

## A Capacidade Estatal e as demandas da sociedade no contexto da COVID- 19 no setor da educação em Moçambique

State Capacity and society demands in the context of COVID-19 in the education sector in Mozambique

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.112616>

Kátia Sara Henriques Xavier Zeca

Universidade Joaquim Chissano, Maputo, Moçambique

[ksarahxavier@gmail.com](mailto:ksarahxavier@gmail.com)  

### Resumo

Em 1 de Abril de 2020 foi decretado o Estado de Emergência através do decreto Presidencial 11/2020 que estendeu-se até 6 de Setembro de 2020. Através da Resolução n.º 72/2020, de 5 de agosto, o Presidente da República (PR) declarou o estado de emergência para todo o território moçambicano, posteriormente ratificado pela Lei n.º 9/2020, de 7 de agosto. A presente análise intitulada *A capacidade estatal e as demandas da sociedade no contexto da covid-19 no setor da educação em Moçambique*, tem por objetivo analisar a Capacidade Estatal e resposta do setor da educação no contexto da Pandemia da Covid-19. Em termos metodológicos recorreu-se a análise documental e bibliográfica em torno da temática em questão. Pode-se concluir que o Estado moçambicano tem demonstrado capacidade articuladora e minimizadora para enfrentar os desafios impostos pela Covid-19. A Capacidade Estatal para fazer face a nova dinâmica mostrou-se desafiadora e mantém-se neste processo como entidade primordial para garantir a eficácia e implementação de todas as medidas preventivas. Contudo o que fica em aberto é a capacidade financeira para que estas mesmas medidas possam ser abrangentes e inclusivas, tendo em conta as disparidades no acesso aos recursos e ao bem estar-estar.

**Palavras-chave:** Capacidade Estatal; COVID-19; Estado de emergência; Pandemia;

### Abstract

On April 1, 2020, the State of Emergency was decreed through Presidential Decree 11/2020, which lasted until September 6, 2020. Through Resolution No. 72/2020, of August 5, the President of the Republic (PR) declared a state of emergency for the entire Mozambican territory, later ratified by Law No. 9/2020, of 7 August. The present analysis, entitled *State capacity and society's demands in the context of covid-19 in the education sector in Mozambique*, aims to analyze the State capacity and response of the education sector in the context of the Covid-19 Pandemic. In methodological terms, we resorted to documental and bibliographic analysis around the theme in question. It can be concluded that the Mozambican State has shown an articulating and minimizing capacity to face the challenges imposed by Covid-19. The State's capacity to face the new dynamic proved to be challenging and remains in this process as a key entity to ensure the effectiveness and implementation of all preventive measures. However, what remains open is the financial capacity for these same measures to be comprehensive and inclusive, taking into account the disparities in access to resources and well-being.

**Keywords:** State Capacity; COVID-19; Emergency state; Pandemic;

Recebido: 30 março 2021

Aceito: 01 setembro 2021

Conflitos de interesse: A autora não reportou potenciais conflitos de interesse



## Introdução

A Covid-19 trouxe inúmeros desafios para os Estados, várias medidas e posturas foram adotadas para fazer face a esta Pandemia. É nesse contexto que surge o presente trabalho intitulado *A capacidade estatal e as demandas da sociedade no contexto da covid-19 no setor da educação em Moçambique*, com o principal objetivo de analisar a Capacidade Estatal e resposta do setor da educação no contexto da Pandemia da Covid-19. Através da análise do Decreto Presidencial nº11/2020 de 30 de Março que declara o estado de emergência.

Não se pretende nesta pesquisa abordar de forma aprofundada as implicações do estado de emergência nos diversos setores. Ao longo do trabalho far-se-á menção ao subsistema de educação geral e ensino superior por serem aqueles que havia informação disponível e foram encerradas antes mesmo antes de eclodir o surto e haver indicação de algum caso positivo no país. Os jardins de infância as escolas do ensino geral (ensino fundamental, médio) e Universidades foram imediatamente encerradas a 23 de Março de 2020. O Sistema Nacional de educação (SNE) é composto pelos seguintes sub sistemas: educação pré-escolar; educação geral; educação de adultos; educação e formação de professores e ensino superior (Assembleia da República, 2018).

De Março a Setembro de 2020 o País vivenciou vários momentos que impactaram na ação do Estado a vários níveis, com o intuito de responder as demandas da sociedade. Passou de encerramento das escolas ao decretar-se sucessivos estados de emergência. É neste sentido que a presente análise irá centrar-se sobre as implicações sofridas no setor da educação.

Em termos metodológicos recorreu-se a análise documental de comunicados de imprensa e legislação que foi disponibilizada de 23 de Março a 30 de Setembro de 2020 (informação sobre os sucessivos estados de emergência). Realçando ainda que o período preconizado para análise compreende os meses de Abril a Dezembro de 2020.

A presente análise será composta por uma introdução, de seguida uma contextualização onde serão discutidos os conceitos de Estado, funções do Estado e capacidade estatal, de seguida uma contextualização geral em torno da Covid-19 em Moçambique e por fim as medidas tomadas e sua relação com a capacidade estatal.

## Contextualização: Estado, Capacidade Estatal e COVID-19

Ao pensar nas relações de poder e as implicações que estas têm no contexto da pandemia importa ter-se em mente o conceito de Estado. Definir Estado não tem sido uma tarefa fácil, contudo alguns debates em torno do conceito foram levantados. De acordo com Caetano (2002) os Estados têm diversos atributos, o povo, o território, o poder político e a soberania. Cada um destes elementos com as suas características específicas. Interessa-nos neste artigo reter a informação atinente ao poder político. Para Caetano (2002) é fundamental que o poder político exista pois garante o exercício do direito próprio em determinado território e onde são instituídos órgãos governativos que exercem o seu poder. Este é um poder de imposição e de domínio sobre os indivíduos de um dado território.

