

A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INCLUSIVA EM ANGOLA: UMA ANÁLISE À LUZ DA TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS

THE FORMULATION OF INCLUSIVE EDUCATION POLICY IN ANGOLA: AN ANALYSIS THROUGH THE LENS OF POLICY TRANSFER

Damiano Salei Padre¹

1 Licenciado em Ensino da Filosofia pelo ISCED-HUÍLA, Mestre em Políticas Públicas pelo ISCTE/IUL e Doutor em Ciências da Educação, especialidade: Sociologia da Educação e Política Educativa pelo Instituto de Educação da Universidade do Minho. Docente colaborador no Instituto Superior de Ciências de Educação da Huíla ISCED-Huíla. E-mail: damianopade@gmail.com

Resumo

Este artigo analisa o processo de formulação da política de educação inclusiva em Angola, com base na abordagem da transferência de políticas públicas. O estudo tem como objectivo compreender de que modo os atores nacionais e internacionais influenciam a construção dessas políticas. Metodologicamente, recorre-se à análise documental de diplomas legais e referências teóricas relevantes. Os resultados evidenciam que a educação inclusiva em Angola resulta de um processo marcado pela circulação global de ideias, modelos e práticas, com forte influência de organizações internacionais, como a UNESCO e o UNICEF. Verifica-se a predominância de dinâmicas de emulação de políticas, bem como limitações associadas à reduzida consideração das especificidades sociais, políticas e institucionais do contexto angolano. Observa-se ainda que o modelo de governança vigente restringe a participação de atores como instituições educativas e sociedade civil. Conclui-se que a transferência de políticas, embora relevante, exige uma adaptação crítica às realidades locais, de modo a garantir maior eficácia e equidade na implementação da educação inclusiva.

Palavras-Chave: Transferência de políticas; Educação inclusiva; Influência internacional; Contexto local e Globalização educativa.

Abstract

This article analyses the process of formulating inclusive education policy in Angola, based on the policy transfer approach. The study aims to understand how national and international actors influence the construction of these policies. Methodologically, it relies on documentary analysis of legal frameworks and relevant theoretical references. The findings show that inclusive education in Angola results from a process marked by the global circulation of ideas, models, and practices, with strong influence from international organizations such as UNESCO and UNICEF. The predominance of policy emulation dynamics is observed, as well as limitations related to the insufficient consideration of the social, political, and institutional specificities of the Angolan context. It is also noted that the prevailing governance model restricts the participation of actors such as educational institutions and civil society. The study concludes that policy transfer, although relevant, requires critical adaptation to local realities to ensure greater effectiveness and equity in the implementation of inclusive education.

Keywords: Policy transfer; Inclusive education; International influence; Local context and Educational globalization.

1 INTRODUÇÃO

A formulação de políticas públicas constitui uma fase em que os governos procuram traduzir os seus propósitos e plataformas eleitorais em programas, planos e acções, com vista à produzir resultados concretos ou à promoção de mudanças no mundo real (Souza, 2006). Neste sentido, diversos defensores do modelo do ciclo político sustentam que a formulação é uma das etapas mais determinantes do processo, uma vez que é nesta fase que se elaboram argumentos explicativos da acção política, definem-se objectivos e estratégias, mobilizam-se bases de apoio e criam-se instrumentos legislativos destinados a legitimar as decisões políticas (Rodrigues, 2014).

Importa destacar que a construção de argumentos explicativos e a mobilização de apoios para a formulação de políticas públicas são, normalmente, caracterizados por processos de elevada complexidade, que envolvem, por vezes, uma multiplicidade de actores e organizações, tanto nacionais como internacionais, frequentemente portadores de interesses diversos e, em alguns casos, divergentes. Por essa razão, muitos desses processos são fortemente influenciados por dinâmicas de transferência ou empréstimo de políticas públicas, fenómeno considerado por Dolowitz e Marsh (2012, p.344) como “uma característica comum da formulação de políticas contemporâneas”.

É precisamente a partir desta abordagem – a transferência de políticas – que se desenvolve o presente artigo, tendo como objetivos, por um lado, analisar o processo de formulação da política de educação inclusiva em Angola à luz da abordagem da transferência de políticas públicas e, por outro, compreender de que modo os atores nacionais e internacionais influenciam a construção da referida política pública.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 TRANSFERÊNCIA E DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEÇÕES

Em muitas partes do mundo, os governos, reconhecendo a sua insuficiente experiência em determinadas matérias ou coagidos a adoptar certas medidas de acção política, procuram

novas formas de concepção e implementação de programas, planos ou medidas de acção. Obrigados ou não, ao longo dos tempos diversos governos têm recorrido a outros Estados, a organizações e associações nacionais no interior destes, bem como a agências internacionais (Barroso, 2006; Dolowitz & Marsh, 2000; Teodoro, 2001) – entre as quais se destacam as das Nações Unidas (UNICEF, UNESCO, OMS, etc.), OCDE, União Europeia, Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial –, instituições produtoras e disseminadoras de ideias e modelos em fóruns internacionais. O objectivo desse recurso é, em grande medida, aprender e adaptar as denominadas “boas práticas” (Barroso & Afonso, 2011), recolher experiências e informações úteis para a formulação de políticas públicas, ou mesmo contratar directamente essas instituições para participar no processo de elaboração das políticas nacionais.

Importa sublinhar, contudo, que o tipo de transferência de políticas varia não apenas “devido aos diferentes casos de políticas a transferir, como também do tipo de transferência envolvido em qualquer caso particular, dependendo de factores como quem está envolvido no processo e onde ocorre a transferência no processo de elaboração de políticas”, tal como referem Dolowitz e Marsh (2000, p. 13). A este propósito, os referidos autores propõem sete questões fundamentais para a compreensão da dinâmica de transferência de políticas, das quais se destacam quatro, nomeadamente: (1) quais são os principais actores envolvidos no processo de transferência de políticas? (2) o que é transferido? (3) de onde são retiradas as lições? (4) quais são os diferentes graus de transferência?

