

# RECUO OU AVANÇO DA DEMOCRATIZAÇÃO DA ESCOLA BÁSICA EM MOÇAMBIQUE? UMA REFLEXÃO A PARTIR DO MANUAL DE APOIO AO CONSELHO DE ESCOLA DE 2015 EM VIGOR

Crescêncio Tamele<sup>1</sup>  
Octávio José Zimbico<sup>2</sup>

## Introdução

No actual contexto da democratização do ensino, um dos actores que exerce papel de grande relevo no acto educativo é o conselho da escola. Esta acção resulta das reformas educacionais iniciadas no final do século XX e início do século XXI, instaurando, desta feita, um novo modelo de organização e gestão da educação pública.

Drabach (2010) refere que o debate em torno da gestão de educação se acentuou, tendo como foco a descentralização, a autonomia da escola, o processo de escolha do director, a participação da comunidade, requisitos considerados essenciais para democratizar a instituição escolar.

Por seu turno, Paro (2002) considera que para haver uma verdadeira gestão democrática, o director, os professores, os funcionários, os alunos e a comunidade devem ter os mesmos ideais participativos, onde o gestor deve comunicar, esclarecer, perguntar e delegar responsabilidades entre todos os que participam da comunidade escolar. Os participantes desta comunidade precisam de entender as suas responsabilidades no grupo, pois num modelo participativo as decisões atingem a todos.

Discorrendo sobre a gestão democrática escolar, Souza et al. (2005) afirmam que a gestão escolar é o processo político através do qual as pessoas na escola discutem, deliberam e planeiam, solucionam problemas e os encaminham, acompanham, controlam e avaliam o conjunto das acções voltadas ao desenvolvimento da própria escola.

Dourado (2001, p. 24), realça que "gestão democrática implica partilhar o poder, descentralizando-o". Para tal, os novos administradores precisam de respeitar as pessoas e suas opiniões, incentivar à participação, ajudar a promover saberes básicos relevantes à participação (saber ouvir, saber comunicar as suas ideias), actualizar-se e partilhar os

---

1 Pesquisador da Escola Tindzila- Caminhos Sustentáveis. Mestre em Educação pela Universidade Eduardo Mondlane. E-mail: [crescenciotamelejr@gmail.com](mailto:crescenciotamelejr@gmail.com) e <https://orcid.org/0009-0006-2571-7739>.

2 Professor visitante da Universidade do Rio de Janeiro e Professor da Universidade Eduardo Mondlane. Doutor em Educação pela Universidade Estadual do rio de Janeiro. E-mail: [o.zimbico@gmail.com](mailto:o.zimbico@gmail.com) e <https://orcid.org/0000-0002-7061-1582>

seus conhecimentos com a equipa, pois estes, se colocados em prática como modelo de uma gestão democrática e participativa, tornam-se uma ferramenta para otimizar a educação.

Em consonância com Dourado (2001), Libâneo et al. (2012) advogam que a gestão democrática se concretizará se as decisões forem compartilhadas por todos membros da instituição escolar, pois sentir-se-ão parte da mesma e empenharão forças para a concretização de acções que garantam a sua realização e o alcance do objectivo traçado em grupo, gerando melhores resultados no trabalho educacional e assim, o alcance genuíno da participação, para a garantia da gestão democrática que se faz com todos e para todos os envolvidos no processo educativo.

No entanto, Ciseski e Romão (2012, p.76) afirmam que “é necessário que a gestão democrática seja vivenciada no dia-a-dia das escolas, seja incorporada ao quotidiano e se torne tão essencial à vida escolar quanto é a presença de professores e alunos.” Para tal, é preciso que se criem condições concretas para o seu exercício, condições essas que implicam a construção quotidiana e permanente de sujeitos sociopolíticos capazes de actuar de acordo com as necessidades desse novo fazer político-pedagógico e atender aos interesses colectivos.