Moçambique é um Estado que alcançou sua independência em 1975, depois de um processo de Luta de Libertação Nacional contra o Sistema Colonial Português. A Luta de Libertação Nacional teve início em 1964 e foi conduzida pela Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO). A FRELIMO foi criada em 1962, por meio da fusão de três movimentos nacionalistas: União Democrática Nacional de Moçambique (UDENAMO), União Nacional Africana de Moçambique (MANU) e União Nacional Africana de Moçambique Independente (UNAMI) (TEMBE et al., 2014).

Importa ainda realçar que o debate em torno do Estado em Moçambique apesar de não ser extenso tem sido feito por alguns pesquisadores moçambicanos, que se debruçam em torno de diversas temáticas da Ciência Política. Nesse sentido importa realçar as pesquisas desenvolvidas pelo Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), onde diversos temas analisados estão relacionados ao comportamento político, participação política, abstenção, descentralização ou ainda as instituições do poder político, de extrema importância para pensar o Estado em Moçambique (BRITO, 2007, 2017,

2011). Entre os pioneiros nos estudos sobre participação em processos eleitorais, o destaque vai para o acadêmico, primeiro presidente da Comissão Nacional de Eleições (CNE) Brazão Mazula (2006) e antigo director do Centro de Estudos de Democracia e Desenvolvimento de Moçambique (CEDE), numa das suas publicações de 2006, Mazula procurou estudar os fenômenos que poderiam estar na base da fraca participação política ao longo dos processos eleitorais em Moçambique, tendo em conta que cerca de 60% da população não exerceu o seu poder de voto nas eleições gerais de 2004. Alguns. Antes deste estudo, apresentando por Brazão Mazula, e publicado pelo Centro de CEDE em 2006, o sociólogo e investigador do Centro de Estudos Africanos da Universidade Eduardo Mondlane, em Moçambique, Carlos Serra, coordenou uma publicação sobre a “Crescente Abstenção nas Eleições Autárquicas de 1998” que foi publicada em 1999. Quase uma década depois, o Cientista Político Moçambicano, Luís de Brito publicou o estudo sobre “Mapeamento da Evolução da Abstenção em alguns Estados da Região da África Austral, focalizando na Evolução da Abstenção em Moçambique: Possíveis Motivações da Abstenção”, em 2008. Para além desses estudos aqui mencionados, outros estudos relevantes foram publicados por moçambicanos e estrangeiros.

Neste sentido, importa ter em mente estas dificuldades e escassez de estudos e quando se pretende falar sobre o Estado e as relações de poder entre si. De acordo com Fernandes (2010) existem vários debates que tentam explicar as funções do Estado que vão desde as teorias de Jellinek, Doguit e de Kelsen, teoria integral das funções do Estado e a teoria orgânica-estrutural das funções do Estado. Não se pretende ser extensivo na explicação destas teorias, contudo apresentamos alguns pressupostos e o seu enquadramento na presente análise.

Estas 5 perspetivas em torno das funções do Estado podem -se resumir em duas vertentes, uma primeira que dá primazia as leis e normas jurídicas em si. Onde o estado tem várias funções legislativas e os atos administrativos. Em suma ma teoria de Jellinek, Doguit e Kelsen preconizam mais as questões jurídicas. Por outro lado a Teoria Integral das funções do Estado e a Teoria Orgânica o-estrutural das funções do Estado vai além das questões jurídicas, mas pressupõe a função administrativa (quadro 1).

*Quadro 1- Teorias sobre as Funções do Estado*

<b>Teorias</b>	<b>Pressupostos</b>	
Teorias de Jellinek	Leis. Decisões judiciais e atos administrativos	Funções do Estado resumidas as acções jurídicas
Teoria de Doguit	Função legislativa, administrativa e judicial	
Teoria de Kelsen	Teoria da piramide das normas	
Teoria Integral das funções do Estado	Funções jurídicas e não jurídicas	Função jurídica e administrativa do Estado
Teoria Orgânica o-estrutural das funções do Estado	Função governativa, legislativa, administrativa e jurisdicional.	

*Fonte: elaborado pela autora com base em Fernandes (2010)*

Pode-se ainda concluir que para efeitos deste artigo, a reoria Orgânica-estrutural das funções do Estado melhor se relaciona com atuação dita pelo governo moçambicano. O estado nao só criou documentos orientadores no processo de estado de emergência como definiu planos de ação e monitoria do processo. Cumprindo desta forma com a sua função. governativa, legislativa, administrativa e jurisdicional.