Relativamente à primeira questão, relacionada com os “principais actores envolvidos no processo de transferência de políticas”, autores como Dolowitz e Marsh (2000) e Stone (2004) referem que as categorias de actores que normalmente se envolvem neste processo são os funcionários eleitos (como os deputados à Assembleia Nacional, no caso de Angola), partidos políticos, burocratas e funcionários públicos, grupos de pressão, grupos de interesse, empresários e peritos em políticas públicas, empresas transnacionais, grupos de reflexão (*think tank*), instituições governamentais e não governamentais supranacionais, bem como empresas de consultoria, escritórios de advogados e os bancos. Desta perspectiva, infere-se que há muito que as autoridades governamentais perderam o monopólio do processo de formulação de políticas. Em outros termos, os governos hoje são obrigados a “partilhar esse papel com a intervenção crescente de outras entidades e actores, que se reportam a referenciais, lugares e processos de decisão distintos” (Barroso & Afonso, 2011, p. 11). Assim, a diversidade de intervenção neste processo é cada vez mais ampla, o que faz com que a acção do Estado deixe de ser, por si só, decisiva nos resultados, como já havia referido Barroso (2006). Não obstante

as críticas de peritos de países em desenvolvimento, relacionadas com a “falta de conhecimentos locais [por parte] dos consultores estrangeiros” (Stone, 2004, p. 11) muitas vezes derivadas da “informação limitada ou [...] dos limites da racionalidade limitada” (Dolowitz & Marsh, 2000, p. 14), é inegável que os “grupos de reflexão ou institutos de investigação, as empresas de consultoria, as fundações filantrópicas, os centros universitários, as associações científicas, as sociedades profissionais, os institutos de formação, etc., contribuem para a transferência da matéria intelectual que está na base das políticas” (Stone, 2004, p. 18) formuladas por muitos governos.

Actualmente, são sobretudo actores não estatais (Barroso & Afonso, 2011) que disseminam uma diversidade de ideias, informações e alternativas que, posteriormente podem ser convertidas em medidas de acção governativa. Todavia, importa destacar que a maioria destes actores “encontram-se frequentemente em parceria ou coligação, numa base *ad hoc* ou mais permanente, com departamentos e agências governamentais, organizações internacionais ou outras ONG” (Stone, 2004, p. 21). Por essa razão, são raras as situações de transferência de políticas em que não se verifique a influência de organizações internacionais.

Em função do exposto, e atendendo à segunda questão levantada por Dolowitz e Marsh (2000), relacionada ao “que é que é transferido”, os autores consideram que, não obstante quase tudo poder ser objecto de transferência, algumas categorias assumem especial relevância neste domínio. Assim, na perspectiva dos mesmos, habitualmente transferem-se “objectivos políticos, conteúdo político, instrumentos políticos, programas políticos, instituições, ideologias, ideias, atitudes e lições negativas” (Dolowitz & Marsh, 2000), em alguns casos.

No que concerne à terceira questão, relativa “a proveniência das lições”, os autores sustentam que os “decisores políticos podem recorrer a três níveis de governação: o internacional, o nacional e o local” (Dolowitz & Marsh, 2000, p. 12), o que revela uma proveniência multinível das experiências e práticas a transferir. Essa diversidade de fontes tem como “função principal suprir [...] a insuficiência ou deficiência dos exemplos nacionais”, como refere Barroso (2006, p.46). Nesta mesma linha, Stone (2004, p. 8) observa que os agentes da elaboração de lições e da transferência de políticas são uma categoria muito mais vasta de indivíduos, redes e organizações. Do mesmo modo, Bernardo (2016, p. 238) salienta que, tal como uma “organização internacional pode ser a origem de modelo de política, ela pode colaborar na difusão de outros governos/organizações através das boas práticas”, fenómeno particularmente frequente nas agências das Nações Unidas, como a UNESCO e o UNICEF.

Finalmente, a quarta questão, relativa aos “diferentes graus de transferência de políticas” públicas, entendem os autores que existem quatro graus diferentes, designadamente: *Cópia* – que envolve a transferência direta e completa de um política de um contexto para outro; *Emulação* – que corresponde à transferência das ideias subjacentes de uma política ou programa, sem replicação literal; *Hibridização/Combinações* – caracterizada pela fusão de elementos provenientes de diferentes políticas, resultando numa solução mista; e *Inspiração*, – que ocorre quando a experiência de outra jurisdição serve apenas de estímulo para mudança de política, cujo resultado se distancia substancialmente do modelo original (Dolowitz & Marsh, 2000).

A respeito do processo de cópia de políticas, Stone (2004, p.11) adverte que a “imitação de uma política ou a imposição de lições políticas oferece menos espaço para aprendizagem ou o desenvolvimento de conhecimentos consensuais”. Copiar significa isso mesmo e nunca é viável em contextos diferentes. E todos os contextos são diferentes. As políticas de outros países ou organizações devem ser adaptadas às novas realidades e não “mimetizadas” sob pena de não resultarem. Neste sentido, documentos de referência e marcos normativos internacionais, como os produzidos pela Organização das Nações Unidas (ONU), bem como o conjunto de directivas ou recomendações emanadas pelas mais variadas organizações dependentes desta, a DUDH¹, DIUDU/DIDU² a Carta da União Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, entre outras, constituem suporte teórico a partir dos quais muitos países subscritores das mesmas copiam, emulam, combinam e, noutros casos se inspiram para a elaboração de políticas públicas nacionais e supranacionais, como ocorre, por exemplo, no âmbito da União Europeia.

No âmbito da transferência de políticas, outro contributo relevante apresentado por Dolowitz e Marsh (2000) diz respeito às razões que podem conduzir ao insucesso deste processo. Na perspectiva dos autores, o insucesso de uma transferência pode ocorrer se o país que transfere a política não dispor de informação suficiente acerca da política/instituição e o seu funcionamento no país onde será transferida, caracterizando-se neste caso de *transferência desinformada*; também a transferência pode ser um insucesso quando elementos importantes do que tornou a política ou a estrutura institucional do sucesso no país de origem não forem transferidos devidamente, desembocando no que designam por *transferência incompleta*. Finalmente, o insucesso pode ocorrer se não for dada a devida atenção às diferenças entre os

¹ Declaração Universal dos Direitos Humanos.