A partir da abordagem teórica, anteriormente, apresentada compreende-se que, indubitavelmente, só pode haver gestão democrática escolar se os órgãos escolares como Direcção da Escola e Conselho Escolar, em particular, actuarem de forma autónoma e interventiva no dia-a-dia da escola. É nesta senda que Ciseki (1998) citado por Luce e Medeiros (2008) afirma que os Conselhos de Escolas somente poderão funcionar numa perspectiva democrática se todos os membros tiverem acesso às informações que permitem a tomada de decisão.

O autor supracitado refere igualmente que, quando a comunidade escolar tiver acesso às informações e lhe for garantido o seu direito à participação na tomada de decisões, ela poderá compreender melhor o funcionamento da escola e organizar-se para participar na planificação e implementação das actividades escolares.

Com o presente artigo, busca-se reflectir acerca dos avanços e/ou recuos da democratização da escola básica moçambicana a partir do manual do conselho da escola de 2015 em vigor. A sua elaboração deve-se ao facto de a legislação educativa moçambicana vigente desde 1990<sup>3</sup> até agora, vincar a necessidade de democratização da escola pública moçambicana, sobretudo da escola básica. É nesta ordem de ideias que, nos diferentes Planos Estratégicos da Educação, se faz alusão ao

### **3 Aprovação da nova Constituição da República de 1990**

fortalecimento da ligação escola-comunidade de maneira que os pais e/ou encarregados de educação participem e tomem decisão nos actos educativos escolares.

Entretanto, sucede que, o novo Manual de Apoio ao Conselho da Escola Primária concebido em 2015 atribui ao conselho escolar o poder consultivo, revogando, desta feita, o anterior manual que conferia o poder deliberativo a este órgão.

De salientar que à luz do Manual de Apoio ao Conselho da Escola de 2015 em vigor, o Conselho da Escola, embora continue sendo o órgão máximo da escola, detem apenas o poder consultivo e não deliberativo, compete ao director da escola. Desta constatação, levanta-se a seguinte pergunta de reflexão: Será que haverá avanços ou recuos da democratização da escola num contexto em que o conselho escolar se afigura como órgão consultivo e não deliberativo?

Este trabalho reveste-se de grande relevância social porque visa compreender até que ponto o poder consultivo atribuído ao conselho da escola, à luz do Manual de Apoio ao Conselho da Escola de 2015 em vigor, permitirá a democratização da escola básica moçambicana num contexto em que se vinca a participação dos pais e membros da comunidade nos processos da tomada de decisão, conforme está plasmado na lei 18/28 de Dezembro de 2018 em vigência.

Quanto ao itinerário metodológico utilizado, seguiu-se a pesquisa qualitativa por meio do estudo bibliográfico que consistiu na leitura de livros e artigos científicos que abordam sobre o papel do conselho da escola na gestão escolar.

Foram acedidos aos sites académicos, empregando como palavras-chave os termos: “escola básica” “democratização escolar” “conselho da escola e “gestão democrática escolar”. Nesta ordem de ideias, o artigo possui o suporte teórico de autores como: Dourado (2001), Paro (2002), Luce e Medeiros (2008), Conti e Luiz (2010), Ciseski e Romão (2012), Nhanice (2013), Ibrahimo e Machado (2014) e Basílio (2014).

Assim que o estudo de caso se concentrou na análise do Manual de Apoio ao Conselho De Escola de 2015, foram analisados vários documentos normativos, tais como: Plano Estratégico de Educação e Cultura 2006-2011, Plano Estratégico da Educação 2012-2016, Documento sobre Orientações e Tarefas Escolares Obrigatórias para o período de 2010 a 2014.

Na tentativa de compreender o surgimento do conselho da escola enquanto órgão máximo e interventivo na vida diária da escola, Teixeira citado por Luiz e Conti (2010) refere que a origem dos Conselhos de Escola está vinculada à luta e organização dos movimentos sociais, desenvolvidos

principalmente na década de 1970 e início da década de 80, pois a escola esteve orientada por políticas centralizadoras e burocráticas e, respondendo às demandas sociais democráticas, os conselhos das escolas passaram a ser o foco principal de atenção como um importante recurso na construção da sociedade democrática que se desejava.