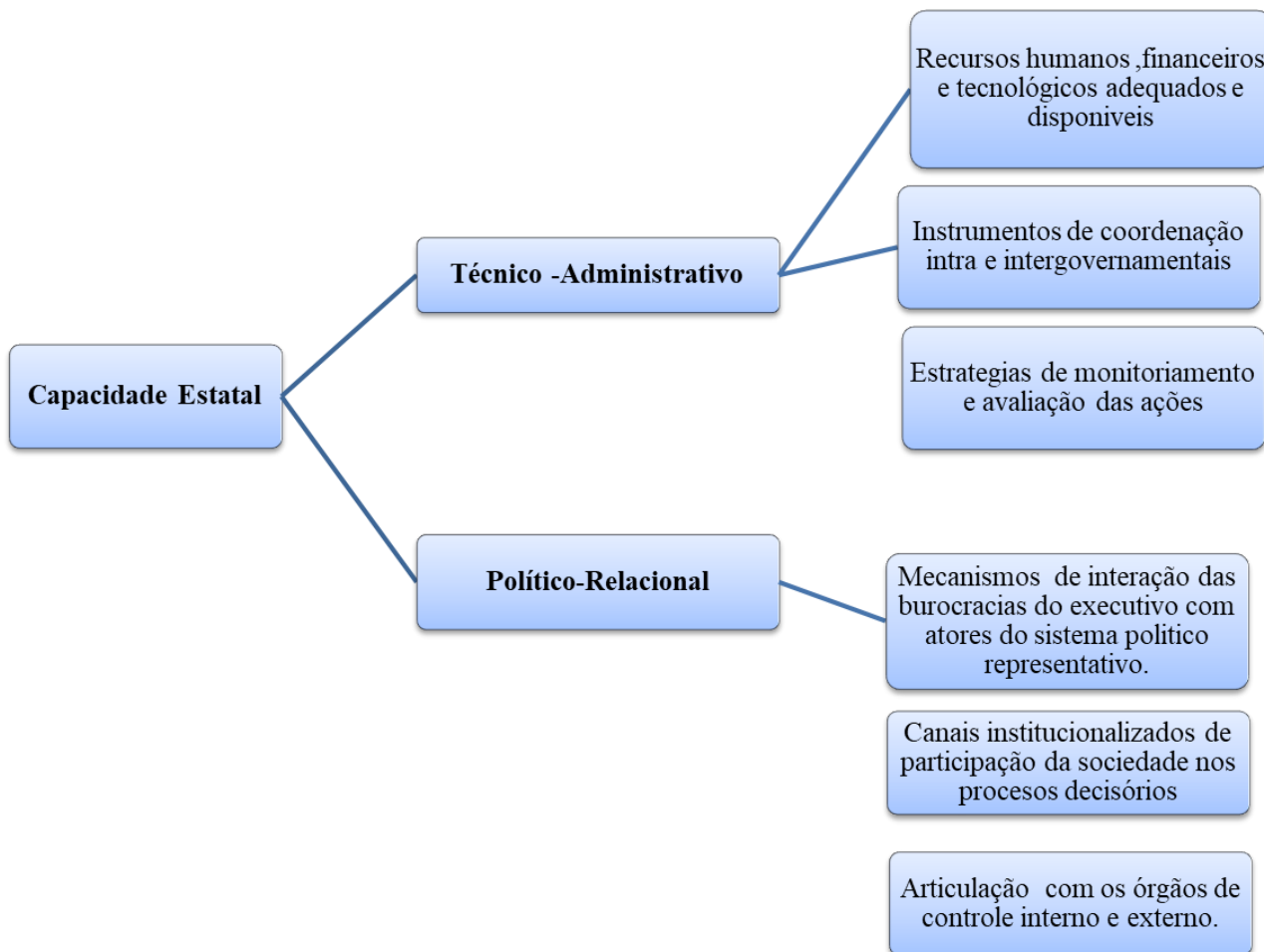
Neste sentido é importante saber e perceber o conceito de Capacidade estatal para responder e perceber as respostas dadas pelo governo no contexto das medidas emanadas no período do estado de emergência. A capacidade estatal tem sido um conceito amplamente discutido e está relacionado a implementação de políticas públicas. Onde essa capacidade estatal pode estar ainda pautada a competência que o Estado tem em ter um quadro de funcionários qualificados e instrumentos adequados para o uso dessas políticas públicas (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017)

De acordo com Gomide, Pereira e Machado (2017, p. 7) "as definições de capacidade estatal difundidas na literatura dizem respeito ao poder de produção de políticas públicas pelas burocracias do Estado". E tendo em conta o

contexto da Covid-19 pretende-se analisar o papel e como demonstrou o estado moçambicano a sua capacidade estatal neste contexto.

Gomide, Pereira e Machado desenvolveram um modelo explicativo da capacidade estatal, onde cada um dos pilares tem a sua função. A capacidade estatal seria assim dividida em dois grandes pilares, técnico administrativo e político relacional. No Pilar Técnico administrativo estão inclusos os recursos financeiros e tecnológicos que permitirão por em prática as políticas públicas bem como os instrumentos que irão auxiliar nesse processo; No Pilar Política-relacional, aciona-se a parte mais política em que engloba ainda a sociedade e outros intervenientes do processo (figura 1).

Figura 1- Níveis do conceito de Capacidade Estatal



Fonte: Gomide, Pereira e Machado (2017, p.8)

De acordo com os autores, é importante saber o que se pretende explicar antes de utilizar o conceito de capacidade estatal. É neste sentido que o conceito é aplicado tendo em conta diversas finalidades (Gomide et al., 2017, p. 10):

1. Estabelecer limites claros entre a variável dependente e a independente, esclarecendo o que se deseja explicar: o conceito corre o risco de ser usado para explicar tanto a causa como o resultado de determinados fenômenos, entrando numa argumentação circular.
2. Se a pesquisa deseja tratar a capacidade estatal como variável dependente, deve-se identificar quais antecedentes a determinam: a capacidade estatal é resultante da combinação de uma serie de atributos ou fatores que devem ser observados empiricamente por meio da decomposição do conceito em suas partes constitutivas e da especificação de indicadores, conforme a teoria utilizada.
3. Caso a pesquisa busque identificar a os efeitos da capacidade estatal sobre um determinado resultado, deve-se identificar os factores que influenciaram a ação estatal: sob essa, a capacidade estatal é analisada como uma

variável explicativa, ou seja, possuindo um efeito independente sobre determinado resultado da ação pública. Nesta abordagem, deve-se identificar os níveis constitutivos e indicativos do conceito, e, se possível estabelecer os seus nexos causais.

4. Definir os indicadores de forma alinhada á ontologia do conceito, de modo que forneça elementos empíricos para sua mensuração: uma boa definição conceitual, apoiada pela literatura existente, assim, como a mobilização dos atributos no nível constitutivo fornecem à pesquisa meios eficazes de alinhamento entre o nível ontológico e indicativo.

Para efeitos desta análise, iremos nos filiar do pressuposto 3 onde a apreciação será feita com a finalidade identificar os efeitos da capacidade estatal sobre um determinado resultado. Tendo em conta as medidas impostas pelos sucessivos decretos presidenciais em relação ao estado de emergência. Desta forma serão identificados os fatores que influenciaram a acção estatal. Nesta abordagem, serão analisados os instrumentos utilizados e os mecanismos que foram colocados em prática para responder a situação de estado de emergência.

