

**MESTRADO EM CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO**

**AVALIAÇÃO E GESTÃO DA QUALIDADE EM EDUCAÇÃO: POLÍTICAS E PRÁTICAS**

# **Avaliação do desempenho docente na agenda política angolana na perspetiva do ministério da educação e seus parceiros institucionais**

**Kelson de Jesus Pereira Ventura**

**M**

**2025**





**AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DOCENTE NA AGENDA POLÍTICA ANGOLANA NA  
PERSPETIVA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E SEUS PARCEIROS INSTITUCIONAIS**

KELSON DE JESUS PEREIRA VENTURA

DISSERTAÇÃO APRESENTADA À FACULDADE DE PSICOLOGIA E DE CIÊNCIAS DA  
EDUCAÇÃO DA UNIVERSIDADE DO PORTO, PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE  
EM CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO, SOB A ORIENTAÇÃO DA PROFESSORA DOUTORA AMÉLIA  
VEIGA.

## **RESUMO**

As políticas públicas refletem as prioridades do governo, com a possibilidade de assumir várias formas como leis, regulamentos, declarações ou discursos oficiais, em que objetivos, metas, e procedimentos são definidos em prol do bem-estar das sociedades nos seus diferentes setores. A educação além de representar um destes setores, assume como mandato a formação integral e contínua do indivíduo, além de servir como um motor para o desenvolvimento económico dos Estados. Assim sendo, as políticas educativas respondem a problemas do setor e da sociedade em geral, sendo desenvolvida em diferentes contextos de implementação.

O presente estudo, adotando uma abordagem qualitativa, visa caracterizar o contexto de influência da política de avaliação do desempenho docente em Angola, plasmada no Decreto-Lei 28/22 de 31 de Janeiro, num contexto de mudanças educativas, económicas e políticas no país, orientadas por perspetivas neoliberais. Assim, a análise das influências da política de avaliação do desempenho docente em Angola é relevante, no sentido de identificar em que medida o objetivo da almejada educação de qualidade é prosseguido.

A pesquisa recorreu a análise de documentos e entrevistas semiestruturadas efetuadas junto dos principais atores envolvidos no processo de formulação da política de avaliação de desempenho docente. Assim, foram entrevistadas pessoas ligadas ao Ministério da Educação, suas unidades orgânicas e parceiros institucionais (Gabinetes, Direções Nacionais e Institutos Públicos, bem como Grupos da Sociedade Civil).

Com recurso à análise de conteúdo, o estudo evidenciou que as bases da política de avaliação do desempenho docente em Angola foram estabelecidas em um ambiente marcado por desordem e disputas que derivam das histórias, experiências, competências e interesses dos diversos atores envolvidos, fortemente influenciada por alterações no governo, o agudizar da crise económica e por perspetivas neoliberais influenciadas por organizações internacionais. O governo destacou-se como o principal ator-chave, assumindo o controlo do processo de construção da política de avaliação do desempenho docente.

O estudo contribui, assim, para o debate e reflexão sobre o processo de construção das políticas de educação. Com efeito, ao tratar-se da política de avaliação do desempenho docente, utilizada como uma ferramenta de apoio a decisão política, em um contexto marcado pelo controlo excessivo do governo, observa-se a limitação da participação plena da sociedade civil nesse processo de construção das políticas.

**Palavras-Chaves:** Política, Política Educativa, Avaliação de Desempenho Docente.

## **ABSTRACT**

Public policies reflect the government's priorities and can assume several forms, such as laws, regulations, declarations, or official speeches, in which objectives, goals, and procedures are defined for the well-being of societies in their different sectors. Education, in addition to representing one of these sectors, has a mandate to provide comprehensive and continuous training for individuals, as well as serving as an engine for the economic development of states. In this way, educational policies respond to problems in the sector and in society in general, being developed in different contexts of implementation.

This study, adopting a qualitative approach, aims to characterise the context of influence of the teacher performance evaluation policy in Angola, embodied in Decree-Law 28/22 of 31 January, in a context of educational, economic and political changes in the country, guided by neoliberal perspectives. Thus, the analysis of the influences of the teacher performance evaluation policy in Angola is relevant in order to identify the extent to which the goal of quality education is being pursued.

The research used document analysis and semi-structured interviews with the main actors involved in the process of formulating the teacher performance evaluation policy. Thus, people linked to the Ministry of Education, its organisational units and institutional partners (Offices, National Directorates and Public Institutes, as well as Civil Society Groups) were interviewed.

Using content analysis, the study showed that the foundations of the teacher performance evaluation policy in Angola were established in an environment marked by disorder and disputes arising from the histories, experiences, skills and interests of the various actors involved, strongly influenced by changes in government, the worsening economic crisis and neoliberal perspectives influenced by international organisations. The government stood out as the main key actor, taking control of the process of constructing the teacher performance evaluation policy.

The study thus contributes to the debate and reflection on the process of constructing education policies. In fact, when it comes to teacher performance evaluation policy, used as a tool to support political decision-making in a context marked by excessive government control, there is a limitation on the full participation of civil society in this policy-making process.

**Keywords: Policy, Education Policy, Teacher Performance Evaluation.**

## ÍNDICE

|                                                                                                                  |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>AGRADECIMENTOS .....</b>                                                                                      | <b>7</b>  |
| <b>LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS .....</b>                                                                      | <b>8</b>  |
| <b>LISTA DE QUADROS E TABELAS .....</b>                                                                          | <b>9</b>  |
| <b>INTRODUÇÃO .....</b>                                                                                          | <b>10</b> |
| <b>Capítulo I – Enquadramento Teórico-Conceitual.....</b>                                                        | <b>13</b> |
| <b>1.1 Perspetivas sobre Política(s).....</b>                                                                    | <b>14</b> |
| <b>1.2 Políticas Públicas.....</b>                                                                               | <b>18</b> |
| <b>1.2.1 Políticas Educativas.....</b>                                                                           | <b>20</b> |
| <b>1.2.2 Políticas de Avaliação do Desempenho Docente.....</b>                                                   | <b>22</b> |
| <b>1.3 Governo, Agenda Política e o Processo de Formulação de Políticas .....</b>                                | <b>25</b> |
| <b>1.4 Influências na formulação de políticas educativas .....</b>                                               | <b>33</b> |
| <b>1.4.1 Avaliação Como Tecnologia Política .....</b>                                                            | <b>37</b> |
| <b>Capítulo II – Enquadramento Histórico e Legal: Política de Avaliação do Desempenho Docente em Angola.....</b> | <b>43</b> |
| <b>2.1 Conjuntura Sociopolítica e Económica em Angola .....</b>                                                  | <b>44</b> |
| <b>2.2 O Sistema de Educação e Ensino em Angola .....</b>                                                        | <b>48</b> |
| <b>2.3 História da Avaliação do Desempenho Docente em Angola .....</b>                                           | <b>53</b> |
| <b>2.4 Atual Política de Avaliação do Desempenho Docente .....</b>                                               | <b>55</b> |
| <b>Capítulo III – Opções Metodológicas.....</b>                                                                  | <b>59</b> |
| <b>3.1 Investigar em Educação.....</b>                                                                           | <b>60</b> |
| <b>3.2 Abordagem Metodológica .....</b>                                                                          | <b>63</b> |
| <b>3.3 Técnica de Recolha de Dados .....</b>                                                                     | <b>64</b> |
| <b>3.3.1 Entrevista Semiestruturada .....</b>                                                                    | <b>65</b> |
| <b>3.3.2 Atores Institucionais.....</b>                                                                          | <b>66</b> |
| <b>3.4 Procedimento de Análise de Dados .....</b>                                                                | <b>69</b> |
| <b>Capítulo IV – Análise e Discussão dos Dados .....</b>                                                         | <b>71</b> |
| <b>4.1 Como é construída a agenda política angolana no sector da educação? .....</b>                             | <b>72</b> |
| <i>Visões partilhadas sobre desafios e problemas.....</i>                                                        | <i>72</i> |
| <i>A definição de prioridades entre as condições técnicas e financeiras e o sucesso na implementação .....</i>   | <i>74</i> |
| <i>Desequilíbrio no jogo de influências entre os atores na arena política.....</i>                               | <i>76</i> |
| <b>4.2 Como é que a avaliação de desempenho docente se tornou uma questão política?.....</b>                     | <b>77</b> |

|                                                                                                                   |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Motivações legais, processuais e de gestão na alteração da política de avaliação do desempenho</i>             | 78  |
| <i>Governo como empreendedor político e gestor do processo de formulação da política de avaliação</i>             | 81  |
| <b>4.3 Quais foram as principais influências da agenda política da avaliação do desempenho docente em Angola?</b> | 83  |
| <i>Tendências internacionais e a política de avaliação do desempenho docente em Angola</i>                        | 84  |
| <i>Influências internas na política de avaliação do desempenho em Angola</i>                                      | 85  |
| <i>Avaliação como tecnologia política em Angola?</i>                                                              | 87  |
| <b>4.4 Quais são as perceções sobre a avaliação do desempenho docente em Angola</b>                               | 89  |
| <i>Avaliação de desempenho como ferramenta para melhorar a qualidade da educação em Angola</i>                    | 90  |
| <b>Capítulo V – Considerações Finais</b>                                                                          | 94  |
| <b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>                                                                                 | 99  |
| <b>ANEXOS</b>                                                                                                     | 111 |

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a todas as pessoas que direta e indiretamente estiveram envolvidas neste percurso académico, principalmente na elaboração deste trabalho, pelo incentivo e pelas discussões, pois contribuíram para o sucesso desta jornada que se inicia.

À Professora Doutora Amélia Veiga por ter aceitado o desafio, pelo acompanhamento, paciência e orientação a todos os níveis.

À minha família que ao seu jeito criou condições para que essa jornada fosse de sucesso, em particular ao meu pai João Ventura, ao meu tio José Manuel Ventura, ao meu primo Jorge Júnior e ao meu irmão Manuel Ricardo Ventura. Cada um de vocês de forma especial serviu de inspiração para a conclusão deste trabalho.