Para Conti e Luiz (2010), os conselhos de escola configuram-se, historicamente, como espaços de participação de directores, professores, funcionários, comunidade, pais, alunos nas instituições escolares. Eles são compreendidos como espaços colectivos de deliberação, assumindo a perspectiva de órgãos co-responsáveis pela gestão administrativa e pedagógica das escolas, embora cumpram, em muitos casos, o mero papel de aprovação da prestação de contas, órgão responsável por medidas disciplinares entre outros.

A implantação do Conselho Escolar, enquanto política pública da gestão democrática, escolar implica o fortalecimento da autonomia da escola, com a participação dos diversos segmentos da escola e da comunidade de maneira geral. Assim, o Conselho da escola como órgão consultivo, deliberativo e de mobilização mais importante do processo de gestão democrática, não deve configurar-se como instrumento de controlo externo, mas como um parceiro de todas as actividades que se desenvolvem no interior das escolas. E, nessa perspectiva, a função principal do Conselho Escolar está directamente associada à essência do trabalho escolar, isto é, está voltada para o desenvolvimento da prática educativa, na qual o processo ensino-aprendizagem deve ser o foco principal. Com isso, a acção do Conselho Escolar torna-se político-pedagógica, uma vez que se expressa numa acção sistemática e planeada, com o intuito de interferir sobre a realidade (Gadotti, 2012, p.40).

No que toca ao contexto educativo moçambicano, autores como Mazula (1995) e Gomez (1999) sublinham que, desde a luta de libertação do país do domínio colonial, já nas zonas libertadas, as escolas pilotos funcionaram dentro do princípio da ligação entre a escola e a comunidade, embora sem a constituição no sentido estrito dos Conselhos de Escola.

Já Nhanice (2013) salienta que, diferentemente dos outros países em que os conselhos da escola surgem como resultado da luta dos movimentos sociais em prol da educação, em Moçambique, este órgão surge como uma medida por iniciativa do governo através do diploma Ministerial nº 54/2003 de 28 de Maio e afirmado pelo diploma Ministerial nº 46/2008 de 14 de Maio, como uma estratégia de gestão democrática e que se orienta por princípios de “gestão participativa e transparente” bem como por outros documentos normativos, (MEC:2005).

O Conselho de Escola surgiu no cenário educacional Moçambicano numa altura em que o maior desafio do Ministério da Educação era estender a todas as crianças em idade escolar o acesso à educação e melhorar a qualidade do ensino. Com a criação deste órgão, pretendia-se trazer para dentro da escola não só os profissionais da educação, mas também os pais e a sociedade para, de forma organizada, opinar e tomar decisões em conjunto com a escola em torno dos problemas pedagógicos, financeiros e administrativos nas escolas básicas criados, em parte, pela massificação da educação (ibidem).

O Ministério da Educação institucionalizou o Conselho de Escola com o objectivo de envolver a comunidade na resolução dos problemas escolares surgidos na escola, em parte, devido a massificação do ensino. Contudo, o pensamento da sociedade moçambicana é diferente, pois ela atribui para as reprovações dos seus filhos, principalmente nas classes com exame, a má qualidade do ensino e a falta de motivação e comprometimento dos professores e gestores da escola, ignorando por completo a responsabilidade que os pais têm para o sucesso dos seus educados, (MEC, 2005).

Analisando a legislação educativa moçambicana, percebemos que a importância participação do conselho de escola é anunciada em vários documentos normativos. A lei 4/83 de 23 de Março revogada pela lei 6/92 de 4 de Maio como corolário da nova ordem política preconiza a questão da ligação escola-comunidade.