² Declaração dos Direitos Humanos do Islã.

contextos económicos, sociais, políticos e ideológicos do país de empréstimo, sendo denominada por estes autores por *transferência inadequada* (Dolowitz & Marsh, 2000).

No que respeita ao sucesso de uma transferência, num estudo posterior, os mesmos autores sublinham a necessidade de “reconhecer que uma política pode ter sucesso em uma dimensão, ou para um conjunto de pessoas, enquanto falha em outra dimensão, ou para outro conjunto de pessoas” (Dolowitz & Marsh, 2012, p.340) uma vez que os contextos e os actores envolvidos no processo de transferência nunca são idênticos. Esta perspectiva analítica converge com a defendida por Ball, Maguire e Braun (2016, p. 42) que consideram que o “contexto inicia e ativa processos de políticas e escolhas que são continuamente construídos e desenvolvidos, tanto de dentro como de fora, em relação aos imperativos e às expectativas de políticas”. Neste mesmo sentido, Bernardo (2016, p. 238) salienta que “difícilmente os contextos – tanto do “doador” como do “receptor” – [possuem] as mesmas condições”, o que reforça a necessidade de adaptação local das políticas transferidas, evitando o erro de aplicar modelos exógenos sem considerar as especificidades estruturais, culturais e institucionais de cada país.

Na senda do descrito anteriormente, e tendo em consideração a literatura sobre governança, Dolowitz e Marsh (2012, p.341) salientam que a transferência de políticas públicas pode igualmente sofrer influências do modelo de governança dominante num determinado sistema político. Assim, a natureza e o papel da transferência variam consoante o modelo prevalecente. Segundo os autores, “se a hierarquia for o modelo dominante, então [é expectável] que a transferência de políticas [seja] mais um processo de cima para baixo”. Por outro lado, “se as redes forem o modelo dominante, então seria [expectável] que o processo fosse negociado, com outros actores, tanto em vários níveis no interior do governo, como fora deste” (Dolowitz & Marsh, p.341).

Desta perspectiva, compreende-se que o processo de transferência pode ser realizado absorvendo contribuições de um número mais alargado de actores, dependendo do modelo de governança adotado por cada país. Assim, nos contextos em que prevalece uma governança em rede, há maior probabilidade de participação democrática ampliada, ultrapassando o nível central do governo e estendendo-se ao nível local e às instituições, nomeadamente às escolas, que são, como lembra Lima (2005), o espaço privilegiado onde as políticas educativas são implementadas e experienciadas. Neste sentido, corroboramos com Lima (2005, p.88) ao defender que é fundamental que “mais sujeitos possam participar na criação e na recriação do mundo social, afirmar a sua presença activa na história, exprimir criticamente os seus interesses

e as suas visões do mundo, dialogar e debater ideias” em vez de se limitarem a desempenhar o papel de *meros executores* de medidas decididas por *especialistas nas paredes dos gabinetes*³.

3 METODOLOGIA

O presente estudo adota uma abordagem qualitativa, de natureza documental e analítica, orientada pelo referencial teórico da transferência de políticas públicas, desenvolvido sobretudo por Dolowitz e Marsh (2000, 2012) e complementado pelos contributos de Stone (2004). A opção por esta abordagem decorre do objetivo de compreender o processo de formulação da política de educação inclusiva em Angola, procurando identificar os atores envolvidos, as fontes das ideias e modelos mobilizados, os elementos transferidos e o grau ou modalidade de transferência presente no processo.

A pesquisa teve como principal procedimento técnico a análise documental, incidindo sobre documentos normativos e institucionais relacionados com a educação especial e a educação inclusiva em Angola. O *corpus* documental foi constituído por diplomas legais, políticas, estratégias, planos, relatórios e outros documentos oficiais produzidos por instituições nacionais e organizações internacionais com intervenção no domínio estudado. Entre os documentos analisados encontram-se a legislação angolana relativa à educação especial, à pessoa com deficiência e à inclusão, bem como documentos internacionais produzidos por organizações como a UNESCO, o UNICEF e a Organização das Nações Unidas.

A constituição do *corpus* teve como critério a sua relevância para a compreensão do processo de construção da política de educação inclusiva em Angola, privilegiando-se os documentos que permitissem identificar: i) as orientações e conteúdos da política; ii) os actores nacionais e internacionais envolvidos; iii) as referências e modelos externos mobilizados; iv) as relações entre os referenciais internacionais e os normativos nacionais; e v) as formas de apropriação e adaptação desses referenciais ao contexto angolano.

A análise dos documentos foi realizada através de uma leitura sistemática e comparativa, recorrendo à análise de conteúdo. Para a interpretação dos dados, foram consideradas como categorias analíticas principais as questões propostas por Dolowitz e Marsh (2000), nomeadamente: os atores envolvidos na transferência; o que é transferido; de onde são retiradas as lições; e os diferentes graus de transferência. Neste último domínio, foram

³ Realce nosso.

consideradas as categorias de cópia, emulação, combinação/hibridização e inspiração propostas pelos autores.

Para além da análise dos documentos angolanos, procedeu-se a uma análise comparativa entre a Política Nacional de Educação Especial Orientada para a Inclusão Escolar de Angola, aprovada pelo Decreto Presidencial n.º 187/17, de 16 de agosto, e a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva do Brasil. A comparação incidiu particularmente sobre a estrutura, os conceitos, os destinatários da política, os princípios orientadores e outros elementos substantivos, tendo como finalidade verificar possíveis correspondências e indícios de circulação e apropriação de ideias e modelos de política.

Complementarmente, foram considerados testemunhos e informações provenientes de atores relacionados com o processo de formulação da política, nomeadamente através de depoimentos e informações obtidas pelo autor. Estes elementos foram utilizados de forma complementar à análise documental, sobretudo para confrontar informações constantes dos documentos oficiais com perceções e evidências relativas à participação dos diferentes atores no processo.