Segundo a WHO (2020) a actual pandemia COVID-19 surgiu em finais de Dezembro de 2019 na cidade de Wuhan (província chinesa de Hubei) com rápida disseminação na China e posteriormente envolvendo múltiplos países, com maior expressão actual em Estados Unidos, Espanha, Reino Unido, Rússia, Itália, Alemanha e Brasil

A Covid-19 é uma doença infecciosa causada pelo coronavírus da síndrome respiratória aguda grave 2 (SARS-CoV-2). Este é um vírus que causa infeções semelhantes a uma gripe comum e pode provocar doenças respiratórias mais graves como a pneumonia. O período de incubação: é de 2 a 14 dias. A sua transmissão ocorre de uma pessoa com a doença para outra através de gotículas de saliva quando tosse ou espirra, ou ainda através do contato com objetos/superfícies contaminadas. Alguns dos sintomas associados a Covid-19 são: febres; tosse; dores musculares e dificuldade de respirar (MISAU, 2020).

No âmbito da pandemia Covid 19, a Organização Mundial de Saúde (OMS) lançou um leque de medidas de prevenção que podem ser seguidas pelos utentes. Sendo esta uma doença em que as vacinas ainda estão a ser desenvolvidas, a prevenção tem sido a melhor opção. Estas medidas preventivas em tempos podem contribuir para reduzir a possibilidade de infeção ou de disseminação da doença (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020):

1. Lavar a mãos regularmente com água e sabão ou usar o álcool em gel. Pois, desta forma caso o vírus esteja nas mãos poderá ser facilmente combatido.
2. Manter a distância social de pelo menos 1 metro entre as pessoas. Pois, quando as pessoas tosem ou emitem qualquer fluido poderá contaminar quem estiver próximo, caso a pessoa esteja infectada pelo Covid-19.
3. Evitar os aglomerados, pois quando as pessoas estão nessas situações, dificilmente se mantem, a distância social de 1 metro.
4. Evitar tocar os olhos, nariz e boca, pois por via das mãos estas estão em contato com várias superfícies e podem facilmente estar contaminadas. E desta forma transfere-se o vírus para o nariz, boca ou olhos.

Adoptar medidas de proteção tem sido então a principal campanha da OMS e órgãos de comunicação social. Após tossir, cobrir a boca com o cotovelo ou lenço de papel que de seguida deverá ser descartado imediatamente e as mãos devem ser higienizadas frequentemente. Ficar em casa e praticar o isolamento social mesmo que não tenha nenhum sintoma, e caso saia de casa usar a máscara, tem sido o *modus vivendi* da maior parte da população nos últimos tempos.

Importa ainda confiar em fontes seguras de transmissão de informação sobre a Covid-19 como a Organização Mundial de Saúde ou os serviços de saúde local ou nacional (Instituto Nacional de Saúde, órgão tutelado pelo Ministério da Saúde, no caso de Moçambique), evitando desta forma ouvir falsas notícias. Estas medidas preventivas visam controlar

e evitar a disseminação da COVID-19. Quanto mais eficaz for o cumprimento das medidas de prevenção, poderá contribuir para o controle e da dispersão do vírus.

### **A educação em Moçambique no contexto da COVID-19: ensino geral e superior**

Com a declaração do estado de emergência a 1 de Abril de 2020, várias medidas tiveram que ser implementadas bem como adopção de medidas extraordinárias em todo o território nacional. Após esta declaração, foi renovado para 30 de Junho de 2020, com sucessivas renovações até 6 de setembro. O estado de emergência que vigorou de Abril a Setembro de 2020 baseou-se nas seguintes limitações:

1. Suspensão da emissão de vistos de entrada e cancelamento dos vistos já emitidos;
2. Reforço das medidas de quarentena domiciliária de 14 dias para todas pessoas que tenham viajado recentemente para fora do País;
3. Suspensão das aulas em todas escolas públicas e privadas desde o ensino pré-escolar até ao ensino universitário;
4. Proibição de realização de eventos públicos e privados como cultos religiosos, atividades culturais, recreativas, desportivas, políticas, associativas turísticas e de qualquer outra índole;
5. Obrigatoriedade de implementação de medidas de prevenção em todas instituições públicas e privadas e transporte de passageiros (Presidência da República, 2020).

Como forma de reforçar a sua capacidade estatal, foi criada uma Comissão Técnico Científica para prevenção e resposta à Pandemia da Covid-19, que tem como objectivo servir de consulta e assessoria ao Governo e funciona no Ministério da Saúde. Os grandes objectivos desta comissão composta por Médicos, juristas e antigos Ministros da Saúde, é assegurar uma assessoria carregada de rigor científico e técnico ao governo; aconselhar ao governo em termos de acções e medidas de saúde pública; receber e desenvolver estratégias de prevenção e comunicação social e de resposta a nível nacional, provincial e distrital (Conselho de Ministros, 2020).

Como forma de combater e prevenir o aumento de casos, foram criados diversos documentos e mecanismos que pretendiam explicar os diversos protocolos de prevenção em todas instituições do Governo. Várias medidas sectoriais foram tomadas, através da definição de mecanismos para o Ministério da Saúde, Ministério do Interior, Ministério da Defesa Nacional, Ministério da Indústria e Comércio, Ministério do Interior, Ministério da Economia e Finanças, Ministério dos Transportes e Comunicações, Ministério da Justiça, Assuntos Constitucionais e Religiosos, Ministério do Género, Criança e Acção Social, Ministério da Administração Estatal e Função Pública, Ministério do Mar, Águas Interiores e Pescas, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ensino Superior e Técnico Profissional, Ministério da Cultura e Turismo, Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano e Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural (INS, 2020). As medidas setoriais podem ser agrupadas da seguinte forma: Procedimentos para prevenção da Covid-19; Procedimentos para Quarentena Domiciliar para viajantes provenientes de países com alta transmissão do Coronavírus; Procedimentos para a Prevenção do COVID-19 nas Escolas Públicas e Privadas e Educação Pré-escolar.