Para REGEB, (2005, p.104) o Conselho Escola é usado como um meio de ligação entre a escola-família e escola-comunidade. O Conselho Escola constitui o elo de ligação entre a escola e a comunidade através de uma participação activa de todos os intervenientes do processo de ensino e aprendizagem.

No entanto, Ibrahim e Machado (2014) consideram que, a Lei nº 6/92, de 6 de Maio, reforça o envolvimento entre a escola e a comunidade, preconizando a participação de outras entidades, incluindo comunitárias, na gestão do processo educativo e incentivando uma maior ligação entre a comunidade e a escola. Para estes autores, os conselhos de escola nascem desta necessidade de abertura da escola às comunidades locais que, no contexto da descentralização administrativa, procura criar maior flexibilidade nos processos de tomada de decisão através de uma gestão participativa.

O Plano Estratégico da Educação e Cultura (2012-2016) aborda a participação da comunidade na gestão da escola através do conselho de escola, assim como a Orientação de Tarefas Escolares Obrigatórios OTEOS (2017-2019). Este reafirma a necessidade de envolvimento de toda

a comunidade escolar na planificação e gestão escolar, devendo assegurar e influenciar no sentido positivo aos objectivos de educação.

Por seu turno, a Agenda do Professor (2018) descreve o Conselho de Escola como órgão que garante a ligação entre escola e a comunidade, através de participação efectiva da comunidade na gestão da escola de forma organizativa.

Conforme já havia sido referido, na história educacional moçambicano até agora, vigoram dois instrumentos que orientam o funcionamento do conselho da escola. MEC (2005) descreve que de 2005 a 2014, o Conselho de Escola era considerado órgão máximo do estabelecimento de ensino, porque todas as actividades que fossem realizadas na escola deveriam ser analisadas e aprovadas pelos membros do Conselho de Escola e, sem tal aprovação, elas não poderiam ser realizadas.

Entretanto, o documento normativo que vigora desde Fevereiro de 2015 concebe o Conselho de Escola como sendo o órgão máximo e de consulta, monitoria e de fiscalização do estabelecimento de ensino. Neste contexto, ele funciona na escola em coordenação com os respectivos órgãos. Importa referir que nas escolas de Ensino Primário, para além deste órgão de consulta, estão estabelecidos os seguintes órgãos: Executivos (Direcção da Escola, Conselho Pedagógico, Colectivo de Direcção) e Consultivos (Assembleia Geral da Turma e Conselho Geral da Turma).

Uma das razões apresentadas pelo MINEDH<sup>4</sup> para a revitalização dos Conselhos de Escola e a sua padronização foi a deficiência nas relações causadas pela falta de colaboração e transparência na gestão do ADE<sup>5</sup>. Desse modo, o governo, através do MINEDH, reafirmou em 2015 o interesse em melhorar a qualidade de educação, promovendo a participação da sociedade na gestão das escolas através da reintrodução do Manual actualizado de Apoio ao Conselho de Escola.

Tal como preconiza o MINEDH (2015) o governo promove uma participação activa e democrática da sociedade na gestão das escolas, com base no princípio de que a escola é património da comunidade local onde a sociedade, formalmente, transmite às novas gerações as experiências acumuladas de âmbito sociocultural e científico.

Segundo MINEDH (2015), a participação de diversos segmentos no Conselho de Escola, reúne-se três vezes por ano para discutir vários assuntos da escola assim como tem para garantir: (i) a gestão participativa e transparente dos recursos; (ii) bom desempenho escolar; (iii) bom aproveitamento escolar; (iv) a participação activa de pais e/

---

**4** Ministério da educação e desenvolvimento humano

**5** Apoio Directo às escolas

ou encarregados de educação no acompanhamento dos seus filhos e a validação permanente da escola.

MINEDH (2015) sublinha que a constituição de Conselho de Escola varia conforme o tipo escola. O processo de Constituição de Conselho de Escola é procedido pelo director da escola em coordenação com as autoridades locais, o onde participam todos os actores escolares para a eleição dos membros do Conselho de Escola.