A interpretação dos resultados foi realizada à luz do contexto histórico, político, institucional e social angolano, procurando evitar uma leitura da transferência de políticas como simples reprodução de modelos externos. Assim, a análise procurou verificar em que medida as ideias e referenciais internacionais foram apropriados, reinterpretados ou adaptados no processo de formulação da política de educação inclusiva em Angola.

Deste modo, a metodologia adotada permite articular três dimensões de análise: a dimensão documental e normativa, que possibilita reconstruir o percurso de formulação da política; a dimensão dos atores, que permite identificar os participantes e as relações de influência existentes; e a dimensão comparativa, que permite analisar possíveis processos de transferência, particularmente entre os referenciais internacionais, a experiência brasileira e a política angolana.

4 O PROCESSO DE TRANSFERÊNCIA DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INCLUSIVA EM ANGOLA

Tendo em atenção o anteriormente referido, importa salientar que, à semelhança do que ocorreu em vários países do mundo, a educação inclusiva em Angola entrou para a agenda governamental por meio da educação especial, razão pela qual a discussão deste tema dificilmente pode ser realizada sem se estabelecer um diálogo, ainda que implícito, entre educação especial e educação inclusiva.

Nesta perspectiva, é oficialmente referido que a educação especial em Angola surgiu em 1979, pela Circular nº56/79 de 19 de outubro⁴ do Ministério da Educação, então tutelado pelo ministro Ambrósio Lukoki. Este normativo é considerado o instrumento que criou as condições mínimas para a institucionalização da Educação Especial em Angola (Instituto Nacional para a Educação Especial, 2006). No entanto, os 27 anos que se seguiram à proclamação da independência nacional foram marcados por uma guerra civil prolongada, que devastou o país em praticamente todos os sectores, incluindo o da educação, cujo impacto foi particularmente severo devido à natureza do conflito e à destruição das infraestruturas sociais básicas. Ainda assim, durante o conflito e no período subsequente, foram adotadas um conjunto de medidas destinadas à implementação e consolidação da educação especial em Angola (Padre, 2016). Neste sentido, e tendo como referencial teórico as perspectivas de Dolowitz e Marsh (2000) e Stone (2004) sobre os “principais actores envolvidos no processo de transferência de políticas”, observa-se que desde a emergência desta política até 2017 – ano em que foi aprovada a medida governativa que orientou oficialmente o sistema educativo angolano para a educação inclusiva – foram concebidas e implementadas várias acções e programas destinados à criação dos alicerces para a escolarização dos alunos abrangidos pela educação especial. As principais medidas adotadas neste percurso histórico encontram-se sistematizadas no quadro seguinte:

Quadro 1: Medidas governativas e atores envolvidos

Nº	MEDIDAS GOVERNATIVAS ⁵	PRINCIPAIS ACTORES ENVOLVIDOS
1	Projecto 534/ANG/10: Promoção de Oportunidades Educativas para a Reabilitação das Crianças Vulneráveis	MED/INEE/Angola; Governo de Itália; ONU (UNESCO)
2	Plano Estratégico de Desenvolvimento da Educação Especial em Angola (2007-2015)	GURN/MED/INEE/Angola;
3	I Encontro Nacional Metodológico Sobre a Educação Especial; intitulado: “Educação Especial - Rumo a um Ensino de Qualidade Para Todos (16 a 18 de junho de 2008)	MED/INEE/Angola; Governo da Província do Cunene
4	Constituição da República de Angola (2010)	Assembleia Nacional; Presidente da Assembleia, Legisladores Constituintes; Membros da Comissão Técnica; ONU; OUA

⁴ Registado a 19/10/78.

⁵ Face à dificuldade em obter informações no contexto estudado, estas medidas legislativas foram as que a nossa pesquisa empírica permitiu recolher.

5	Decreto presidencial nº20/11 de 18 de janeiro que aprova o Estatuto da Modalidade da Educação Especial	Presidente da República; ONU (UNESCO)
6	Decreto presidencial nº237/11, de 30 de agosto, aprova a Política para a Pessoa com Deficiência	Presidente da República
7	Decreto presidencial n.º 238/11, de 30 de agosto, aprova a Estratégia de Proteção à Pessoa com Deficiência	Presidente da República
8	Lei n.º 21/12, de 30 de junho - Lei da Pessoa com Deficiência	Assembleia Nacional
9	Lei nº25/12, de 22 de agosto - Lei sobre a Proteção e Desenvolvimento Integral da Criança	Assembleia Nacional
10	Despacho presidencial nº 207/2014 de 15 de agosto, que aprova a Estratégia de Intervenção para a Inclusão Social da Criança com deficiência	Presidente da República
11	II Conselho Técnico Consultivo da Educação Especial, sob o lema: “Melhorar os Procedimentos para uma Gestão eficiente” (06 a 08 de agosto de 2014)	MED/INEE/Angola; Federação angolana de pessoas com Deficiência (FAPED); Técnicos das Direções Nacionais do MED, Directores e Subdirectores Pedagógico das Escolas de Educação Especial, Associações de e para Pessoa com Deficiência, APEEA e UNICEF
12	Decreto presidencial nº312/14 de 24 de novembro, que cria o Instituto Nacional de Educação Especial e aprova o seu Estatuto Orgânico	Presidente da República
13	Decreto Executivo Conjunto nº144/16 de 7 de março entre os Ministérios da Administração do Território e da Educação, que cria os Gabinetes Provinciais de Atendimento aos alunos com NEE.	Ministérios da Administração do Território e Ministério da Educação; ONU (UNESCO)
14	Lei nº 10/2016 de 27 de julho, Lei das Acessibilidades;	Assembleia da República; ONU
15	Decreto presidencial nº187/17 de 16 de agosto, aprova a Política Nacional de Educação Especial Orientada para a Inclusão Escolar.	Presidente da República; MED/INEE; ONU (UNICEF, UNESCO); Banco Mundial; Instituto Rodrigo Mendes; Departamentos Ministeriais; representantes de outras áreas do Ministério da Educação; representantes da sociedade civil.