À Comissão Nacional de Angola para a UNESCO na pessoa do Secretário Permanente, Alexandre Costa, a Chefe do Departamento de Educação, Rossana Afonso, ao Chefe do Departamento da Cultura Ngombo Calemba e a Chefe do Departamento de Administração e Comunicação Institucional, Esperança Luís por todo apoio dado. Foi neste ambiente laboral que despertei o interesse na área de educação.

Aos meus amigos, concretamente Belardo Cufuna, Marco Paulo, Carlos Martins, Edmundo Venâncio e Kibuila Marcelo pela presença nesta caminhada marcada por muita ausência, frustrações e desilusões. Espero continuar a partilhar momentos de reflexão, a par dos períodos triste e alegres que a vida nos proporciona.

À Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade do Porto, ao Grupo de Avaliação e Gestão da Qualidade em Educação, inclusive os Docentes, pois foram cruciais e cirúrgicos na condução deste domínio.

À todos, os meus sinceros agradecimentos.

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

ADD – Avaliação do Desempenho Docente

BIE-UNESCO – Bureau Internacional da Educação

BM – Banco Mundial

CRA – Constituição da República de Angola

EPT – Educação Para Todos

FMI – Fundo Monetário Internacional

GEM – Global Education Meeting

IAC – Issue Attention Cycle

LBSEE – Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino

MED – Ministério da Educação

OCDE – Organização Para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milénio

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ONG – Organizações Não Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

PAT – Programa de Educação Para Todos

PIB – Produto Interno Bruto

PISA – Programme for International Student Assessment

SADC – Southern African Development Community

TES – Transforming Education Summit

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

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

## **LISTA DE QUADROS E TABELAS**

Quadro 1 – Dados sociodemográficos dos entrevistados

Quadro 2 – Blocos do guião de entrevista

Quadro 3 – Recorte da grelha de análise das entrevistas

## INTRODUÇÃO

A conjuntura sociopolítica angolana configura um contexto fértil para estudos sobre educação, vista pela UNESCO (2020) como uma construção duradoura de enriquecimento dos conhecimentos, enquanto um instrumento privilegiado para moldar os indivíduos e as suas relações. Como tal, o governo reúne esforços para melhorar a qualidade da educação de forma contínua, por meio da adoção de políticas educativas que visam propiciar o alcance dos objetivos definidos na sua Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino (LBSEE).

Angola é formalmente um Estado Democrático e de Direito, que promove e defende os direitos e liberdades fundamentais dos indivíduos (artigo 2º da Constituição da República), o que faz com que o seu sistema de educação e ensino, promova este pilar das sociedades democráticas. Tendo em conta a LBSEE plasmada no Decreto nº 32/20 de 12 de Agosto, o sistema é constituído por quatro (4) níveis de ensino (Educação pré-escolar; Ensino primário; Ensino secundário; e Ensino Superior) e por seis (6) subsistemas de ensino, nomeadamente: Ensino pré-escolar; Ensino geral; Ensino Secundário Técnico-profissional, Formação de professores; Educação de adultos; e Ensino superior.

No entanto, Angola é igualmente um Estado cujo sistema político é centralizado e burocrático (Paxe, 2012; Carlos, 2022; Matos, 2023), o que faz com que alterações no governo tenham implicações nas dinâmicas do Ministério da Educação e do próprio sistema de educação. Assim sendo, a alteração do cenário político em Angola, fruto das eleições realizadas no ano de 2017<sup>1</sup>, refletiu uma abertura política jamais vista, pelo que fomos levados a questionar sobre o ambiente de construção das políticas de educação.

A noção de política pode remeter para um conjunto de ideias, ações ou estratégias gizadas para colmatar determinado desafio. O processo de implementação é não linear e marcado pela presença de vários atores que procuram influenciar o processo político, tendo em conta os seus interesses (Ball, 2006; Burton, 2014).

Nesta perspetiva, a determinação do desafio ou problema a ser resolvido implica considerar as características da agenda política do contexto angolano. Agenda política pode ser vista como uma pauta que procura gerir determinadas questões ou problemas, que representam as prioridades do governo, no que toca a propostas de trabalho e soluções, por meio de ações e estratégias políticas. O papel do político, a definição da problemática, a importância ou pertinência do problema e a exequibilidade da solução são elementos a ter em consideração (Portz, 1996; Pires, 2012).

---

<sup>1</sup> Eleição de um novo Presidente da República de Angola após 38 anos, e consequente alteração do (a) Ministro (a) da Educação.

Em 2022, a aprovação do novo Regime Jurídico de Avaliação do Desempenho dos Agentes da Educação, plasmado no Decreto-Lei 28/22 de 27 de Janeiro, trouxe consigo algumas inquietações, uma vez que o mundo acabava de enfrentar a pandemia da covid-19 que exacerbou as fraquezas dos sistemas educativos e, ao mesmo tempo fez com que a educação estivesse no centro das agendas políticas (Maues, 2021; Teixeira, 2022). Nessa altura, o Estado angolano realizava concursos públicos de ingresso para professores do ensino pré-escolar, primário e secundário, bem como vinha adotando medidas consubstanciadas na melhoria do funcionamento do sistema de educação e ensino, como a construção e requalificação de escolas, o desenvolvimento de cursos de superação e formação contínua de professores, o programa de transformação curricular em parceria com o Bureau Internacional de Educação da UNESCO (BIE-UNESCO), o processo de concessão e implementação do sistema nacional de avaliação para as aprendizagens e garantia de qualidade, a avaliação externa das e para as aprendizagens, os exames nacionais, entre outras (MED, 2023).

Por outro lado, Angola estava e continua a viver uma crise económica em consequência de ter uma economia estruturada à volta da venda do petróleo (Kuebo & Filho, 2024), o que a levou a adotar políticas de redução e maior controle das despesas públicas (Andrade, 2023; Ndosi, 2019). As políticas de educação são influenciadas tanto pela estrutura económica como pela estrutura sociopolítica (Souza, 2006; André, 2010) dos contextos nacional e internacional. Nesta perspetiva, Dale (2004), apresenta a “agenda política estruturada para a educação” como parte da perspetiva neoliberal, partilhada através das organizações internacionais com interesse no sector da educação, o que acresce a importância da avaliação como mecanismo de gestão, controle e apoio a decisão política (Brandão & Magalhães, 2010; Carrasco, 2023) na educação e nos diferentes setores públicos.

O campo conceitual da avaliação conheceu diferentes desenvolvimentos (Guba & Lincoln, 1989), no entanto, o presente estudo trata da avaliação do desempenho docente, enquanto processo contínuo de recolha de informação credível sobre o trabalho do professor (Lopez & Barbosa, 2022) que determina a sua eficiência e eficácia, bem como o seu desenvolvimento profissional (Fernandes, 2008), diante de um conjunto de circunstâncias (Mateus, 2017), que tem a sua política revestida não só na vontade de melhorar o funcionamento do sistema de educação e ensino, mas igualmente na gestão e controle dos recursos, sejam estes financeiros ou humanos.

Neste âmbito, o interesse deste estudo surge na determinação do pano de fundo do processo que levou a aprovação do atual Regime Jurídico de Avaliação do Desempenho dos Agentes da Educação em Angola, tendo como questão de investigação a seguinte: **“Como é que a avaliação do desempenho docente surge na agenda política em Angola, na perspetiva do Ministério da Educação e seus parceiros institucionais?”**. Definiu-se como objetivo principal caracterizar o processo político que influenciou a política de avaliação do desempenho docente em Angola, na perspetiva do Ministério da

Educação e dos seus parceiros institucionais, de formas a determinar como esta emerge e se desenvolve na agenda política nacional de educação. Como objetivos específicos, este estudo pretende: a) Identificar as principais influências na política de avaliação do desempenho docente; b) Analisar de que forma os atores envolvidos influenciam a política de avaliação do desempenho docente e; c) Identificar as percepções e razões que levaram a alteração da política de avaliação do desempenho docente.

Para dar resposta a questão de investigação e aos objetivos definidos, a abordagem qualitativa de investigação foi a nossa opção, pois além de descrever, compreender e explicar (Minayo & Sanchez, 1993), permite “conhecer as razões e os motivos que dão sentido às aspirações, às crenças, aos valores e às atitudes dos homens em suas interações sociais” (Fraser & Gondim, 2004, p.141), cuja valorização recai maioritariamente para retratar a perspectiva dos participantes (Ana & Lemos, 2018). Por conseguinte, a entrevista semiestruturada surge como a técnica de recolha de dados privilegiada neste estudo, uma vez que busca a representação que autores dão as suas práticas e experiências quotidianas, através das suas referências (Amado, 2017).

Nesta perspetiva, o estudo pretende contribuir para o campo das ciências da educação, apresentando a caracterização do ambiente em que são tomadas às decisões políticas no sector da educação em Angola, a partir do atual regime jurídico de avaliação do desempenho do docente, pois a qualidade da decisão política deve-se de igual modo a qualidade do seu contexto de influência, que tal como Veiga (2012) argumenta, trata-se do contexto onde os atores constroem discursos, apresentam diferentes visões e argumentos, bem como estabelecem conceitos-chaves e prioridades que moldam determinada política.

Este trabalho está organizado em cinco capítulos. O primeiro capítulo apresenta as perspetivas teóricas relacionadas com as políticas, concretamente a política de avaliação do desempenho docente, com ênfase no processo e elementos a ter em conta na formulação da mesma, enquanto política educativa. O segundo capítulo descreve o sistema de educação e ensino em Angola, com um breve histórico sobre a anterior e a atual política de avaliação do desempenho docente. O terceiro capítulo apresenta as opções relacionadas a metodologia adotada para este estudo. Segue o capítulo de análise e discussão dos dados recolhidos com base no referencial teórico. E no quinto e último capítulo apresentamos as considerações finais e algumas recomendações.