Para efeitos deste artigo, focamos no artigo 3 alínea c do decreto presidencial 11/2020: que reforça a “suspensão das aulas em todas escolas públicas e privadas desde o ensino pré-escolar até ao ensino universitário”. Com a declaração do estado de emergência a 1 de abril, veio reforçar o fechamento das instituições de ensino público e privado, a qual foi renovado para 30 de junho de 2020, com sucessivas renovações até 6 de setembro. De março a outubro as aulas presenciais estiveram suspensas em todo território nacional prevalecendo apenas o ensino a distância. As aulas do ensino geral no período do estado de emergência decorreram com recurso as plataformas televisas, através de aulas na televisão de Moçambique (TVM) no programa telescola, em parceria com o Ministério da educação e Desenvolvimento Humano (MINEDH), sendo ainda complementadas através de fichas de exercícios e do uso das diversas plataformas. Garantindo

deste modo o acesso das matérias aos alunos, durante o período de encerramento das escolas (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2020).

Face ao cenário de encerramento das instituições de ensino, o MINEDH, entidade que tutela o ensino geral estudou formas de reajustar o calendário escolar de modo a cumprir com os programas pedagógicos do ano letivo de 2020. A instituição constituiu equipas que pudessem trabalhar nos possíveis cenários de recuperação do ano letivo, visando recuperar o tempo que se teria perdido devido ao estado de emergência que ditou a interrupção das aulas no país (MINEDH, 2020). Mesmo sem certeza dos resultados, que sairiam do trabalho efetuado para a reposição dos programas previamente elaborados, fato é que o ano letivo deveria ser cumprido. Mesmo as aulas tendo decorrido em canais fechados (Televisão de Moçambique), o governo reconheceu a não abrangência desses métodos a toda população. Foi neste contexto que o período letivo acabou por ser estendido até fevereiro de 2021, permitindo que os alunos das classes com exame<sup>1</sup> efetuassem a avaliação nacional.

Neste contexto, a Ministra da Educação e Desenvolvimento Humano, Carmelita Namashulua reuniu-se, no dia 11 de junho de 2020, em Maputo, com os antigos Ministros da Educação, para partilhar ideias e refletir sobre as melhores formas de conduzir o processo de ensino-aprendizagem, no âmbito da prevenção da COVID-19, tendo em conta a realidade do país (MINEDH, 2020). Pois, quaisquer que fossem as medidas a ser tomadas, estas deveriam ser pensadas tendo em conta o país como um todo e as dificuldades e desigualdades que o mesmo enfrenta. De acordo com a ONU News (2020) em Moçambique, onde mais de um terço dos estudantes abandonam a escola antes da terceira classe e menos de metade deles concluem o ensino primário, o impacto da pandemia nos resultados da aprendizagem poderia ser catastrófico.

Em relação ao Ensino Superior, tutelado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Ensino Superior, e Técnico Profissional (MCTESTP)<sup>2</sup> tomou uma série de medidas e orientou as Instituições de Ensino Superior (IES) pública, privada e semi-privadas de forma a fazer face a esta Pandemia. Importa referir que o que acordo com os dados do (MCTES, 2021) o país conta com 22 instituições de ensino superior distribuídas da seguinte forma: 9 Universidades, 8 Institutos Superiores, 2 Escolas Superiores e 3 Academias.

Uma das medidas foi orientar as instituições a usar as plataformas digitais para dar seguimento ao processo de ensino e aprendizagem; O Ministério teve das operadoras de telefonia móvel nacional (Vodacom, Tmcel e Movitel) taxas bonificadas para o acesso ilimitado da internet (Tmcel 100 mts, Vodacom sem custos mensais e Movitel 100 mts, equivalente a 9 reais). Para o acesso aos conteúdos académicos em plataformas previamente definidas e através de aplicativo desenvolvido para o efeito. As reuniões e encontros de concertação passaram a ser feitas recorrendo às videoconferências (MCTESTP, 2020). Atividades de pesquisa em torno da COVID 19 estão também a ser desenvolvidas.

No âmbito da visita às Instituições de Ensino Superior (IES) pública e privada, efetuado pelo Ministro da Ciência e Tecnologia, Ensino Superior e Técnico Profissional, Gabriel Salimo, o MCTESTP orientou as IES e Ensino Técnico Profissional (IETP) a observar uma série de medidas para a retoma das aulas presenciais:

1. Garantir os meios necessários para a lavagem regular das mãos com água e sabão, bem como encorajar a desinfecção das mãos com álcool a 70 por cento;
2. Estudantes, Docentes e outros funcionários doentes não devem se fazer presente;

<sup>1</sup> Em Moçambique em alguns ciclos transitórios efetuam-se exames nacionais em diversas disciplinas que definem se o estudante irá transitar ao ano seguinte ou não: 7ª classe, 10ª classe e 12ª classe.

<sup>2</sup> Para efeitos desta análise o período em análise refere-se ao momento em que o ministério mantinha o nome em questão. Sendo assim ao longo do mesmo far-se-á menção ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Ensino Superior, e Técnico Profissional (MCTESTP), pese embora o mesmo tenha sido extinto tendo dado lugar ao atual (fevereiro de 2021) Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. O Presidente da República, Filipe Jacinto Nyusi, ao abrigo das disposições conjugadas do número 1 do artigo 145, da alínea c) do número 1 do artigo 159, ambos da Constituição da República e do artigo 16 da Lei número 14/78, de 28 de Dezembro, determinou através de Decreto Presidencial a extinção do Ministério da Ciência e Tecnologia, Ensino Superior e Técnico-Profissional. Através do mesmo dispositivo legal, o Chefe do Estado moçambicano criou o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e a Secretaria do Estado do Ensino Técnico-Profissional.