Fonte: Produção própria do autor com base nos documentos e normativos recolhidos.

Como se pode verificar, antes da aprovação da Política Nacional de Educação Especial Orientada para a Inclusão Escolar (adiante PNEEOIE), diversas agências internacionais da ONU, especialmente a UNESCO e o UNICEF, bem como organizações continentais como a União Africana, promoveram vários eventos e elaboraram um vasto conjunto de directivas amplamente difundidas no domínio da educação inclusiva.

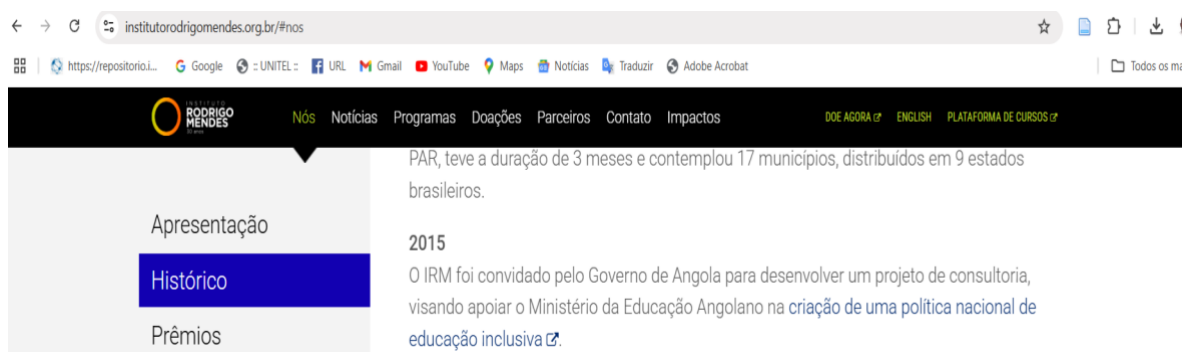
Entre os instrumentos e eventos internacionais que mais influenciaram as políticas educativas angolanas destacam-se: a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Carta Africana dos Direitos Humanos, a Conferência Mundial sobre Educação para Todos de Jomtien, a Conferência sobre Necessidades Educativas Especiais de Salamanca, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, a Convenção sobre os Direitos da Criança, a Carta Africana dos Direitos e Bem Estar da Criança e o Marco de Acção de Dakar. Estes instrumentos influenciaram significativamente a formulação das políticas públicas de educação, em geral, e das políticas de educação inclusiva em particular, em Angola. Tal realidade demonstra que, apesar de muitas medidas terem sido corporizadas em lei e decretos-leis aprovados pelo Estado angolano, é notória a interferência e influência de actores e organizações internacionais na construção dos argumentos explicativos que sustentam a formulação dessas políticas.

No que respeita aos principais actores nacionais, verifica-se que os funcionários eleitos – nomeadamente o Presidente da República e os deputados da Assembleia Nacional –, bem como os partidos políticos, burocratas/funcionários públicos, figuram entre os actores com maior envolvimento nestes processos, conforme assinalam Dolowitz e Marsh (2000) e Stone (2004). Esta constatação é reforçada pelo reduzido envolvimento das instituições de ensino (do nível pré-escolar ao superior) e da sociedade civil nos processos de formulação de políticas públicas⁶ em Angola, como sublinham Cavela (2017) e Paxe (2025). Tal situação está intimamente ligada ao modelo de governança hierárquico que, segundo Dolowitz e Marsh (2000), ainda caracteriza fortemente o processo de tomada de decisão, limitando a participação alargada de outros actores.

⁶ A este propósito, numa matéria jornalística de José Adalberto do DW, datada de 20 de julho de 2023, é referido que “em Angola, a participação dos cidadãos na vida pública é um direito constitucional, mas na prática, os cidadãos [...] entre políticos, académicos e ativistas – consideram que estes direitos estão longe de ser garantidos e defendem o alargamento dos espaços de intervenção da cidadania. Nesta perspectiva, o Frei Júlio Candeeiro considerou que “a participação dos cidadãos na vida pública é feita com muitas limitações: nós temos estruturas muito partidárias, e mesmo a nossa Constituição, não sei se de forma consciente ou inconsciente, restringe, por exemplo, a candidatura dos cidadãos a cargos públicos, limitando-a à necessidade de serem membros de partidos políticos”. Para o jornalista cívico Pedro Santamaria, “a participação cívica dos cidadãos constitui um dos mais elementares deveres de cidadania: os cidadãos devem participar, cumprindo com os deveres e exigindo os seus direitos, mas acima de tudo, cobrando às instituições aquilo que prometem nos seus programas de governação e que não cumprem”. Igualmente Sara Kambinga, “entende que assegurar a participação dos cidadãos continua a ser um desafio em Angola: é um problema grave que ainda enfrentamos. Infelizmente, ainda não existem espaços de participação, além do período eleitoral que acontece de cinco a cinco anos” (informação disponível em <https://www.dw.com/pt-002/angola-ativistas-exigem-maior-participacao/a-66300609>).

Relativamente à última medida governativa descrita no quadro anterior – que serve como referência principal em termos de normativos da educação inclusiva em Angola – o preâmbulo do próprio diploma reconhece o papel desempenhado pelas organizações das Nações Unidas no seu processo de elaboração. Além disso, a empresa de consultoria Instituto Rodrigues Mendes (doravante IRM)⁷ desempenhou um papel determinante, conforme reconhecido na página oficial⁸ da própria instituição, onde se descreve a sua participação nos seguintes termos:

Imagem 1: Participação do Instituto Rodrigo Mendes na Formulação da Política (2015)



Fonte: Captura feita no website do Instituto Rodrigo Mendes.