# **Capítulo I – Enquadramento Teórico-Conceitual**



O presente capítulo tem como principal objetivo enquadrar teórica e conceitualmente as dimensões consideradas pertinentes para o presente estudo, apresentando por conveniência, concepções ligadas as políticas educativas, enquanto parte das políticas públicas, bem como a política de avaliação do desempenho docente, o foco deste estudo. Este capítulo apresenta também as perspectivas em torno do papel do Estado no processo de formulação de políticas, apresentando concepções sobre os diferentes ambientes em que se desenrolam, bem como as principais influências exercidas no processo de formulação de políticas, numa perspectiva ligada a avaliação. Consideramos, então, pertinente fazer um enquadramento sobre o conceito de política, uma vez que é complexo e diversificado.

### **1.1 Perspetivas sobre Política(s)**

Política é um termo cujas definições apresentam diferentes perspectivas, porém com a mesma raiz etimológica, “*polis*” que significa cidade, ou algo relacionado ao governo de uma cidade (Bethlem, 1981, p.8). Diante das diversas perspectivas, Bethlem (1981) considerou “política” um conceito confuso, apresentando as várias nuances que o conceito pode ganhar desde a “ciência que trata da organização, regulação e administração de um Estado”, “procedimentos, normas, práticas ou regras”, até a “administração ardilosa ou desonesta” (pp.7-9).

Segundo Schmitter (1965), a política pode ser definida por:

“Suas instituições, pelo quadro social concreto e estabelecido dentro do qual participam os atores; Seus recursos, pelos meios utilizados pelos atores; Seu processo, pela atividade principal à qual se consagram os atores; Sua função, pelas consequências da sua atividade para a sociedade global de que faz parte” (p. 47).

Apesar de ambos referirem-se às políticas, Bethlem (1981) no seu estudo foca na questão “direção - orientação”, enquanto Schmitter (1965) privilegia o sentido “regulação-administração”, muito pela abrangência do termo e pelo campo de estudo, um em Direito e outro em Gestão, respetivamente. No entanto, a política é uma matéria de interesse do campo social, uma vez que além do Direito e da Gestão, outros campos de estudos têm despendido esforço para a sua compreensão (Charlot, 2006).

Das perspectivas apresentadas, percebe-se que o poder se encontra implícito, sendo também um elemento ligado ao conceito de política. Giddens (2005) define política como meios através dos quais o poder é empregue ou utilizado, de modo a influenciar a natureza, os conteúdos e o curso da atividade governamental. Souza (2006) considera que “a luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais é o cerne da formulação de políticas” (p.39).

Por outro lado, Burton (2014) argumenta que a política pode ser vista como a definição escrita ou não de tarefas a realizar ou a descrição dos objetivos a alcançar, o que nem sempre representa um

desejo coletivo, sendo em muitos casos, a busca pela satisfação do interesse de um grupo restrito da administração.

Na perspectiva de Ball (2006), para a análise de questões sociais complexas como “políticas”, que se faz desde o funcionamento do Estado à preocupação com os contextos da prática e dos resultados das políticas, o conceito da Política como Texto e como Discurso, são relevantes para compreender como é que determinada questão ou tema emerge na agenda política.

Com efeito, enquanto texto, as políticas podem ser vistas como representações codificadas (através de lutas, compromissos, interpretações e reinterpretações públicas autoritárias) e decodificadas (por meio das interpretações e significados dos atores em relação à sua história, experiências, competências, recursos e contexto), situadas em simultâneo no campo da contestação e da mudança, devido a pluralidade de leituras e interpretações (Ball, 2006). Nesta perspectiva, os textos são em si resultado de compromissos efetuados em várias fases (de influência inicial, na micropolítica da formulação legislativa, no processo parlamentar e na política e micropolítica da articulação de grupos de interesse), daí o esforço na coexistência de diferentes visões, em resposta as agendas múltiplas dos Estados.

No entanto, Ball (2006) chama atenção para a inexistência de pluralismo, afirmando que:

“There is a difference between agenda control and ideological politics and the processes of policy influence and text production within the state. Only certain influences and agendas are recognised as legitimate, only certain voices are heard at any point in time within the commonsense of policy” (p.45)

Desta forma, percebe-se que mesmo que determinado ator esteja envolvido desde o início na produção de um texto político, não significa que as suas contribuições foram tidas em consideração. O mesmo acontece após a aprovação do texto, porém em relação a legitimidade de falar sobre.

Os decisores políticos, por mais esforço que façam não podem controlar os sentidos dos seus textos. Contudo estes reúnem sinergias para assegurar a leitura correta de alguns textos. Nestes esforços, os atores cujas visões não foram refletidas no texto, apresentam-se geralmente como atores ilegítimos para expor a sua interpretação, o que os leva a disseminar mais dúvidas e dissensos, longe da leitura que o Estado considera como correta (Ball, 2006).

De certa forma, são intervenções textuais na prática, que colocam problemas aos seus sujeitos, apesar do nível de instrução. Tais problemas devem ser resolvidos no contexto e cada contexto de implementação de políticas contém especificidades, o que retira a ideia de uniformidade na materialização de determinada política. Assim sendo, a gestão dos problemas por parte dos sujeitos exige

cautela e reflexão, uma vez que geralmente os textos não dizem como ou o que fazer, concentrando-se essencialmente em apresentar conceitos, objetivos e resultados esperados (Ball, 2006).

Porém, Ball (2006) considera que o processo político que dá origem a determinada política, surge em simultâneo com diversas tentativas de interpretação, reinterpretações, representação e re-representações que “spread confusion and allow for play in and the playing-off of meanings” (p.45). Durante o processo, a política vai ganhando robustez em termos de contextualização e recontextualização, uma vez que deve convergir com determinados aspetos da realidade sociopolítica e económica da sociedade. Trata-se desta forma de um processo de elencar determinados aspetos considerados importantes antes mesmo da aprovação do texto.

Ainda nesta linha de raciocínio, o autor considera importante ter noção que existem geralmente outros textos (políticas) em circulação que inibem, contradizem e influenciam a adoção de outros (Ball, 2006). Neste sentido, estes textos influenciam a política e sua representação, ou se quisermos o contexto a ser tido em conta na sua análise ou interpretação, devido a ligação existente entre ambas.

Por outro lado, o poder é uma questão que se deve ter em conta quando falamos de política (Teodoro, 1999; Ball, 2006). Ball (2006) encara-o como relacional, múltiplo, sobreposto, interativo e complexo. Assim sendo, a política pressupõe a reestruturação, redistribuição e rutura da relação de poder, de modo que os sujeitos possam ou não reivindicar a capacidade de fazer diferentes coisas, ou seja, a política simplesmente entra para alterar as relações de poder.

Offe (1994) refere que as práticas e efeitos das políticas não podem ser simplesmente lidos e depreendidos do texto. Como tal, são resultado do conflito de interesse no contexto (Offe, 1994, citado em Ball 2006, p.47), que pode ser muito diferente do que o texto referiu como resultado esperado, daí envolver interesses e visões divergentes por parte dos diferentes autores, sendo que um tende a submeter-se a outro consoante a situação.

A política como discurso emerge, assim, da vocalização dos atores cuja política lhes foi destinada, isto é, o que pensam sobre ela, sobre a sua ação e a relação entre as mesmas. A política como discurso refere-se assim ao processo em que os autores estão a dar sentido, a ser influentes, a contestar, a construir respostas, a lidar com contradições, tentando representar a política, onde repousa a questão da agência e da intencionalidade social (Ball, 2006).

Foucault (1977) considera que “Discourses are not about objects; they do not identify objects, they constitute them and in the practice of doing so conceal their own invention” (Foucault, 1977, p.49, citado em Ball, 2006, p.48). Ou seja, o discurso denuncia, e tal como texto apresenta uma história ou representação por detrás. As proposições formuladas fazem parte de um tratamento cognitivo baseado em experiências, o que gera interpretações que se configuram constituintes do objeto.

Neste sentido, o discurso é constituído por aspetos que podem e não podem ser ditos, atores que podem e não podem falar, locais com e sem legitimidade, bem como autoridade para tal, pois por meio dele se dá a produção da “verdade” e do “conhecimento”. É neste terreno onde são construídas certas possibilidades de pensamento, uma vez que as palavras são ordenadas e combinadas de formas a criar um significado (Ball, 2006).

Aos nossos olhos perde-se bastante ao analisar um discurso apenas a partir do texto. O contexto da contestação das ideias da política é muito rico em termos de discussão e o texto produzido suprime grande parte dos assuntos discutidos durante este processo. Por essa razão, a produção do discurso é de certa forma limitada pois já foi criado um circuito fechado com possibilidades de pensamento.

Em relação ao que mencionamos anteriormente, Ball (2006) refere que:

“We do not speak a discourse, it speaks us. We are the subjectivities, the voices, the knowledge, the power relations that a discourse constructs and allows. We do not ‘know’ what we say, we ‘are’ what we say and do. In these terms we are spoken by policies, we take up the positions constructed for us within policies” (p.48).

Ou seja, a posição, as experiências e o conhecimento obtido, em contraste com o texto político dá lugar à vários discursos.

Ball (2006) considera igualmente que embora os discursos sejam formados em locais institucionais específicos, as ações do Estado também são produtos de discursos. Ou seja, o Estado de certa forma cria discursos para determinadas políticas, como referimos anteriormente, mas frutos dos discursos veiculados, eles podem, no entanto, ser materializados em ações cujo Estado é o autor principal.

Assim sendo, dos vários discursos em circulação, há geralmente um discurso dominante e outros que parecem deslocados e que se querem excluídos fruto das relações de poder. Estes tendem a chocar entre eles e com o dominante, causando mais distúrbios naquilo que tem sido as lutas e disputas reais sobre interpretações e adoção das políticas. No entanto, essas interpretações são disponibilizadas dentro de uma moldura discursiva que articula e restringe as possibilidades e probabilidades de interpretação e de adoção (Ball, 2006), ou seja, pré-disponibilizam o campo de discussão, alterando as possibilidades de pensar e limitando as respostas à mudança.