Nas escolas onde não há número suficiente de representantes de cada grupo para preencher o conselho de escola, conforme estipulado no Regulamento de funcionamento dos conselhos de escola, este funciona com a composição que for possível, nota-se a representatividade de todos os grupos existentes.

Funcionamento de conselhos de escolas

GRUPO	Tipo 1 (+ de 1500 alunos)	Tipo 2 (5001-500 alunos)	Tipo 3 ( < 500 Alunos)
Director da Escola	1	1	1
Representantes dos professores	3	3	2
Representantes dos alunos 4            4            3	4	4	3
Representantes do Pessoal técnico administrativo	1	1	1
Representante dos pais/encarregados Educação	8	8	6
Representantes da comunidade	4	4	4
Total	21	21	16

Para perceber-se melhor sobre as competências do Conselho Escolar, Basílio (2014, p. 52) agrupa em quatro funções básicas do Conselho da Escola:

- (i) Deliberativa: refere-se às competências que têm a ver com aprovar e garantir a implementação de plano anual da escola, regulamento interno, aprovar relatórios, orçamentos e, às tomadas de decisão relativas às directrizes e linhas gerais das acções pedagógicas, administrativas e financeiras quanto ao direccionamento das políticas públicas, desenvolvidas no âmbito escolar;
- (ii) Consultiva: refere-se às competências que têm a ver com a apreciar ou propor algo, ou seja, refere-se não só à emissão de pareceres para dirimir as dúvidas e tomar decisões como também às questões pedagógicas, administrativas e

financeiras, no âmbito de sua competência;  
(iii) Fiscal - refere-se ao acompanhamento e à fiscalização da gestão pedagógica, administrativa e financeira da unidade escolar, garantindo a legitimidade de suas ações;  
(iv) Mobilizadora: esta função tem a ver com a competência de persuadir aos pais e encarregados de educação para apoiarem a escola, isto é, refere-se ao apoio e ao estímulo às comunidades escolar e local em busca da melhoria da qualidade do ensino, do acesso, permanência e aprendizagem dos estudantes. É essencial a participação de todos os segmentos no Conselho Escolar. Essa participação é o que tornará democrática a gestão da escola pública

Um estudo realizado na vigência do anterior manual do conselho da escola por Nhanice (2013) apontou que os membros dos Conselhos da escola pouco se apropriam da escola, e talvez não necessariamente pela falta de vontade, mas exactamente devido à natureza e as condições em que foram institucionalizados.

Basílio (2014) comungando com a abordagem de Nhanice (2013), relata que a participação da comunidade sempre foi limitada, pois ela concentra-se mais em atender às solicitações para contribuições e/ou para chamada de atenção pelo comportamento ou desempenho dos filhos, e não para fazer parte no processo de planificação e/ou tomada de decisão na escola.

Diante da discussão teórica trazida, levantamos as seguintes perguntas de reflexão:

1. Será que haverá avanços ou recuos da democratização da escola num contexto em que o conselho escolar se afigura como órgão consultivo e não deliberativo?
2. Se mesmo aquando da vigência do manual de conselho da escola que atribuía o poder deliberativo ao conselho escolar, a participação dos membros do conselho da escola nos processos decisórios já era limitada, como será com a vigência do manual de 2015?

Portanto, a hipótese que se levanta neste estudo é de que o manual do conselho da escola em vigência pode retroceder os avanços da democratização da escola básica até aqui alcançados à luz do anterior manual visto que a gestão diária da escola reflecte as políticas e directrizes emanadas a nível central.