Neste sentido, outros actores mencionados na PNEEOIE como tendo desempenhado papel relevante são os representantes de outras áreas do Ministério da Educação, designados por Paxe (2025) como “seitas departamentais que não [permitem] o diálogo colectivo, entre os tecnocratas”, o que evidencia que a sua referência no documento da política pode ter ocorrido apenas por uma mera cordialidade institucional. A sociedade civil é também mencionada como tendo desempenhado um papel crucial neste processo. Todavia, o SINPROF – sindicato com maior representatividade e notoriedade nacional no âmbito das acções reivindicativas da classe de professores do subsistema de ensino não universitário – não foi convidado para participar nos “debates” de elaboração da referida política. O próprio secretário-geral do sindicato confirma esta exclusão, afirmando: “*posso te garantir que não [...] o SINPROF normalmente é consultado para outras coisas que, as vezes são da nossa iniciativa, podes ter certeza de que o SINPROF não foi consultado para elaboração desta política*”⁹.

A este respeito, Barroso (2005, p.747) adverte que é necessário “fazer da definição e regulação das políticas educativas um processo de construção colectiva do bem comum que à

⁷ Sobre esta assessoria, Rodrigo Hubner Mendes, superintendente do IRM refere que “recebemos o convite após uma aula que ministrei em um curso na Escola de Graduação em Educação de Havard. Um dos participantes era oficial da UNICEF em Angola e posteriormente, ele me escreveu perguntando se eu estaria disposto a contribuir como consultor na construção de políticas públicas para a educação inclusiva no país” (informação disponível em <https://institutorodrigomendes.org.br/instituto-colabora-para-a-construcao-de-politicas-educacionais-inclusivas-em-angola/>).

⁸ Informação consultada online em 11 de março de 2025.

⁹ Depoimento prestado telefonicamente no dia 6 de março de 2025.

educação cabe oferecer, em condições de igualdade e justiça social a todos os cidadãos”. Nesta direcção, Paxe (2025) sublinha que é enorme a responsabilidade do professor na corporização dos produtos da política, razão pela qual não deve ser preterido nos processos de construção de políticas de educação. Esta realidade reacende o debate sobre a modalidade de consulta pública adotada em Angola e sobre a composição profissional dos actores da “sociedade civil” que tem sido envolto nestes processos – não apenas quanto à sua representatividade profissional, mas também quanto à sua diversidade social e institucional.

Por outro lado, sendo o Instituto Rodrigo Mendes uma empresa de consultoria brasileira, realizámos “leituras atentas e ativas” (Amado, 2000) ao Decreto-lei que aprova a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva¹⁰ do Brasil, com o intuito de comparar o seu conteúdo com o da política objecto da presente investigação. Este exercício analítico permitiu-nos concluir, tratar-se de um processo de “emulação de política”, uma vez que se observa a transferência de ideias subjacentes ou de partes do conteúdo da política pública brasileira¹¹. Além disso, consideramos que esta transferência se enquadra no que Dolowitz e Marsh (2000, p. 17) designam por “transferências inadequadas”, visto que pouca atenção foi prestada às “diferenças entre os contextos económicos, sociais, políticos e ideológicos do país de empréstimo”. De facto, Angola e Brasil, partilham a língua portuguesa e certos laços históricos, possuem trajectórias políticas, níveis de desenvolvimento económico, estruturas sociais e dinâmicas culturais muito distintos – ou, como refere Barroso (2005, p.738) “diferentes contextos de partida” que não podem ser ignorados no processo de construção de uma política. A este propósito, António e Mendes (2024, s/p) para além de reiterarem o papel desempenhado pelo assessor IRM e o financiamento do UNICEF e do BM, afirmam que a “política angolana de educação especial e inclusiva [...] adopta os princípios teóricos internacionais disseminados pelas organizações de influências, o que nem sempre é compatível com [os] saberes e necessidades locais”. Nesta linha, Paxe (2017, p.211) já havia alertado para o facto de os documentos produzidos sob forte influência de actores internacionais tendem a “ser conformados a ideias globais [e] dificilmente as desdobram para atender aos desafios de

¹⁰ Documento elaborado pelo Grupo de Trabalho nomeado pela Portaria Ministerial nº 555 de 5 junho de 2007, prorrogada pela Portaria nº948, de 09 de outubro de 2007; Brasil.

¹¹ A título exemplificativo, transcorremos os dois documentos e nestes, em termos de estrutura, pudemos constatar que no Brasil a designação desta medida é “Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva” e em Angola é “Política Nacional de Educação Especial Orientada para a Inclusão Escolar. Após a introdução nos dois documentos é possível verificar-se o tópico “Marcos históricos e normativos”. No documento brasileiro utiliza-se a designação “Diagnóstico da Educação Especial” e na política angolana a designação “Dados do Contexto Actual”. Porém, apesar de se tratar de contextos muito diferentes, a forma de organização do texto é muito aproximada. Neste sentido, outro aspecto que ressalta à vista são os alunos a que se destina esta medida governativa, isto é, se na política brasileira são referidos “alunos com deficiência, transtornos de desenvolvimento e altas habilidades/superdotação”; na política angolana são referidos a) alunos com deficiência, b) alunos com transtornos do espectro autista, c) Alunos sobredotados ou com altas habilidades. Como se pode verificar nestes exemplos o grau de aproximação entre a estrutura e conteúdo dos dois documentos é muito evidente. E atendo-nos à origem da organização assessora, consideramos que se tratou de uma emulação de política.

natureza local e evitar a homogeneização na concepção de políticas locais”. Essa tendência pode configurar uma verdadeira “colonização da política educacional”, como argumenta Ball (1999), uma vez que, tais agências internacionais não apenas produzem, mas também reproduzem políticas educacionais, controlando, coordenando e condicionando as formas e os meios de execução. Neste sentido, Dale¹² (2000) citando Meyer e seus colegas da Universidade de Stanford –, bem como Barroso (2006), Lima (2011), Chambal et. al. (2015), Padre (2016) e António e Mendes, (2024), destacam que essa influência global ignora a “complexidade dos ambientes de atuação da política institucional”, tal como enfatizam Ball, Maguire e Braun (2016, p. 22).