Foucault (1981) considera que o discurso pode ser tanto um instrumento como um efeito de poder, além de constituir um obstáculo, um ponto de resistência ou ainda ponto de partida para uma estratégia oposta (Foucault, 1981, citado em Ball, 2006). O autor menciona também que a política pode “redistribuir a voz”, no entanto, sempre na tónica de que algumas são mais significativas do que outras (Ball, 2006).

Na visão de Ball (2006), as políticas são processos dinâmicos, mutáveis ao longo do tempo em termos de significados, representações, intérpretes e até mesmo de objetivos e intenções. Assim sendo, a política deve ser encarada como um texto e discurso com história de interpretação e representação, assim como os seus leitores e contextos de aplicação.

Aos nossos olhos, o autor não considera a política apenas numa perspectiva *top-down*, mas também *bottom-up*, uma vez que os responsáveis por materializar tal política em diferentes contextos, ou ainda outros atores podem, face as suas visões e experiências no contexto, servir de mediadores políticos e contribuir para a significativa reorientação ou alteração da política. Nesta ótica, a política é colocada num plano horizontal, com a possibilidade de partir tanto de um extremo como do outro. Burton (2014) ao se referir ao processo de formulação de políticas enquanto muito mais complexos do que como, geralmente são retratados, menciona as observações de Hammond (1998), considerando que a criação e o desenvolvimento de políticas efetivas requerem desconsiderar que esta deve partir sempre de uma perspectiva de cima para baixo ou de baixo para cima (Hammond, 1998, citado em Burton, 2014, p.330), o que reforça a nossa ideia do plano horizontal.

Ball (2006) propõe, assim, uma análise com atenções viradas para as possíveis questões que de certa forma estejam ligadas e sejam capazes de influenciar a política em análise, desde a construção da política, as disputas e consequências, quer surjam do Estado (incluindo outros atores envolvidos) ou do contexto (atores do terreno).

Em seguida, apresentaremos algumas perspectivas sobre as políticas públicas e, consequentemente sobre as políticas educativas de avaliação, enquanto parte do leque de políticas públicas.

## **1.2 Políticas Públicas**

Os conceitos de políticas públicas, tal como os de “políticas”, colocam o Estado ou o Governo no centro ou ainda como ator singular. No entanto, a literatura também apresenta conceitos que privilegiam a existência e pertinência dos membros da sociedade civil para a construção das políticas públicas como veremos a seguir.

Bilhim (2008), baseados em diversos autores, apresenta no seu estudo que:

“política pública é tudo aquilo que constitui matéria de opção do governo, seja ato de omissão, tudo aquilo que ele optou por fazer ou não fazer. (...) compreende as decisões governamentais destinadas a resolver problemas. (...) diz respeito à ação do governo e dos dirigentes e funcionários públicos destinada a lidar com um determinado problema cujo objetivo é a eficiência, equidade, segurança/necessidade e liberdade em especial a relação entre eficiência e igualdade” (p.8).

Meny & Thoenig (1992, p.89, citado em Pires, 2012, p.242), consideraram que “uma política pública é o resultado da atividade de uma autoridade investida de poder público e de legitimidade governamental”, por meio de práticas, normas, discursos ou campanhas de comunicação, de forma implícita ou explícita.

Souza (2006), argumenta que:

“A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de facto, faz. (...) envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes. (...) é abrangente e não se limita a leis e regras. (...) é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados. (...) embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo” (p.36).

Muller (2004) considera que a política pública é conjunto de medidas pertencente a um quadro geral de ação de natureza vinculativa, mais ou menos autoritária e coerciva (Muller, 2004, citado em Pires, 2012). Ou seja, as políticas públicas compreendem ideias, decisões ou ações intencionais vinculativas, investidas de autoridade pública, construídas em parceria para solucionar determinada questão ou problema do fórum público. Neste processo além do governo, temos os membros da sociedade civil. No entanto, Bilhim (2008) acrescenta os burocratas ou dirigentes da administração como o terceiro grupo de atores, categorizando-os como governantes de nível terciário.

Como tal, ao tratar-se de políticas públicas, o governo se destaca como protagonista, porém com a necessidade de debater e convencer a todo o momento os outros atores institucionais, grupos de interesse, representantes da sociedade civil, bem como o cidadão comum, sobre a adoção, aprovação e implementação de determinada política.

Desta forma a política não se encerra e sim vai se adequando ao longo do tempo, sendo sempre material de reflexão e debate, principalmente diante de mudanças conjunturais nas estruturas sociopolíticas dos Estados (Pires, 2012). Ball (2006) ao propor a ideia da política como texto e como discurso (uma contida na outra), apresenta precisamente a dinâmica existente na política, uma vez que desde a génese, ou seja, em que ideias são mobilizadas e disputam para influenciar o máximo possível o texto, o conjunto representações, interpretações e reinterpretações, que emergem geralmente do contexto da prática, também fazem parte da política em si, fazendo dela um “construto”, sempre em movimento.

No entanto, as políticas públicas são, geralmente, olhadas do ponto de vista sectorial, isto é, económico, educativo, habitacional, de saúde, cultural, entre outros, o que faz com que sejam analisadas

a partir dos referenciais teóricos das respetivas áreas de estudo (Bilhim, 2008). No presente estudo, interessa-nos, no entanto, abordar as políticas educativas.

### **1.2.1 Políticas Educativas**

As políticas educativas influenciam o funcionamento dos sistemas educativos e a concretização de uma determinada perspetiva sobre a educação. Para Carlos (2022), as políticas educativas correspondem necessariamente a “pensar educação” que como tal, deve ser feito com o sentido máximo de responsabilidade uma vez que é um sector que garante o desenvolvimento de um Estado.

A educação é um direito humano fundamental (ONU, 1948) cujos governos devem garanti-lo por meio de políticas públicas de educação ou educativas de qualidade, enquanto critério primordial na relação entre governo e o indivíduo (Gomes, 2013).

Percebe-se, pois, que as políticas educativas fazem parte do leque de políticas públicas, uma vez que correspondem a “decisões, programas e ações que objetiva garantir as condições no campo da educação” (Carlos, 2022, p.60), ou seja, dizem respeito ao modo de organização do sistema educativo, bem como das formas de resposta ao que foi definido pelos governos.

O sistema de educação e ensino, segundo o 2º artigo da Lei de Bases de Educação em Angola (LBSEE32/20), é o conjunto de modalidades, estruturas e instituições de ensino por meio dos quais se realiza o processo educativo, com vista a formação harmoniosa e integral do indivíduo, para a construção de uma sociedade livre, democrática, de direito, de paz e progresso social (LBSEE32/20). Assim sendo, as políticas educativas vão englobar essencialmente as decisões tomadas pelos governos, que por sua vez apresentam consequências diretas para o funcionamento do sistema de educação.

Com efeito, as políticas públicas da educação são complexas e requerem uma análise sociológica e política profunda do contexto em questão, devido as suas próprias dinâmicas (Sutton & Levinson, 2001). Tal complexidade resulta do próprio campo da educação enquanto um espaço de ambiguidade, incertezas e mestiçagem epistemológica, difícil de delimitar por ser alvo de investigação constituída (Charlot, 2006) ou seja, ser apoiada por outros campos de estudo.

Desta forma, cada tempo apresenta preocupações e inclinações específicas em relação ao estudo e análise das políticas educativas. João (2023), com base em diversos autores, ao discorrer sobre políticas públicas sociais e de educação em África e no mundo, sublinhou dois eventos que marcaram o atual interesse dos académicos e investigadores sobre as políticas de educação, nomeadamente a Conferência de Jomtien (Tailândia) em 1990, que culminou na Declaração Mundial sobre a “Educação para Todos”, e o Fórum Mundial de Dakar (Senegal) em 2000, que deu origem aos Objetivos do Desenvolvimento do Milénio – 2015, e nós acrescentamos a Agenda 2030 sobre o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas.

Estes, evidenciam a educação como um fator de transformação social, desenvolvimento económico e progresso humano, reconhecendo que por meio da educação dá-se efetivamente o processo de emancipação, formação de um capital humano qualificado que contribuirá para uma sociedade melhor.

Nestes eventos que em geral culminam na criação de diretrizes internacionais, os Estados acabam por se comprometer com a adoção de determinadas medidas políticas, que por sua vez acabam por influenciar as políticas educativas nacionais.

Por outro lado, destaca-se igualmente o interesse na relação entre as estruturas de poder e de dominação presentes numa determinada sociedade, pois estas são fruto de escolhas ideológicas dos governos, num determinado contexto. Daí que, citando Girón (2008), “a política educacional defendida por um determinado governo reflete como ele entende o mundo e as relações que se estabelecem na sociedade” (p.19). Como tal, o nosso estudo procura analisar as atuais tendências, cuja relação nas estruturas de poder e de dominação exige de nós maior atenção.

Enquanto política pública, as políticas educativas são fruto de interesses, interpretações e reinterpretações de diferentes atores (governo e representantes da sociedade civil), sobretudo, com interesse na área da educação. Seguem sendo dinâmicas cuja compreensão deve apontar para uma construção feita em um ambiente complexo e heterogêneo, sujeitas a procuras sociais, geralmente incompatíveis e contraditórias, o que obriga a definir, excluir e ultrapassar prioridades, caminhos e compromissos (Teodoro, 1999).

Em outra perspetiva, Correia (2010) evidencia a definição da política educativa como política cognitiva, com base na ideia de que esta seja exercida mais pela imposição de dispositivos e disposições cognitivas que constroem formas legítimas de pensar a ação, em detrimento da imposição de normas para a ação. Nesta perspetiva, a política educativa é caracterizada por criar limites nas maneiras de pensar o ato, ao contrário de outras que impõem critérios de atuação.

Dentro desta, a análise é centrada nas ideias que formam as políticas, por si só fruto de um trabalho intelectual, em que se procura dar sentido as mesmas, a partir das reflexões, interpretações e perceções dos diferentes atores sobre determinado problema. Em simples palavras, a política é encarada como o conjunto de perceções dos atores sobre o problema, que durante o processo de formulação são confrontadas, com vista a gerar soluções que orientam a prática (Pires, 2012).

