram seus guetos de excelência educacional e os que só podiam recorrer ao Estado viram seu direito à educação vilipendiado, em clara violação da Convenção relativa à Luta contra a Discriminação no campo do Ensino (UNESCO, 1960), entre outros tratados internacionais.

Entretanto, a intervenção do Estado na expansão do acesso à educação básica resultou mais na expansão do número de crianças com acesso à escola do que propriamente na garantia de acesso, permanência e frequência de um ensino primário completo que propicie uma educação básica efetiva conforme defendido por Tomasevski (2001). Esta constatação é consubstanciada pelas discrepâncias existentes nas estatísticas educacionais entre o número de ingressos nos primeiros anos de escolarização e o número de crianças que concluem o EP1 e frequentam o EP2.

Contudo, para o período analisado, o acesso universal a educação básica em Moçambique era uma realidade que estava ainda muito longe de ser alcançada. Pode-se afirmar que não obstante o Estado moçambicano tenha ratificado tratados que responsabilizam ao próprio Estado no dever de garantir o pleno gozo do direito à educação básica aos cidadãos e, embora haja à luz da lei igualdade de direitos de cidadania, conforme nos lembra Marshall (1967), as estatísticas educacionais do período contemplado pela pesquisa (1987 – 2007) faz-nos concluir que o acesso à educação básica efetiva continuou privilégio de poucos, tornando uns cidadãos com mais direitos garantidos do que outros, mas na lógica mercantil e não cidadã.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAHAMSSON, Hans; NILSSON, Anders. **Moçambique em transição**: um estudo da história de desenvolvimento durante o período 1974-1992. Maputo. Chalmers Reprocentral, 1998.

ANDERSON, Perry. **Balanco do neoliberalismo**. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e democracia, In: Revista Lua Nova, nº 33. CEDEC – São Paulo, 1994.

BIANCHETTI, Roberto G. **Modelo neoliberal e políticas educacionais**. 4ªEd. São Paulo, Cortez, 2005.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. São Paulo. Campus, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade: Para uma teoria geral da política**. 11ª Ed. São Paulo. Paz e terra, 2010.

BOTO, Carlota. **A escola do homem novo: entre o Iluminismo e a Revolução Francesa**. São Paulo. Ed. UNESP, 1996.

BUENDÍA GÓMEZ, Miguel. **Educação moçambicana**. história de um processo: 1962-1984. Maputo, Imprensa Universitária, 1999.

BUFFA, Ester; ARROYO, Miguel; NOSELLA, Paolo. **Educação e cidadania: quem educa o cidadão?** 14ª Ed. São Paulo. Cortez, 2010.

CABAÇO, José Luis. Moçambique: **Identidades, colonialismo e libertação**. São Paulo, Universidade de São Paulo [Tese de doutorado], 2007.

CABAÇO, José Luis. Violência atmosférica e violências subjetivas: uma experiência pessoal: In **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 26, junho de 2011, nº 76.

CAMBI. Franco. **História da Pedagogia**. São Paulo. UNESP, 1999.

CARNOY, Marting. **Mundialização e reforma da educação: o que os planejadores devem saber.** Brasil, UNESCO, 2002.

CASTIANO, José P.; NGOENHA, Severino E.. **A longa marcha duma “Educação Para Todos” em Moçambique.** Maputo. 3ª ed. Publifix, 2013.

CASTIANO, José P.; NGOENHA, Severino E.; BERTHOUD, Gerald. **A longa marcha duma “Educação Para Todos” em Moçambique.** Maputo. 2ª ed. Imprensa Universitária, 2006.

CRAHAY, Marcel. **Poderá a escola ser justa e eficaz?** Da igualdade das oportunidades à igualdade dos conhecimentos. Lisboa. Instituto Piaget, 2002.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado.** São Paulo, Saraiva, 2012.

DELORS, J. **Educação: um tesouro a descobrir.** Relatório para a Unesco da comissão internacional sobre educação para o século XXI. Unesco/Cortez, São Paulo, 1998.

EBY, Frederick. **História da Educação Moderna: Teoria, Organização e Prática educacionais (séc. XVI – séc. XX).** Porto Alegre, Globo, 1962.

em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-a-Educa%C3%A7%C3%A3o/declaracao-de-nova-delhi-sobre-educacao-para-todos.html>, acessado em 22 de Fevereiro de 2010.

FRANCISCO, António. **Restruturação económica e desenvolvimento:** In Boaventura Sousa Santos e João Carlos Trindade. Conflitos e transformação social 1: Uma paisagem das justiças em Moçambique. 1ªEd. Edições Afrontamento, S/d. obtido on-line em www.iese.ac.mz no dia 20/04/2010.

GONÇÁLVES, António Cipriano Parafino. **O direito à educação básica na legislação de Moçambique:** as omissões do estado. Artigo publicado no Jornal UP Notícias, Dezembro 2009/Ano I N°3, pág. 5.

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel:** as concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci. 13ª ed.. Porto Alegre. L&P Editores. 1995.

HANLON, Joseph; SMART, Teresa. **Há mais bicicletas – mas há desenvolvimento?** Maputo. Kapicua, 2008.

HARVEY, David. **Neoliberalismo: história e implicações.** São Paulo. Boitempo, 2011.