Com base nessas críticas, Dale (2000) manifesta objeção à ideia de uma “cultura educacional mundial comum”, ao considerar que as políticas educativas resultam de negociações internas e externas, frequentemente marcadas por contradições e desigualdades na forma como os países respondem à globalização. Daí que autores como Afonso (2001), Antunes (2011) entre outros, propunham o conceito de “Estado articulador”, para designar a redefinição/reestruturação do papel deste nas políticas educativas contemporâneas – deixando de ser o único actor no processo de formulação das políticas públicas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do processo de formulação da política de educação inclusiva em Angola evidencia a centralidade da transferência de políticas públicas como mecanismo estruturante na definição das orientações educativas nacionais. Verifica-se que a circulação de ideias, modelos e referenciais internacionais, promovida sobretudo por organizações multilaterais, desempenhou um papel determinante na construção da agenda da educação inclusiva no país.

Contudo, os resultados apontam para uma predominância de dinâmicas de emulação, frequentemente acompanhadas por limitações na consideração das especificidades históricas, sociais, políticas e institucionais do contexto angolano. Tal realidade levanta desafios significativos à adequação e eficácia das políticas implementadas, podendo comprometer os seus resultados no plano prático.

¹² Importa referir que neste texto, o autor para além de abordar a sua proposta analítica que nomeou por “Agenda Globalmente Estruturada para a Educação” onde a natureza da Globalização é essencialmente económico-política e impulsionada pelo capitalismo global, sendo o papel do Estado nas políticas educativas reservado à governança, financiamento e regulação, sendo naturalmente políticas sujeitas à pressão económica e política para adaptação estrutural, faz referência e confronta o seu conceito com o de “Cultura Educacional Mundial Comum”, onde se defende que a natureza da globalização é caracterizada pela componente cultural, isto é, baseada em valores ocidentais universais, em que o Estado atua como recetor de normas globais, incidindo o foco educativo no currículo e categorias curriculares.

Adicionalmente, constata-se que o modelo de governança ainda marcadamente hierárquico tende a restringir a participação de actores relevantes, como instituições educativas, professores e sociedade civil, reduzindo o potencial de construção colectiva e contextualizada das políticas públicas.

Deste modo, defende-se a necessidade de reforçar mecanismos participativos e promover uma adaptação crítica das políticas transferidas, valorizando os saberes locais e as dinâmicas internas. Só assim será possível assegurar uma educação inclusiva mais equitativa, sustentável e alinhada com as reais necessidades da sociedade angolana.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, Almerindo Janela. A Redefinição do papel do Estado e as Políticas Educativas. Lisboa: **Sociologia, Problemas e Práticas**, 37, p.33-48, 2001.
- AMADO, João da Silva. A Técnica de Análise de Conteúdo. Coimbra: **Revista Referência**, 5, p.53-63, 2000.
- ANGOLA. Ministério da Educação. **Circular nº 56/79, de 19 de outubro de 1979**. Luanda: Ministério da Educação, 1979.
- ANGOLA. Ministério da Educação. I Encontro Nacional Metodológico sobre a Educação Especial: Educação especial – rumo a um ensino de qualidade para todos. Luanda: **Ministério da Educação**, 2008. Realizado de 16 a 18 de junho de 2008.
- ANGOLA. Ministério da Educação. II Conselho Técnico Consultivo da Educação Especial: melhorar os procedimentos para uma gestão eficiente. Luanda: **Ministério da Educação**, 2014. Realizado de 6 a 8 de agosto de 2014.
- ANTÓNIO, António & MENDES, Geovana Mendonça Lunardi. Educação Especial em Angola: um contexto local subalterno a uma agenda global. Santa Maria: **Educação Especial**, 2024.
- ANTUNES, Fátima. Governação, reformas do Estado e políticas de Educação de adultos em Portugal: Pressões globais e especificidades nacionais, tensões e ambivalências. Coimbra: **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 92, 2-29, 2011.
- ASSEMBLEIA NACIONAL DE ANGOLA. **Constituição da República de Angola**. Luanda: Diário da República de Angola, 2010.
- ASSEMBLEIA NACIONAL DE ANGOLA. **Lei n.º 10/2016, de 27 de julho – Lei das acessibilidades**. Luanda: Diário da República de Angola, 2016.
- ASSEMBLEIA NACIONAL DE ANGOLA. **Lei n.º 21/2012, de 30 de junho – Lei da pessoa com deficiência**. Luanda: Diário da República, 2012.
- ASSEMBLEIA NACIONAL DE ANGOLA. **Lei n.º 25/12, de 22 de agosto (lei sobre a proteção e o desenvolvimento integral da criança)**. Luanda: Diário da República de Angola, 2012.

BALL, Stephen John, MAGUIRE, Maguire & BRAUN, Annette. **Como as escolas fazem as políticas - Actuação em escolas secundárias**. Paraná: Editora UEPG, 2016.

BALL, Stephen John. Cidadania global, consumo e política educacional. In L. H. Silva (Org.), *A Escola cidadã no contexto da globalização* Petrópolis: **Vozes**, pp. 121-137.1999.

BARROSO, João & AFONSO, Natércio. Introdução. In J. Barroso, & N. Afonso (Orgs.), *Políticas Educativas - Mobilização de conhecimentos e modos de regulação* Fundação Manuel Leão, Vila Nova de Gaia, pp. 11-26, 2011.

BARROSO, João. Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. Campinas: **Educação e Sociedade**, 26, p.725-751, 2005.

BARROSO, João. Incluir, sim, mas onde? Para uma reconceitualização sociocomunitária da escola pública. In D. Rodrigues (Org.), *Inclusão e Educação - Doze olhares sobre a educação inclusiva* (pp. 275-297). São Paulo: **summus editorial**, 2006.

BERNARDO, Guilherme José. Organizações internacionais como agentes de transferência e difusão de políticas públicas. Curitiba: **Conjuntura Global**, p.233-252, 2016.

CAVELA, Manuel Zangado. **Participação e ativismo político nos estudantes angolanos do Ensino Superior** (Dissertação de mestrado). ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa, 2017.