A política educativa como política cognitiva permite integrar o estudo dos valores que orientam a tomada de decisão, a relação entre o Estado e a sociedade civil, compreender os sentidos das opções dos atores envolvidos fruto da representação do problema, para no final termos plena noção dos fundamentos que norteiam a existência de determinada política. Claramente, este quadro teórico

inscreve-se como adequado para perceber a génese da ação política, desde a definição, a inclusão na agenda política, a identificação dos atores e a compreensão das suas motivações face a política e ao problema em si (Pires, 2012).

Contudo, dentro das políticas educativas, privilegiamos a política de avaliação do desempenho docente, pela qual nos debruçaremos a seguir.

### **1.2.2 Políticas de Avaliação do Desempenho Docente**

A política de avaliação do desempenho docente tem a sua ênfase no modo como o Estado perspetiva o docente, o seu perfil, as suas competências e a sua performance, enquanto modo de concretização do que foi definido no sistema de educação e ensino. Não obstante, a avaliação tem assumido um lugar preponderante nos sistemas educativos dos Estados, tornando-se um discurso globalizado quando o assunto é educação (Brandão & Magalhães, 2011).

Veja-se que, ao se referir sobre a construção do profissionalismo docente, Gomes (2010) dá a entender que ela se baseou num conjunto de conhecimentos, interpretações, habilidades e responsabilidades coletivas, por si só cruciais para o ensino. Alinhados às tecnologias e a ética, esta conseguiu dar resposta as exigências de uma organização económica e social caracterizada pela economia industrial. No entanto, com o passar dos anos e com as sociedades cada vez mais economicistas, o conhecimento tornou-se uma mercadoria negociável, crescendo bastante a importância das escolas e como tal da qualidade e da competitividade entre elas.

Daí, a perspetiva neoliberal ser um ponto importante para compreender a cultura e atual valorização da avaliação do desempenho docente, enquanto um sistema que privilegia a competição e apresentação de resultados, obrigando os profissionais a manterem-se a altura das dinâmicas contemporâneas. Robertson (2007) ao abordar as consequências do neoliberalismo na educação, frisa precisamente como uma das mudanças, a maior cobrança dos professores em relação a sua atividade por meio de sistemas nacionais e globais de avaliação, bem como a emersão dos salários baseados na performance. Matos (2008) afirma que enquanto servidores públicos, cujo salário provém da contribuição dos cidadãos, “é da mais elementar justiça cívica” que os professores passem pelo processo de avaliação do desempenho docente.

Por outro lado, Fernandes (2008) e Alves (2013) que fazem menção a necessidade do docente atualizar os seus conhecimentos didáticos, científicos e pedagógicos, afirmam que isto deve-se ao próprio carácter do trabalho docente, pois apesar de ocorrer fundamentalmente na sala de aula, envolve o contacto com os pais e a comunidade local, e implica outras atividades e projetos (citados em Lopez & Barbosa, 2022). Essa atualização, no caso, teria de ser comprovada e neste aspeto a avaliação do desempenho docente se enquadra perfeitamente.

Ao fazer um enquadramento sistémico da avaliação do desempenho docente<sup>2</sup>, Cardoso (2014) apresenta a escola como um organismo vivo, ativo e social, que permite a interação entre vários intervenientes, fazendo dela bastante complexa. Apesar do referido, esta tem um determinado objetivo e por si só gera uma série de expectativas sociais, não escapando de ser alvo de avaliação. Assim sendo, recorrendo as palavras de Cardoso (2014) “para determinar o nível de eficácia e produtividade” a “escola tem forçosamente de se recorrer à avaliação, da própria escola e dos profissionais que lá trabalham” (p.49).

No entanto, é necessário ter em conta que cada escola é uma realidade singular, dotada de identidade própria e de uma cultura específica (Carvalho, 2008), fazendo com que os processos de avaliação do desempenho docente, apesar do que está instituído no texto da política, tenham necessariamente especificidades do contexto, pois:

“Os processos de avaliação do desempenho docente são processos complexos e multidimensionais que, nessa condição, obrigam a considerar uma pluralidade de exigências relativas a um ecossistema relacional muito específico e muito delicado” (Baptista, 2011, p.29).

Assim sendo, a avaliação do desempenho docente está longe de ser vista como simples, uma vez que são vários fatores que devem ser interligados, desde a conceção à prática.

Danielson (2010, citado em Rodrigues, 2012) apresenta 3 principais componentes básicos que permitem conceituar a avaliação do desempenho docente, nomeadamente “o quê”, “como” e “quem”. O primeiro faz menção a descrição objetiva de uma boa prática pedagógica; O segundo diz respeito aos métodos, instrumentos e procedimentos usados, que por sua vez devem ser justos e confiantes; E o terceiro faz referência aos avaliadores que precisam ser experientes para desenvolver o seu trabalho com idoneidade e coerência (Rodrigues, 2012).

Rizo (2005) apresenta duas perspetivas interessantes da avaliação do desempenho docente que ocorrem nos Estados da América Latina e Caribe, que acabam por reduzir o processo de avaliação do desempenho. A primeira trata de estudar o que o professor faz dentro da escola e a segunda analisa o trabalho docente a partir dos resultados de aprendizagem dos seus alunos. Ou seja, enquanto uma fica limitada a informação sobre o cumprimento das tarefas alocadas ao professor, a outra coloca total responsabilidade do êxito ou fracasso dos alunos e da escola em si.

---

<sup>2</sup> Este, considera a interligação entre diversos fatores e intervenientes que influenciam no desempenho da escola enquanto organização, isto é, alunos, professores, encarregados de educação, comunidade ao redor da escola, estrutura escolar, materiais disponíveis, entre outros.

A avaliação do desempenho docente é na verdade a combinação destas perspetivas, se apresentando como:

“um processo sistemático de obtenção de informação válida, objetiva e confiável, que permita ponderar o grau de cumprimento das funções e responsabilidades inerentes ao cargo que desempenha o docente, e o sucesso dos resultados com os estudantes e suas áreas de trabalho.” (Rizo, 2005, p.151)

Rizo (2005) reforça que o contexto influencia a avaliação, daí argumentar que o processo de avaliação do desempenho docente é sempre realizado em relação a um dado conjunto de circunstâncias.

Na perspetiva de Lopez & Barbosa (2022) a avaliação do desempenho docente é um processo de construção de conhecimento que precisa e orienta as suas ações, cuja autonomia e autorreflexão constituem pilares-chave do processo. Ou seja, as autoras consideram ser um processo mais intrínseco que culmina essencialmente na tomada de consciência das suas capacidades e no desenvolvimento pessoal e profissional.

Como tal, a avaliação do desempenho docente pode satisfazer vários interesses. Entre as finalidades da avaliação do desempenho docente, estão a seleção para efeitos de ingresso na profissão docente, a formação e progressão na carreira, o aumento de salário, a responsabilização e prestação pública de contas, a melhoria das práticas e procedimentos escolares, a compreensão das experiências docentes, que se consubstanciam na melhoria dos sistemas educativos (Fernandes 2008).

No entanto, duas das grandes ambições da avaliação circunscrevem-se precisamente em satisfazer a questão do controlo e o desenvolvimento dos profissionais docentes, o que, a propósito, deve acontecer em simultâneo. Na perspetiva de Moreira (2009), além de procurar satisfazer estas ambições, uma abordagem formativa deve permear o processo. O momento deve servir realmente para reflexão, aprendizagem e crescimento dos professores.

Desta forma, enquanto processo desta magnitude e importância, deve estar enquadrado fundamentalmente de forma jurídica, com orientações claras e precisas, de acordo a realidade em que será realizada, uma vez que afeta os sistemas de educação dos Estados. Assim sendo, o Estado vai privilegiar uma ou outra, ou ainda combinar as finalidades dentro da política como tal.

Neste processo, apesar da sua soberania, o Estado acaba por ser influenciado de várias maneiras na definição, desenvolvimento e adoção de políticas, levando-o a adotar opções assertivas ou deslocadas da sua realidade, que privilegia apenas um grupo restrito, ou ainda que gera resultados inesperados, longe das metas desenhadas.

Em seguida apresentaremos algumas considerações sobre o Estado, a sua agenda política e consequentemente o processo de formulação das políticas públicas viradas para o sector da educação.

### **1.3 Governo, Agenda Política e o Processo de Formulação de Políticas**

As políticas públicas também são vistas como a transformação dos programas eleitorais em ações, ou seja, elas são desenhadas ou formuladas para desdobrarem-se em atividades que têm lugar gradualmente por meio de planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas em determinados contextos, porém com o cunho do governo como instituição com autonomia para definir as linhas orientadoras de determinada política, admitindo aqui a participação de outras instituições como os grupos da sociedade civil (Souza, 2006), que no quadro da sua participação podem enriquecer o processo de tomada de decisão de acordo as preferências dos cidadãos (Paxe, 2012).

Neste prisma, destaca-se um ator primordial que é o governo, pois devido as suas capacidades, consegue impor a representação do problema e consequentemente da solução, sendo ele o órgão responsável por enquadrar juridicamente o processo em discussão, isto é, produzir verdades sobre determinado problema (Pires, 2012).

Cabe-nos clarificar que quando nos referimos a governo diz respeito a representação da autoridade administrativa ou gestora de uma unidade política, enquanto Estado corresponde ao conjunto de unidades políticas permanentes, cuja autoridade de organização e governação do território encontra respaldo na força policial e militar (Giddens, 2005).

O governo corresponde ao grupo responsável por definir e implementar as políticas públicas, sendo estes os representantes da autoridade pública, o que faz com que sejam atores decisivos na definição das políticas de educação. Por sua vez, o Estado é um sistema de normas que compreende uma realidade cultural constituída historicamente, com um complexo sistema de valores sociais (Maluf, 2018).

Assim sendo, influenciar o governo é precisamente influenciar o grupo que representa autoridade pública. O governo é um agente que segue uma perspectiva particular e também oferece um referencial para os outros engajarem-se no processo (Dale, 2004), ou seja, este também consegue influenciar outros atores, principalmente quando há interesses implícitos latentes como a manutenção do poder, a construção da agenda política ou outro tipo de rentabilidade política.