HAYEK, Friedrich. **O caminho da servidão. São Paulo.** Instituto Ludwig Von Mises do Brasil, 2010.

INE. **Sinopse dos resultados definitivos do 3º Recenseamento Geral da População e habitação.** Maputo, 2007.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. **II Recenseamento Geral da População e habitação.** Maputo, 1999.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICAS. Moçambique: indicadores sociais e economicos. Disponível e consultado online no dia em: <http://www.ine.gov.mz> 2013.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICAS. **Sinopse dos resultados definitivos do 3º Recenseamento Geral da População e habitação.** Maputo, 2007.

JOSÉ, André Cristiano. **Neoliberalismo e crise do trabalho em Moçambique: O caso do cajú.** Maputo, mimeo, 2005.

LARA, António de Sousa. **Imperialismo, descolonização, subversão e dependência.** Lisboa, ISCSP. 2002.

LUZURIAGA, Lorenzo. **História da educação pública.** São Paulo, Nacional, 1959.

MANACORDA, Mário Alighiero. **História da Educação: da Antiguidade aos nossos dias.** São Paulo, Cortez/ Autores Associados, 1989.

Maputo, 1992.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status.** Rio de Janeiro. Zahar, 1967.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro. Zahar, 1967.

MAZULA, Brazão. **Educação, cultura e ideologia em Moçambique**. Maputo, Imprensa Universitária, 1999.

MCCOWAN, Tristan. **O direito universal à educação: silêncios, riscos e possibilidades**. Artigo publicado na Revista Práxis Educativa, Ponta Grossa, v. 6, n. 1, p. 9-20, jan.-jun. 2011. Disponível em <<http://www.periodicos.uepg.br>>.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. **Plano Estratégico de Educação e Cultura 2006-2010/2011**. Maputo, Imprensa Nacional, 2006.

MOÇAMBIQUE. **Constituição da República de Moçambique** (versão electrónica). Maputo, 2004.

MOÇAMBIQUE. **Constituição da República de Moçambique**. Maputo, 1990.

MOÇAMBIQUE. **Constituição da República Popular de Moçambique**. Maputo, 1975.

MOCAMBIQUE. **Constituição da República Popular de Moçambique**: In Boletim da República I série, nº 1. 4ª ed. Imprensa Nacional de Moçambique, 1975.

MOÇAMBIQUE. **Lei 4/83 de 23 de março**: In Boletim da República I Série nº 12. Maputo, 1983.

MOÇAMBIQUE. **Lei 6/92 de 6 de maio**: In Boletim da Republica I Serie, nº 19.

MOÇAMBIQUE. **Primeiro Recenseamento Geral da População**. Maputo. Conselho Coordenador do Recenseamento, 1983.

MONROE, PAUL. **História da Educação**. São Paulo, Companhia Nacional, 1977.

MOSCA, João. **Economia de Moçambique século XX**. Lisboa. Institutuo Piaget, 2005.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos direitos humanos**. Disponível

NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional sobre os direitos económicos, sociais e culturais**. Disponível em: <http://www.onuportugal.pt>, acessado em 22 de Fevereiro de 2010.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **Educação e cidadania**: o direito à educação na Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil. Tese de doutorado apresentado à Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1995.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de.; ADRIÃO, Theresa. **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da constituição Federal e da LDB. 3ª ed.. São Paulo: Xamã, 2007.

PARO, Vítor Henrique. **Educação como exercício do poder**: crítica ao senso comum em educação. 2ª ed.. São Paulo: Cortez, 2010.

PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla B. **História da Cidadania**. São Paulo. Contexto, 2005.

PELISSIER, René. **História de Moçambique**: formação e oposição (1854-1918). Lisboa. Editorial Estampa, 2000.

RIBEIRO, Sérgio Costa. A Pedagogia da repetência. In: Revista Estudos 12(5), 1991.

SACRISTÁN, José Gimeno. **A educação obrigatória**: seu sentido educativo e social. Porto: Porto Editora, 2000.

TOMASEVSKI, Katarina. **Human rights obligations**: making education available, accessible, acceptable and adaptable. Right to Education Primers n. 3. 2001, <http://www.right-to-education.org>

TOMMASI, Livia; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Orgs). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 2ª Ed., São Paulo, Cortez Editora, 1998.

UNESCO. **Convenção sobre a Luta contra a Discriminação no campo do Ensino**. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/ue000109.pdf>, acessado em 22 de Fevereiro de 2010.

UNESCO. **Convenção sobre a Luta contra a Discriminação no campo do Ensino.** Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/ue000109.pdf>, artigo consultado em 22 de Fevereiro de 2010.

UNESCO. **Declaração mundial sobre Educação para Todos.** Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/ue000108.pdf>, acessado em 22 de Fevereiro de 2010.

UNESCO. **O Marco de Acção de Dakar Educação Para Todos:** Atingindo nossos compromissos coletivos. Disponível em: http://www.oei.es/quipu/marco_dakar_portugues.pdf, acessado em 22 de Fevereiro de 2010.

UNICEF. **Abolição de taxas de escolarização.** Artigo consultado em *on line* disponível em http://www.unicef.org/mozambique/media_2877.html_no_dia_21/06/2010.