3. As instituições de ensino devem garantir a desinfecção e limpeza diárias da instituição, em particular das superfícies como mesas, secretárias, cadeiras, maçanetas das portas, teclados de computador partilhado, entre outros;
4. As instituições de ensino devem promover o distanciamento físico;
5. Uso obrigatório de máscaras por funcionários, estudantes e docentes em todo o recinto da instituição;
6. As instituições de ensino devem garantir a existência de termómetros para a medição da temperatura na entrada das instalações (MCTESTP, 2020, p. 1).

As medidas de retoma as aulas presenciais apresentadas pelo Ministro, foram um grande desafio para as instituições de ensino superior por vários motivos. O documento fez menção ao distanciamento físico. Contudo existem turmas que podem albergar entre 80 a 150 estudantes (sobretudo 1º e 2º anos da graduação), o que tornaria difícil o distanciamento. Para aquelas instituições que carecem de infraestruturas e corpo docente em grande número, esta medida pode tornar-se um grande desafio. Contudo acredita-se que a gestão destes processos de forma rigorosa poderá ser sim uma forma de contribuir para controlar a dispersão da COVID-19 entre os estudantes, professores e funcionários na IES. O Presidente da República de Moçambique, Filipe Nyusi, anunciou em umas duas comunicações à nação, (no domingo 28.06.2020), que as aulas presenciais iriam retornar de forma faseada em todos os graus de ensino, com calendário que oportunamente seria divulgado. A opinião de alunos e professores foi unânime sobre a inexistência de condições nas escolas para a retoma as aulas, bem como as dificuldades de acompanhar as aulas *online* e que as mesmas não iriam abranger a todos estudantes. Tal como se pode verificar de acordo com DW (2020, p. 1): Ayuba Júnior, professor em Inhambane, considera que há falta de condições para a reabertura das aulas em Moçambique. "Por vezes nas escolas falta giz. Será que desta vez não irá faltar água e sabão? O professor também tem direito de subsídio de riscos", lembra o professor das dificuldades que são enfrentadas no decorrer do processo de ensino.

Após o anúncio do Presidente da República, Filipe Nyussi, a Ministra da Educação e Desenvolvimento Humano, Carmelita Namashulua, anunciou no dia 28 de setembro a retoma das aulas presenciais. Esta apresentou aquele que seria o calendário que deveria ser seguido: no processo de retoma das aulas presenciais foi organizado, obedecendo as seguintes fases: "12ª Classe, 01 de outubro, 10ª Classe, 19 de outubro, 3º Ano de Educação de Adultos, 19 de outubro e a 7ª Classe a 02 de novembro de 2020"<sup>3</sup> (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO HUMANO, 2020 p 1).

Face aos sucessivos estados de emergência, tendo em conta a medida que imposta no decreto 11/2020 que referia o encerramento das instituições de ensino público e privado, o Ensino geral e Superior tiveram que tomar diversas medidas de modo a culminar com o ano letivo e não deixar os estudantes sem orientação. No ensino geral. As aulas foram forma complementadas por fichas e pela telescola e o calendário escolar sofreu modificações. No ensino superior recorreu ao uso das plataformas digitais para garantir o processo de ensino e aprendizagem (quadro 2).

Quadro 2- Medidas impostas pelo decreto 11/2020 ao setor da educação

Subsistema de Ensino	Medidas impostas pelo Governo	Medidas adoptadas
<b>Ensino Geral</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encerramento das Instituições de Ensino público e privado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aulas via telescola (através da televisão de Moçambique)</li> <li>• Fichas</li> <li>• Reajuste do calendário escolar</li> </ul>
<b>Ensino Superior</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encerramento das Instituições de Ensino público e privado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uso de plataformas digitais</li> <li>• Taxas bonificadas de acesso a internet disponibilizado pelas redes de telefonia móvel</li> </ul>

Fonte: elaborado pela autora

<sup>3</sup> A retoma ao ensino presencial foi feita nas classes que tem exame nacional.



## Medidas tomadas e sua relação com a Capacidade Estatal

No processo da luta contra a pandemia, o governo definiu medidas que abarcam de certa forma alguns dos pressupostos já apresentados do conceito de capacidade estatal. De seguida, fez-se uma discussão das diferentes atividades do governo olhando para alguns dos pressupostos da capacidade técnico-administrativo e político relacional. Criou-se com base no modelo de Gomide, Pereira e Machado (2017) respostas que foram possíveis de encontrar no contexto moçambicano em torno da capacidade do estado responder as demandas face a pandemia da Covid19.

A implementação destas medidas, colocou em cheque a capacidade estatal na sua função reguladora e de implementação de políticas a diversos níveis e sectores. Contudo é de realçar como os sucessivos decretos foram um grande desafio a todas as instituições públicas e privadas com ênfase para as seguintes instituições: Ministério do interior, no que tange a regulamentação das entradas e saídas do território nacional, e ao Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano e Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, em relação a questão do ensino e o Ministério da Saúde em si, pela sua função primordial neste processo de gestão e combate a Pandemia da Covid-19. Estas instituições através de diversas medidas tiveram que repensar novas formas de agir e intervir do Estado, para responder as novas demandas institucionais impostas pela Pandemia (quadro 3).

Neste processo é importante realçar que a capacidade estatal do Estado moçambicano que fez-se sentir em diversos setores. E por que um dos pressupostos do pilar técnico e administrativo faz menção a existência de recursos financeiros e tecnológicos, no contexto moçambicano notou-se uma necessidade de garantir que os recursos tecnológicos no que tange ao acesso a *internet* bem como a diversas plataformas digitais fosse garantido. Várias estratégias de monitoramento foram implementadas no sentido de fazer face às medidas definidas pelo governo. Onde este papel ficou a cargo de alguns ministérios, Ministério do interior, na regulamentação das entradas e saídas do território nacional; Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano e Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior nos processos de ensino e aprendizagem e o Ministério da Saúde responsável em torno da gestão e combate a Pandemia da Covid-19 (quadro 3).