Consideramos importante referir que o conceito de agenda política é pertinente para o presente estudo. Weiss (1989), referencia que uma agenda política:

“involves a series of actions and strategies by which certain issues become the center of public attention; it describes a political process leading to the elevation of particular issues to a high level of policy deliberation” (Weiss, 1989, citado em Portz, 1996, p.372).

Portanto, na perspectiva do presente estudo, a agenda política é vista como uma pauta contendo questões ou “problemas”, para os quais se assume que o governo vai desenvolver um conjunto de ações ou estratégias políticas. A definição desta agenda é feita a partir da seleção ou escolha de problemas, e inúmeros elementos jogam um papel importante para estes virem a ser selecionados na agenda política dos governos.

Na perspectiva de Pires (2012), para que um determinado problema faça parte da agenda política é necessário que haja alguma “intensidade” e a “transformação da percepção do problema”. Ou seja, um determinado problema desperta a atenção dos atores políticos quando impacta o público (problema coletivo), cuja resolução se quer urgente, fazendo com que os atores reflitam e produzam diferentes representações, sendo estes, na visão de Levinson & Sutton (2001) parte do grupo dos fundamentos que constituem a política pública.

Portz (1996), com recurso a outros autores, menciona elementos importantes a ter em conta para que determinado problema faça parte da agenda política, nomeadamente, o papel do político, da mídia e a definição do problema em si. O político tem um papel importante na forma como determinado problema ascenda na agenda política, principalmente em relação a redefinição e consequente pertinência do problema. Sobre a mídia, o peso recai na forma como estes moldam e entregam a informação sobre o problema, pois têm grande capacidade de influenciar a opinião pública e formar o discurso. Por outro lado, a definição dos problemas tem a ver com a percepção da sociedade, do governo, da mídia sobre o “problema”, percepção esta que determina se esta “questão” é de fato prioridade. Assim sendo, quanto melhor definidos ou destrinçados os problemas, melhor será igualmente o grau de compreensão sobre a possibilidade de estar na agenda ou não.

Portz (1996) sublinha que:

“Problems most likely to attract policy attention are defined as more severe, crises, relatively novel, proximate to the interests of policymakers, broad in incidence, relatively simple in causation, and attached to solutions that are available, acceptable, and affordable” (p.373).

Assim, os problemas mais graves, abrangentes e com maior relevância temporal são os que chamam maior atenção dos fazedores de políticas e por si só, criam uma janela de oportunidades para que estes passem a fazer parte da agenda. É necessário salientar que a agenda política é em si uma zona concorrida, cujas questões alavancam ou declinam o grau de credibilidade em um determinado governo, daí, serem enfrentados com a maior seriedade possível pelos fazedores de políticas.

Portz (1996) menciona três características que conferiram destaque a governação, funcionamento e finanças das escolas como questões da agenda política, nomeadamente: a visibilidade,

o empreendedor político e as soluções. Aos nossos olhos, estes aspetos não estão circunscritos apenas a governação, funcionamento e finanças das escolas, mas sim a todo problema passível de ascender à agenda política.

Quanto a visibilidade o autor sublinha que um problema sem visibilidade, definitivamente não é um problema. É necessariamente um problema, uma questão que capta e mantém a atenção das estruturas centrais do governo, de modos a determinar a execução de ações políticas para colmatá-la.

“Visibility can be achieved in a number of ways. Rochefort and Cobb's (1993) analysis points to a number of possibilities: severity, incidence, novelty, proximity, and crisis. A problem definition need not "score" high on all these measures, but it does need to generate sufficient attention through some combination of such issue characteristics” (Portz, 1996, pp. 377-378).

Isto é, a visibilidade pode obter-se não só pela acentuação de um desses elementos (gravidade, incidência, novidade, proximidade e crise), mas também pela combinação deles. De salientar que determinados eventos também podem determinar a visibilidade de um problema, como por exemplo: eleições, publicação de um relatório, de um decreto-lei, matérias de jornal, de televisão e outros (Idem).

Em relação ao empreendimento político, Portz (1996) dá a entender que a existência de “empreendedores políticos”, isto é, pessoas individuais e coletivas que estão comprometidas com determinada causa, que trazem soluções inovadoras e promovem de forma reiterada o debate sobre o problema, joga um papel importante para que o problema ascenda à agenda política.

Estas pessoas são, no entanto, entidades bem posicionadas e geralmente ligadas à matéria em discussão, o que confere um maior grau de aceitação nos seus discursos. Têm a capacidade de fazer *lobbies*, bem como chamar a atenção da maioria, ou ao menos das pessoas certas para determinado assunto, resultando na inscrição da questão na agenda política. No seu estudo, sobre o funcionamento das escolas, Portz (1996) dá o exemplo de um empreendimento mais coletivo, sublinhando empreendedores como empresários da linha da frente, líderes políticos locais, direções municipais de educação e o sindicato dos professores, que de certa forma trazem diferentes perspetivas sobre um problema comum.

A outra questão é precisamente o financiamento, principalmente quando a questão em debate tem um cariz mais social, de apoio ao mais carenciados, cujo empreendedor tende a levar os problemas ao conhecimento dos potenciais financiadores e uma vez conhecidos, passam a ser o centro das atenções, até ascender a agenda política.

O terceiro e último aspecto mencionado por Portz (1996) é precisamente a viabilidade da solução, uma vez que a definição dos problemas é um aspecto estritamente ligado à solução dos mesmos, isto é, a disponibilidade, aceitabilidade e acessibilidade da solução.

Principalmente quando parte do governo, a definição dos problemas é desde o primeiro momento ligado a solução, uma vez que esta pode definir a continuidade no poder, ou ainda catapultar os políticos envolvidos para uma posição superior. Ao caracterizar um problema, fazedores políticos têm em conta programas, grupo de especialistas, financiamento e todo outro tipo de apoio para solucionar o problema.

Marques (2022) considera que após a entrada do problema na agenda política, este passa por um processo de (re)definição de forma a se tornar resolúvel para o aparelho político e administrativo do governo através de várias visões sobre o mesmo problema. Este processo que permite criar condições para construção de uma política é denominado “tradução do problema”. Após este processo, segue a fase de tomada de decisão, definição de objetivos e alocação de recursos em que existe um elevado risco de perder o carácter democrático ou participativo.

Ou seja, a desmistificação do problema é o que permite achar a solução mais adequada para a sua resolução. Contudo, o governo vê nesta situação uma oportunidade para garantir que outros interesses (ganhos políticos) sejam igualmente satisfeitos, uma vez que procura a satisfação dos seus interesses por meio da resolução do problema inserido na agenda.

Por outro lado, Anthony Downs (1972), apresentou o *Issue Attention Cycle* (IAC)<sup>3</sup>, um modelo capaz de descrever e explicar o fluxo de atenção para as questões políticas, por meio de cinco etapas<sup>4</sup>. Dentro deste modelo, o autor afirma que o governo geralmente empreende esforços para resolver um determinado problema quando o nível de interesse atinge o ponto mais alto, se manifestando por meio da adoção de novas leis ou a revisão das existentes (Anthony Downs, 1972, citado em Park & Jennings Jr, 2015).

No entanto, no estudo realizado por Park & Jennings Jr (2015), os autores concluíram que IAC pode apresentar resultados híbridos, isto é, a adoção de uma lei nem sempre representa um nível de atenção elevado, registando momentos em que legislações são adotadas em momentos de pico de atenção e também em momentos em que se registam baixos níveis de atenção. Neste sentido, os atores

---

<sup>3</sup> Permite saber por quanto tempo a atenção do público se mantém centrada num determinado assunto capaz de gerar pressão política e provocar uma mudança, enraizado nos problemas nacionais e bastante influenciado no modo como os meios de comunicação social interagem com o público (Downs, 1972 citado em Park & Jennings Jr, 2015).

<sup>4</sup> Pre-problem stage; Alarmed discovery and euphoric enthusiasm; The realization of the cost of major progress; Gradual decline in intense public interest and; Post-problem stage.

consideram que a aprovação de uma lei pode espelhar uma resposta antecipada ao nível de atenção, uma vez que determinadas questões são mais fáceis de abordar quando os níveis de atenção estão baixos.

Desta forma, os problemas ou questões que apresentarem estes fatores muito provavelmente farão parte da agenda política. No entanto, a literatura apresenta modelos de constituição da agenda política.

Garraud (2004) apresenta o “modelo de antecipação”, isto é processo pela qual determinado problema entra na agenda política, por iniciativa do Estado, determinado pela existência de uma situação que precisa de alguma intervenção ou ainda a transformação da situação em um problema para que haja espaço para “fazer valer seus interesses, ideias, representações e aplicar medidas pontuais”. Já o “modelo da mobilização externa” é determinado por atores exteriores ao estado que participam no processo de problematização (Garraud, 2004, citado em Pires, 2012, p.247), isto é, neste modelo são mais atores envolvidos na formulação do problema.

Dentro deste modelo, Delvaux & Mangez (2007) analisam os processos que levam a considerar que tipo de conhecimentos são prioritários na definição dos problemas e na fabricação de ideias, referindo que existe a necessidade de passar pelas seguintes provas: Importância (qualificar a situação como [in]aceitável); Acessibilidade (qualificar a informação como [in]solúvel); Hierarquização (priorizar problemas); Compatibilidade; Pertinência (mostrar que a ideia permite ou não resolver o problema); Exequibilidade (demonstrar se é factível ou não) e; Aceitabilidade (mostrar que a ideia gera ou não outros problemas) (Delvaux & Mangez, 2007, citado em Pires, 2012, p. 248).

Portanto, a agenda política é constituída por questões ou problemas que, por si só, justificam a criação das políticas. Estas, por sua vez também apresentam perspectivas interessantes no quadro da sua formulação.