CHAMBAL, Luís Alfredo, RAFANTE, Heulalia Charalo & SELINGARDI, Sérgio Cristóvão. A Educação especial em Angola, Moçambique e Brasil: marcos históricos e a política de educação inclusiva das agências multinacionais. São Paulo: **Crítica Educativa**, p.7-23, 2015.

DALE, Roger. Globalization and education: demonstrating a "common world educational cultura" or locating a "globally strutured educational agenda"? Tradução de António M. Magalhães, com revisão científica de Stephen R. Stoer e António M. Magalhães da FPCE-UP (Portugal). Texto publicado originalmente na revista Educação, Campinas: **Sociedade e Culturas**, p.427-448, 2000.

DOLOWITZ, David P., & Marsh, David. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance: An Internacional Journal of Policy and Administration*, 13, Oxford, p.5-24, 2000. <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00158>.

DOLOWITZ, David. P., & MARSH, David. The Future of Policy Research. **Political Studies Review**, London, p.339-345, 2012. <https://doi.org/10.1111/j.1478-9299.2012.00490.x>.

INSTITUTO NACIONAL PARA A EDUCAÇÃO ESPECIAL. **Plano Estratégico de Desenvolvimento da Educação Especial para o período 2007-2015**. CDI – Luanda: Ministério da Educação de Angola, 2006.

LIMA, Licínio C. Cidadania e Educação: A Adaptação ao mercado competitivo ou participação na democratização da democracia? Porto: **Educação, Sociedade e Culturas**, p.71-90, 2005.

LIMA, Licínio C. Políticas Educacionais, Organização Escolar e Trabalho dos professores. São Paulo, **Educação: teoria e prática**, p.1-18, 2011.

MINISTÉRIOS DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO E DA EDUCAÇÃO. **Decreto Executivo Conjunto nº144/16 de 7 de março, que cria os Gabinetes Provinciais de Atendimento aos alunos com NEE**, Luanda: 2016.

ONU. (s.d.). **Projeto 534/ANG/10: Promoção de oportunidades educativas para a reabilitação das crianças vulneráveis**.

ONU. **Convenção sobre os Direitos da Criança**. Nova Iorque: ONU, 1989. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child>.

ONU. **Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência**. Secretaria de Direitos Humanos, Nova Iorque: ONU, 2012.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris: ONU, 1948. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.

PADRE, Damiano Salei. **Política Nacional de Educação Especial Orientada para a Inclusão Educacional em Angola: O agendamento** (Dissertação de mestrado). Lisboa: ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa, 2016.

PAXE, Isaac. **Políticas Educativas em Angola - Um Desafio do Direito à Educação**. Luanda: Coleção Teses Mestrados, 2017.

PAXE, Isaac. Uma Política de educação só é efectiva quando atende o direito à educação. Luanda: **Jornal de Angola**, 2025.

PRESIDENTE DA REPÚBLICA DE ANGOLA. **Decreto presidencial n.º 187/17, de 16 de agosto (Política Nacional de Educação Especial Orientada para a Inclusão Escolar)**. Luanda: Diário da República de Angola, 2017.

PRESIDENTE DA REPÚBLICA DE ANGOLA. **Decreto presidencial n.º 20/11, de 18 de janeiro (Estatuto da Modalidade de Educação Especial)**. Luanda: Diário da República de Angola, 2011a.

PRESIDENTE DA REPÚBLICA DE ANGOLA. **Decreto Presidencial n.º 207/2014 – Estratégia de intervenção para a inclusão social da criança com deficiência**. Luanda: Diário da República, 15 de agosto, 2014.

PRESIDENTE DA REPÚBLICA DE ANGOLA. **Decreto Presidencial n.º 237/2011 – Regime jurídico da pessoa com deficiência**. Luanda: Diário da República, 30 de agosto, 2011.

PRESIDENTE DA REPÚBLICA DE ANGOLA. **Decreto presidencial n.º 238/11, de 30 de dezembro (Estratégia de Protecção à Pessoa com Deficiência)**. Luanda: Diário da República de Angola, 2011b.

PRESIDENTE DA REPÚBLICA DE ANGOLA. **Decreto Presidencial n.º 312/2014 – Criação do Instituto Nacional de Educação Especial e aprovação do seu Estatuto Orgânico**. Luanda: Diário da República, 24 de novembro, 2014.

RODRIGUES, Maria de Lurdes. O Modelo das Etapas e a Análise das Políticas Públicas. In RODRIGUES, Maria de Lurdes (Org.), *Exercícios de Análise de Políticas Públicas* (pp. 17-34). Imprensa Nacional-Casa da Moeda; Lisboa, ISCTE-IUL, 2014.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: Uma revisão da literatura. Porto Alegre, **Sociologia**, p.20-45, 2006.

STONE, Diane. Transfer agents and global networks in the transnationalization of policy. Budapeste: **The University Warwick**, p.1-33, 2004.

TEODORO, António. Organizações internacionais e políticas educativas: A emergência de novas formas de regulação transnacional, ou uma globalização de baixa intensidade. In S. R. Stoer et al. (Orgs.), *Transnacionalização da Educação: Da Crise da Educação à "Educação" da crise* (pp. 125-161). Porto, **Edições Afrontamento**, 2001.



UNESCO. **Declaração de Salamanca e Enquadramento da Acção na Área das Necessidades Educativas Especiais**. UNESCO; Ministério da Educação e Ciência de Espanha, UNESCO, 1994.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem**. UNESCO, 1990.

UNESCO. **Marco de Ação de Dakar: Educação para Todos – cumprindo nossos compromissos coletivos**. Dakar: UNESCO, 2000. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000121147>

UNIÃO AFRICANA. **Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos; Carta Africana sobre os Direitos e o Bem-Estar da Criança**. Luanda: Ministério da Justiça e dos Direitos Humanos (1981/1990).

UNIÃO AFRICANA. **Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos; Carta Africana sobre os Direitos e o Bem-Estar da Criança**. Luanda: Ministério da Justiça e dos Direitos Humanos (1981/1990).