Quadro 3- Análise da Capacidade Estatal no âmbito da Covid-19 em Moçambique

Pilares	Pressupostos	Capacidades estatal no período do estado de Emergência	Desafios
<b>Pilar Técnico administrativo</b>	Recursos financeiros e tecnológicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parcerias com as operadoras</li> <li>• As aulas do ensino primário e médio foram reforçadas com recurso a telescola (programa de tele aulas transmitido pela televisão de Moçambique e pela Rádio Moçambique)</li> <li>• As instituições públicas e privadas garantiam a rotatividade laboral, bem como mecanismos que permitiam a desinfeção dos funcionários e o distanciamento social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dificuldades de acesso as plataformas digitais</li> <li>• Escassez de infra-estruturas e recursos Humanos para atender a nova demanda e</li> </ul>
	Instrumentos inter e intra governamental	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criação de mecanismos para fazer face a Covid-19 por parte das instituições</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escassez de recursos financeiros</li> </ul>
	Estratégias de monitoramento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministério do interior, no que tange a regulamentação das entradas e saídas do território nacional,</li> <li>• Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano e Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escassez de recursos humanos</li> </ul>

		Superior, em relação a questão do ensino	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministério da Saúde responsável pela gestão e combate a Pandemia da Covid-19.</li> </ul>	
<b>Pilar Política-relacional (Sociedade e intervenientes)</b>	Mecanismos de interação das burocracias	<ul style="list-style-type: none"> <li>Decretos Presidenciais que declaravam os sucessivos estados de emergência</li> </ul>	-
	Canais Institucionalizados da participação da sociedade nos processos decisórios	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comissão Técnico científica responsável de aconselhar o PR nos processos de tomada de decisão</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Órgão de consulta e com pouca margem de manobra para agir efetivamente de forma autónoma.</li> </ul>
	Articulação com órgãos de controlo interno e externo	-	-

Fonte: elaborado pela autora

Tendo em conta aquelas que são as funções do Estado, que vão além das jurídicas (criação de normas e mecanismos por via de decretos para fazer face ao estado de emergência) o Estado moçambicano teve um importante papel na sua função governativa, legislativa, administrativa e jurisdicional. Pois várias alternativas foram criadas para fazer face ao novo normal que se vivia em decorrência da Pandemia da Covid-19.

### Considerações finais

Algumas ilações podem-se tirar deste processo participativo em torno do poder do estado em contexto pandémico. Desafios foram enfrentados no sentido de dar respostas as demandas apresentadas ao sistema político desde o momento que foi anunciada a pandemia que assola o Mundo. Existem grandes desafios para o Estado moçambicano, contudo algumas medidas foram tomadas com o intuito de minimizar estes impactos nas populações afetando o seu bem estar social.

Instituições públicas e privadas, e a sociedade no seu todo sentiram o impacto nefasto da Covid-19 em suas vidas. Contudo, há que realçar os desafios enfrentados pelo setor da Educação e Saúde. Na educação a grande questão foi o acesso desigual aos recursos e possibilidade de aceder as plataformas digitais. É necessário atender a este aspeto de forma que o ensino seja transmitido de forma igualitária a todos os receptores. Na saúde tornou-se evidente as fragilidades do Sistema Nacional de Saúde que a todo momento mostrou-se preocupado com a evolução que a doença estava a tomar no Mundo e possíveis cenários para Moçambique.

Após sucessivas prorrogações do estado de emergência, o País chegou a um momento em que começou por ponderar o início do ano lectivo. Contudo, uma das principais questões era a falta de condições que maior parte das instituições apresentou para a retoma do ano letivo. Um dos desafios apresentado foi a dificuldade de acesso a internet, pois as aulas *on line* precisam de usar de forma massiva as tecnologias de informação. E para alguns estudantes esta nova realidade tornava-se dispendiosa.

Existe vontade e empenho por parte do Ministério que tutela o ensino superior e geral, de modo a haver uma retoma gradual as aulas presenciais. Com uma série de medias de prevenção que cada instituição deverá ter em conta para o bem de todos. Uma das grandes dificuldades que pode ser apresentada é a carência de infraestrutura e corpo docente suficiente para colocar em práticas as novas modalidades de ensino e aprendizagem. O país é maioritariamente rural, e se antes da Pandemia já havia dificuldades de infraestrutura com as novas regras impostas em termos de medidas de prevenção, muitas das instituições não estão preparadas para fazer face ao novo cenário. Pela escassez de infraestruturas que possam albergar as novas realidades de ensino.

O anúncio da retoma das aulas, e as opiniões de alunos e professores foi unânime sobre a inexistência de condições nas escolas para a sua retoma, bem como as dificuldades de acompanhar as aulas *online* e que as mesmas não abrangem a todos estudantes. Face ao novo cenário, as instituições de ensino tiveram que se reorganizar e a criar novas formas de interação aluno professor, recriando as ferramentas de ensino-aprendizagem e criando cada vez mais autonomia aos estudantes, sobretudo aqueles pertencentes aos últimos anos do curso.

Em suma, as instituições públicas e privadas tiveram que se reiventarem face ao novo cenário da Covid-19. O Estado como principal ator regulador de políticas públicas criou mecanismos de resposta em termos de combate e prevenção a esta Pandemia. Sendo que a questão económica e as disparidades sociais serão sempre um entrave. O Estado não deixou de emitir e definir estratégias para mitigação deste mal. Ao tentar perceber se o poder do Estado ficou enfraquecido face à pandemia da Covid-19, pode-se concluir que diante das medidas apresentadas pelo governo a diferentes níveis face da situação pandémica, o seu poder de atuação pode se ter mostrado mais forte diante das adversidades que o Estado moçambicano enfrentava. O poder político durante este momento esteve sempre presente bem como os órgãos governativos que exerceram o seu poder.