Na perspectiva de Burton (2014) a formulação da política pode ser um processo racional e sistemático ou um processo mais incoerente<sup>5</sup>. Enquanto racional, a formulação de políticas é um processo em que envolve propor, negociar e criar, cujos atores envolvidos colocam de lado os seus valores e interesses pessoais. Por outro lado, enquanto incoerente, podemos dar o exemplo a partir da perspectiva de Ball que refere que:

“Uma política tem uma trajetória semelhante à de um foguete: decola, atravessa o espaço e depois aterrissa. Algumas vezes, acidenta-se; em outras, atinge uma realização espetacular, mas move-se através do tempo e, algumas vezes, simplesmente desaparece.

---

<sup>5</sup> A que Burton (2014) também se refere como cumulativa ou gradual.

As políticas desaparecem no decorrer do tempo ou, algumas vezes, leva muito tempo para elas se tornarem integradas” (Mainardes & Marcondes, 2009, p.307).

A política é resultado de uma desordem criada a partir do próprio processo de contestação e negociação dos interesses dos diferentes atores em jogo, chegando mesmo a incluir elementos contraditórios entre si (Burton, 2014). Ball sublinha que o trabalho empírico em política de muitos pesquisadores, presume a existência de uma organização e racionalidade excessiva, e pelo contrário, devemos pensar teoricamente a possibilidade da existência de caos, desordem, irracionalidade e confusão. Daí, o autor propor um conceito de política mais abrangente, na sua relação como o que pensamos sobre o social circundante e o seu funcionamento (Mainardes, 2015).

No entanto, vários atores escreveram sobre as fases, etapas ou passos para que a política se materialize, pelo que consideramos importante apresentar algumas delas. Kelman (1987, citado por Bilhim, 2008), apresenta as fases das políticas públicas, desde o início à avaliação, nomeadamente: Ideia política, Escolha política, Produção, Ação do governo e o Resultado real.

Na primeira, é a fase em que temos a “matéria-prima”, baseada nas sugestões vagas ou não, para que sejam trabalhadas e daí surgir uma determinada política. Na segunda, os atores tentam influenciar para que determinada ideia seja adotada e implementada. Em relação a terceira, é a fase em que a política ganha robustez, em que os atores mobilizam os racionais e ideias em texto, para dar lugar a formalização do documento. A quarta, tem a ver com a prática, ou seja, no “conjunto de ações sentidas à nível do cidadão comum”. A quinta e última fase, diz respeito as consequências ou efeitos da política após a implementação (Bilhim, 2008, pp.10-11).

Ball (2004) e Bowe et al., (1992) propuseram a “abordagem do ciclo de políticas”, um referencial teórico que destaca a natureza complexa e controversa da política educacional, que enfatiza processos micropolíticos e a ação dos profissionais que trabalham a nível local com as políticas e, por sua vez, indica a necessidade de se articular os processos macro e micro na análise de políticas educativas (Mainardes, 2006). Este assume que a política tem lugar em diferentes, porém interconectados contextos de implementação, vistos como palcos de ação política dominados por grupos de interesse específicos (Ball, 2004; Bowe et al., 1992, citados em Veiga, 2012), envolvidos em embates e conflitos (Mainardes, 2006).

Nesta, os autores destacaram 5 contextos em que a política se desenrola, por si só não independentes e não lineares (Veiga, 2012), inter-relacionados, sem uma dimensão sequencial ou temporal (Mainardes, 2006), sendo estes o contexto de influência, de produção de texto, da prática, dos resultados e da estratégia política (Veiga, 2012), vista também como fases da política.

Tal como nas fases apresentadas por Bilhim (2008), na abordagem do ciclo de políticas, proposta por Ball (2004) e Bowe et al., (1992), o primeiro contexto é precisamente onde os atores constroem os discursos políticos e estabelecem as bases e prioridades de determinada política. O segundo contexto refere-se à representação textual da política, que por sua vez, produz interpretações atravessadas pelas experiências práticas dos atores envolvidos. Assim sendo, enquanto o segundo diz respeito a representação textual, o terceiro contexto faz referência ao campo prático, onde as ações são desenvolvidas. O quarto contexto, tem a ver com as consequências ou resultados das ações práticas de determinada política que impactam a sua interpretação e pode culminar na sua recriação. O último contexto, é onde fruto dos resultados e efeitos que têm lugar no contexto anterior, determinadas propostas e ideias tendem a ser identificadas para alterar ou melhorar os resultados obtidos (Veiga, 2012).

Portanto, uma vez que o governo possui um papel central na formulação da política, consideramos importante enquadrar o próprio funcionamento do governo como aspeto primordial no estudo de políticas educativas (Afonso, 2000).

Souza (2006) considera que:

“O processo decisório sobre políticas públicas resulta apenas de barganhas negociadas entre indivíduos que perseguem seu autointeresse, contestada pela visão de que interesses (ou preferências) são mobilizados não só pelo autointeresse, mas também por processos institucionais de socialização, por novas ideias e por processos gerados pela história de cada país” (Souza, 2006, p.38).

Ou seja, as instituições, sejam estas internacionais ou nacionais, da sociedade civil ou unidades orgânicas do governo, baseadas nas visões institucionais e dos próprios decisores políticos, “articuladas”, definem o rumo de determinadas políticas, sendo estas responsáveis por tornar o caminho mais fácil, mais difícil, ou ainda optar por um trilho alternativo (Souza, 2006), baseados na matriz do governo.

Percebe-se que num Estado em que o poder é mais centralizado, não se pode dizer que as políticas públicas representam a expressão da vontade pública e distribuição do bem coletivo, diferente de um Estado democrático e de direito (Souza, 2006).

Em relação a isto, Bilhim (2008) menciona o que aconteceu nos Estados Unidos da América, protagonizada por Frank Goodnow e Woodrow Wilson, em que os políticos tomavam decisões e administradores apenas implementavam, isto é, a iniciativa da política pública cabia inteiramente ao poder político.

Souza (2006), ao se referir à perspectiva neo-institucionalista, por sua vez, com variações no seu interior, considera que a formulação e implementação das políticas públicas têm as instituições como atores importantes, pois moldam as definições dos decisores, que podem ser feitas a partir dos seus interesses ou dos interesses da coletividade, dentro de um conjunto amplo de regras, papéis, identidades e ideais (Souza, 2006).

Na perspectiva de um Estado pluralista, determinados assuntos passam a constar na agenda política com o surgimento de um facto bastante exposto, problemático ou desafiador, que constitui uma preocupação coletiva e que, por si só, requer alguma intervenção ou implementação de certas medidas. Nesta, o governo não poupa esforços no processo de elaboração das políticas (Afonso, 2000).

Segundo a Teoria da Escolha Pública, o cidadão na busca pela satisfação das suas necessidades, que por sua vez são infinitas, vão influenciar a formulação da agenda política. Mas dentro desta, considera-se que os políticos, cujo principal interesse é a manutenção do poder, optam por soluções distantes dos interesses coletivos. Por sua vez, os políticos secundários e terciários, procuram favorecer determinadas políticas, baseados igualmente em interesses pessoais, retirando a racionalidade do processo como tal e dando lugar a uma política que favorece determinado segmento da sociedade (Bilhim, 2008).

De volta ao Estado democrático, “a agenda política é fixada de forma dinâmica numa espécie de arena política onde lutam diversos interesses” onde “há na arena diferentes atores (...) [e] uma matriz ideológica (...) que serve de almofada (...) e racional das propostas” (Bilhim, 2008, p.15). Ou seja, a agenda é fruto de uma interação intensa entre o governo e os diferentes atores da sociedade civil, baseada num quadro de referência histórica, cultural e social que orienta as sugestões que são jogadas a mesa para a formulação ou adoção da agenda.

Dentro desta arena dão-se as primeiras vitórias e derrotas ou ganhos e perdas tendo em conta ao que cada ator, de acordo ao seu peso (poder), mobilizou para a arena e conseguiu maximizar, em relação as concessões e *lobbies* (Bilhim, 2008).

Em suma, percebe-se que o governo influencia a construção da sua agenda política, uma vez que assume o papel de ator central na formulação das políticas, detendo grande parte da responsabilidade no desenrolar do processo, uma vez que o ambiente é de certa maneira criado e gerido por ele. Porém, o *feedback* sobre o ambiente criado, o formato de gestão e possível mudança do *status quo* tem grande influência do papel desempenhado pelos membros da sociedade civil. Portanto, na secção seguinte abordaremos as influências na conceção das políticas de educação, particularmente a política de avaliação do desempenho docente.

#### **1.4 Influências na formulação de políticas educativas**

O governo, apesar de desempenhar um papel central na formulação de políticas (Souza, 2006), o mesmo está sujeito a influências internas e externas no processo de formulação das políticas públicas, com a participação de grupos de pressão e de interesse, organizações internacionais e princípios globais.

A influência nas políticas de educação é exercida por meio de normas, princípios e evidências de variada proveniência, sejam estas comunidades epistêmicas, consultores e fundações internacionais ou ainda redes transnacionais da sociedade civil. Geralmente, estes atores e organizações apoiam os governos a posicionarem-se diante de um modelo padronizado, principalmente em momentos de crise. Estes, a partir do poder que detêm em um determinado Estado, passam a posicionar-se de forma diferente na arena internacional, fazendo com que o seu interesse ganhe espaço dentro do conjunto de interesses do Estado (Verger, 2019).

Existe ainda o formato multilateral em que estes atores conseguem influenciar os Estados apresentando diretamente sua própria visão, isto é, sem a mediação do Estado, com o exemplo de Organizações Não Governamentais de âmbito internacional (ONG's) e Empresas multinacionais.

As empresas transnacionais como a Microsoft estão promovendo programas educacionais e estabelecendo relações bilaterais com os países do Sul, como países doadores tradicionais fariam (Bhanji, 2008), ou fornecem fundos a organizações internacionais como a UNESCO (Bull; McNeill, 2007). Essas formas emergentes de autoridade privada na educação estão sob suspeita devido ao conflito de interesses que elas geram, já que os jogadores privados geralmente são, ao mesmo tempo, defensores de políticas e prestadores de serviços (Junemann; Ball, 2015) (Verger, 2019, p.17).