## Referências

- BASÍLIO A. (2014). Papel do conselho da escola no sistema educativo moçambicano. Tese de doutoramento. Universidade Católica Portuguesa
- BUENDÍA G. M. (1999). Educação moçambicana. História de um processo: 1962-1984. Maputo: Imprensa Universitária.
- CHAVES (2009) Chaves, Miriam (2006). Desenvolvimentismo e pragmatismo: O ideário do MEC nos anos 1950. Cadernos de Pesquisa, 36(129), 705-725. Gestão Democrática; Políticas Educacionais
- DOURADO, L.F. (2007). Políticas e gestão da educação no Brasil: limites e perspectivas. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1428100.pdf>
- DOURADO, L.F. (2007). Políticas e gestão da educação no Brasil: limites e perspectivas. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1428100.pdf>
- DRABACH, N. P (2010). Gestão Democrática: A Construção da Mudança na Escola. Disponível a 9 de Dezembro de 2017 em [www.partes.com.br/educacao/gestao-democratica.Asp](http://www.partes.com.br/educacao/gestao-democratica.Asp).
- ESTÊVÃO, C. (2004). Democracia: Um estudo sobre as geografias da justiça em educação, Cortez Editora.
- IBRAHIMO N, M & MACHADO, J. (2014). Conselho de escola como espaço de participação da comunidade. Disponível em <http://reid.ucm.ac.mz/index.php/reid/article/view/24>
- LIBÂNEO, J. (2005). Organização e gestão escolar: teoria e prática. (5ª edição). Goiânia: Editora Alternativa.
- LIBÂNEO, J. C., OLIVEIRA, João F., & TOSCHI, M. S. (2012). Educação escolar: políticas, estrutura e organização. 10ª ed. São Paulo: Cortez,.
- LUCE, M. B. & MEDEIROS, I. L. P (2008). Gestão Democrática Escolar. Disponível a 20 de Fevereiro de 2019 em <http://www.portaleducacao.com.br/pedagogia/artigos/2666/gestao-democratica-escolar>
- MAZULA, B. (1995). Educação, Cultura e Ideologia em Moçambique: 1975-1985. Porto: Afrontamento.
- NHANICE, J. B. (2013). O Papel do Conselho de Escola na Gestão Democrática da Escola Básica: as lições da experiência das Escolas Primárias Completas” 3 de Fevereiro” da Cidade de Maputo e “29 de Setembro” do Distrito de Marracuene. Dissertação de Mestrado não publicada, Universidade de Eduardo Mondlane, Maputo. Disponível em <http://www.repositorio.uem.mz/bitstream/123456789/236/1/2013%20Nhanice%2C%20Jos%C3%A9%20Bambo%20.pdf>
- PARO, V. H. (2002). Gestão democrática da escola pública: Introdução crítica. São Paulo: Ática
- PARO, V. H. (2002). Gestão democrática da escola pública: Introdução crítica. São Paulo: Ática

## Documentos Normativos

- Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano. (2015). Manual de Apoio ao Conselho de Escola. Documento sobre Orientações e Tarefas Escolares Obrigatórias para o período de (2010 a 2014) e Agenda do professor de 2018.
- Diploma Ministerial n.46/2008 de 14 de Maio. Revogado n. 54/2003 de 28 de Maio.
- Ministério da Educação e Cultura. (2008). Regulamento Geral do Ensino Básico.
- Ministério da Educação e Cultura. (2005). Manual de Apoio ao Conselho de Escola
- Ministério da Educação e Cultura. (2003). Regulamento Geral do Ensino Básico Plano Estratégico da Educação (2012 a 2016).
- Lei n.º6/92, de 6 de Maio (1992). Dispõe sobre os princípios fundamentais do Sistema Nacional de Educação, reajustando a Lei no 4/83 que aprova a Lei do Sistema Nacional de Educação. Maputo. 1992. Recuperado em 29 Setembro, 2018, de <http://wwwmec.gov.mz/Legislacao/Legislacao/Lei%20%20do%20Sistema%20Nacional>.

Submetido em dezembro de 2024  
Aceito em dezembro de 2024  
Publicado em dezembro de 2024