Tendo em conta que o Estado tem demonstrado capacidade articuladora e minimizadora para enfrentar os desafios impostos pela Covid-19. A Capacidade Estatal para fazer face a nova dinâmica mostrou-se desafiadora e mantém-se neste processo como entidade primordial para garantir a eficácia e implementação de todas as medidas preventivas. Contudo o que fica em aberto é a capacidade financeira para que estas mesmas medidas possam ser abrangentes e inclusivas, tendo em conta as disparidades no acesso aos recursos e ao bem estar-estar.

Um dos desafios que se encontra, é como medir os resultados das diversas medidas implementadas pelo governo no setor de educação e se as mesmas surtiram o efeito desejado. Se os alunos tiveram acesso aos conteúdos ou se os mesmos foram assimilados como se esperava. Contudo devido a diversas dificuldades (informação e escassez de recursos financeiros) deixa-se aqui uma possibilidade para futuras pesquisas. Estudar o impacto das medidas impostas no setor da educação no âmbito do Estado de emergência.

## Referências

BRITO, Luis De. A Democracia à Prova das Urnas: Elementos para um Programa de Pesquisa Sobre a Abstenção Eleitoral em Moçambique. In: CONFERÊNCIA INAUGURAL DO IESE: DESAFIOS PARA A INVESTIGAÇÃO SOCIEAL E ECONÓMICA EM MOÇAMBIQUE 2007, Maputo. **Anais...** Maputo

BRITO, Luis De. **Um Olhar para a abstenção eleitoral em 2014**. In: BRITO, Luis et al. (Eds.). IESE ed. Maputo: IESE, 2017. p. 23–34.

BRITO, Luis. **Revisão da Legislação Eleitoral, algumas propostas para o Debate**. 2011. Disponível em: [http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2011/IESE\\_Des2011\\_4.RevLes.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2011/IESE_Des2011_4.RevLes.pdf). Acesso em: 3 jun. 2018.

CAETANO, Marcello. **Manual de Ciencia Política e Direito Constitucional**. Coimbra, Portugal: Almedina, 2002.

DW. **Covid-19: Regresso às escolas preocupa pais e alunos em Moçambique**. 2020. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/covid-19-regresso-às-escolas-preocupa-pais-e-alunos-em-moçambique/a-53985253>. Acesso em: 10 set. 2020.

FERNANDES, António José. **Introdução à Ciencia Política: teorias, métodos e conceitos**. 3 ed.. Porto editora, Portugal: Porto Editora, 2010.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Sociedade e Cultura**, Goiânia - Goiás, v. 20, n. 1, p. 3–12, 2017. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/fcs/article/view/51311/25128>>. Acesso em: 2 dez. 2020.

MAZULA, Brazão et al. **Voto e Urna de costas voltadas: Abstenção Eleitoral 2004**. Maputo: DFDI, NMD, DIAKONIA e SIDA, 2006.

MCTESTP. **Comunicado de Imprensa: Ponto de situação de operacionalização das medidas de prevenção a Pandemia do Novo Coronavírus (Covid-19) nos subsistemas do Ensino Superior e Técnico Profissional**. Maputo, Moçambique. Disponível em: <https://www.mctestp.gov.mz/por/Ultimas-noticias/Comunicado-de-Imprensa/PONTO-DESITUAC-A-O-DE-OPERACIONALIZAC-A-O-DAS-MEDIDAS-DE-PREVENCA-O-DAPANDEMIA-DO-NOVO-CORONAVIRUS-COVID-19-NOS-SUBSISTEMAS-DO-IES-EETP>. Acesso em: 8 set. 2020.

MISAU. **O que é o Coronavírus**. 2020. Disponível em: <https://www.misau.gov.mz/index.php/o-que-e-coronavirus>. Acesso em: 8 fev. 2020.

Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano. **Ministra da Educação anuncia retomas das aulas presenciais**. Maputo. 2020.

MOÇAMBIQUE. **Resolução 20/2020 de 25 de março**. Cria a Comissão Técnico Científica para prevenção e resposta a Pandemia de COVID-19. Maputo, Conselho de Ministros [2020].

MOÇAMBIQUE. **Decreto Presidencial nº11/2020 de 30 de março: declara o Estado de Emergência**. Maputo, Presidência da República [2020].

MOÇAMBIQUE. **Lei 18/2018**. Maputo, Assembleia da República, [2018]. Disponível em: [https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/SERIAL/108938/134915/F1233978312/Lei%2018\\_2018%20OMOZAMBIQUE.pdf](https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/SERIAL/108938/134915/F1233978312/Lei%2018_2018%20OMOZAMBIQUE.pdf). Acesso em 1 jun. 2021.

ONU NEWS. **Continuidade da aprendizagem em meio à crise do COVID-19 em MoçambiqueBR**. 2020. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2020/05/1713862>. Acesso em: 8 set. 2020.

TEMBE, J. das N. et al. **História da Luta de Libertação nacional: Volume I**. Maputo, Moçambique. Maputo: Imprensa Universitária, 2014.

WHO. **WHO Timeline Covid-19: This statement is updated on an ongoing basis, in response to evolving events and common media queries**. 2020. Disponível em: <https://www.who.int/es/news-room/detail/27-04-2020-who-timeline---covid-19>. Acesso em: 1 jun. 2020.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Coronavirus Disease 2019 Situation Report-51**. [s.l.: s.n.]

---

*Funções de colaboração exercidas*

Kátia Sara Henriques Xavier Zeca:

*Conceituação; Metodologia; Validação; Visualização; Análise formal; Software; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);*

*Informações fornecidas pelos(as) autores(as) de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)*