Assim sendo, estes atores ganham importância graças ao poderio económico, ao conhecimento técnico-científico que possuem, bem como aos antecedentes de resolução de problemas no âmbito das suas atuações. Esta forma de atuação torna ainda mais complexo perceber se as alterações nos sistemas de educação e ensino são originárias de pressões e inovações internas ou por influência externa devido a globalização (Verger, 2019).

Dale (2004), quando equacionou a relação entre a globalização e a educação, fez menção a perspectiva desenvolvida por John Meyer e colaboradores de que existe uma “cultura educacional mundial comum”, isto é, partilhado pela comunidade internacional que tende a institucionalizar modelos estandardizados, reproduzindo o “isomorfismo educacional”. A globalização envolveu, por si só, “um alargamento das atividades sociais, políticas e económicas para além das fronteiras e sua consequente intensificação, interconexão, velocidade e profundidade” (McGrew, 2000, citado em Burton, 2014, p.325). Assim sendo, o desenvolvimento de sistemas educativos é baseado em modelos universais de

educação, de estado e de sociedade, através da visão do mundo dominante, ou seja, a visão ocidental (Dale, 2004).

Os pilares desta agenda partilhada pela comunidade internacional são disseminados nos grandes fóruns e conferências internacionais ou mundiais, preparados por organizações internacionais, como foi o caso dos encontros realizados em 1990<sup>6</sup> (Jomtien, Tailândia), 2000<sup>7</sup> (Dakar, Senegal), 2015<sup>8</sup> (Incheon, Coreia do Sul), bem como 2022<sup>9</sup> (Nova Iorque, Estados Unidos da América). Estas reuniões organizadas pelo Sistema das Nações Unidas despertaram os Estados sobre os desafios prementes na educação em cada altura, e influenciaram imenso a composição das suas agendas políticas, bem como a adequação das políticas de educação à perspetiva neoliberal (Castro & Lobo, 2023).

Por sua vez, as organizações internacionais são vistas como atores determinantes para o desenvolvimento e uniformização do sistema de educação e ensino no mundo. A internacionalização das políticas educativas deve-se em grande medida a globalização, que fez com que as organizações internacionais passassem a formular recomendações sobre políticas públicas, principalmente para países emergentes ou em vias de desenvolvimento (Libâneo, Santos & Marques, 2019; Lobo & Castro, 2023), fazendo destas capazes de promover mudanças nas estruturas dos Estados, com ideias sobre novas formas de gerir, com metas, indicadores de desempenho e competição no sistema de educação (Burton, 2014).

Porém, Afonso (2001) menciona que, geralmente, as ideias veiculadas por estas fazem parte da ideologia ocidental, tanto é que as determinantes se sobrepõem aos fatores nacionais, desconsiderando as especificidades e os contributos do contexto nacional. Verger (2019) apresenta uma perspetiva semelhante ao referir que nos países africanos, muitas das políticas globais de educação são aplicadas a nível nacional de formas a buscar alguma legitimação interna e externa, uma vez que a educação é vista

---

<sup>6</sup> Organizada pela UNESCO com objetivo de despertar os Estados em relação a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem, enquanto visão e compromisso renovados com a educação básica, no intuito de transcender os níveis atuais de recursos, as estruturas institucionais, currículos e sistemas de educação e ensino (UNESCO, 1998 – Declaração Mundial sobre a Educação Para Todos).

<sup>7</sup> Sobre alçada da UNESCO, serviu para fazer uma avaliação dos objetivos plasmados na Declaração sobre a Educação para Todos (EPT), isto é avaliar os avanços, lições e deficiências da última década, bem como estabelecer metas para os próximos anos com base nos resultados desta avaliação (UNESCO, 2001 - Compromisso de Dakar), que resultou nos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), deliberados na Cúpula do Milénio realizada pela ONU.

<sup>8</sup> Igualmente organizada pela UNESCO cujo objetivo foi trazer uma nova visão para a educação nos próximos 15 anos, cujas atenções recaem maioritariamente no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 4, isto é, assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos (UNESCO, 2015 - Declaração de Incheon), como parte do compromisso estabelecido na Cúpula do Desenvolvimento Sustentável organizada pela ONU, que estabeleceu os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

<sup>9</sup> Cimeira Mundial sobre a Transformação da Educação convocada pelas Nações Unidas, no intuito de mobilizar soluções e ações concretas relacionados aos problemas existentes e agudizados pela pandemia da Covid-19 no setor da educação, bem como transformar os sistemas de educação e ensino tendo em conta a dinâmica das sociedades.

como uma área fundamental para os governos demonstrarem o seu compromisso para com a construção do Estado moderno. Porém, tais políticas são descontextualizadas da realidade aplicada em termos de recursos financeiros e estrutura organizacional.

Dale (2004) considera igualmente que as políticas educativas encontram uma explicação com maior consistência supondo a existência de uma “agenda global estruturada para a educação”<sup>10</sup>. Nesta, enfatiza a economia capitalista vigente, confundindo o conjunto de forças económicas operantes a nível supra e transnacional com o global, trazendo a discussão os processos que levam à imposição de prioridades de uns Estados sobre outros. Nesta perspectiva está em causa a manutenção e reprodução do sistema capitalista, bem como da posição dos Estados na arena internacional (em termos económicos), o que não impede a análise das articulações entre dinâmicas transnacionais e globais (Dale, 2004).

Assim sendo, com as mudanças no sistema económico global, bem como no papel do Estado, houve também alterações nas prioridades em relação a contribuição da educação. Segundo Afonso (2001) as prioridades nas sociedades atuais estão viradas para o apoio ao processo de acumulação, a garantia da ordem e controlo sociais e, por último a legitimação do sistema. A educação emerge como um fator com incidência direta na produtividade económica das sociedades (Castro & Lobo, 2023). Ou seja, espera-se que a educação contribua de facto para fins primordialmente económicos, pois a educação é um mercado rentável.

Com base em outros autores, Verger (2019) perspetiva o seguinte:

(...) em uma economia globalizada, a maioria dos atores políticos e económicos, incluindo os atores estatais (Cerny, 1997), visa elevar sua competitividade e seu desempenho económico e perceber a educação e o conhecimento como ativos competitivos-chave para esse fim (Brown; Lauder, 1996; Carnoy; Rhoten, 2002). Esse é também o caso de indivíduos que, cada vez mais, concebem a educação como um “bem posicional” (Marginson, 2004) em um mercado de trabalho altamente competitivo e dualizado. Essas crenças espalharam-se na medida em que hoje a maioria dos países e das regiões no mundo aspiram tornar-se “economias do conhecimento” (Verger, 2019, p.14).

Ou seja, além de ser um mercado, a educação está atualmente no centro das estratégias económicas o que faz com que cada governo busque, por meio de mudanças nas suas políticas de educação, aproximar-se dos padrões internacionais de qualidade, disseminadas principalmente por organizações internacionais.

---

<sup>10</sup> Baseada em diversos estudos (Cox, 1996; Mittleman, 1996; Hettne, 1996) que consideram a mudança causada pelo capitalismo como a força primordial da globalização, trazendo efeitos na estrutura dos sistemas educativos.

Com efeito, os sistemas de educação e ensino experimentaram diversas alterações ligadas ao conteúdo, relação pedagógica, metodologias pedagógicas e didáticas, muitas delas sem despertar a devida atenção para debate do público em geral, pelo que gostaríamos de destacar os “procedimentos managerialistas e de gestão” da educação que afetaram precisamente as estruturas de poder, a questão do financiamento, bem como os modos de organização no seu todo, com a tónica na questão do controlo e gestão das performances através das políticas de avaliação (Berger & Terrassêca, 2011).

A partir do momento em que as instituições passam a ser geridas com fins económicos, a avaliação passou a servir como instrumento de apoio a decisão política, uma vez que permite conhecer o estado de arte, classificar e julgar instituições, indivíduos e suas práticas (Berger & Terrassêca, 2011).

A avaliação surge, assim, como um elemento fundamental nas políticas educativas contemporâneas, contribuindo quer no ajuste dos processos e resultados, quer na monitorização, bem como no controle das atividades ligadas às escolas, fazendo desta um instrumento político (Brandão & Magalhães, 2011). Como exemplo temos a implementação de sistemas internacionais de avaliação como o PISA<sup>11</sup>, a (re)definição dos conceitos do mundo social como o termo “qualidade em educação”, e por último a disseminação de princípios, normas e propostas de solução que ganham relevo devido ao seu poder de influência (Verger, 2019).

Neste sentido, as políticas educativas são influenciadas pelos conceitos que integram a perspetiva neoliberal, nomeadamente, competição, eficácia, *rankings* e qualidade, consubstanciada na forma de obter os melhores resultados para as necessidades do mercado global. Desta forma, as decisões políticas são tomadas a partir de dados obtidos pelos sistemas de informação, dos objetivos estabelecidos, bem como dos indicadores numéricos produzidos por estes (Berger & Terrassêca, 2011).

Emerge aqui, a questão da avaliação como tecnologia política, ou seja, enquanto instrumento que permite maior gestão, controlo e racionalidade das despesas relacionadas as políticas públicas dentro da perspetiva neoliberal, cujo foco é a busca por maior eficiência, eficácia e desempenho nos resultados obtidos (Viacava et al., 2004, citado em Souza & Cunha, 2013).

Esta perspetiva olhou para a educação como forma de melhorar o desempenho do mercado e aumentar a expansão económica (Gentili, 1995), ao produzir profissionais capazes de competir à nível global<sup>12</sup> com investimento privado e a consequente redução dos gastos públicos, incrementando a competição a nível individual e institucional (Robertson, 2007).

Assim sendo, o Estado exalta e gere a liberdade individual por meio de políticas de governação, onde a avaliação ganhou relevância, enquanto tecnologia que possibilita dentro deste contexto de

---

<sup>11</sup> Programme for International Student Assessment

<sup>12</sup> O que retira um olhar mais detalhado sobre as questões residuais de cada contexto.

flexibilização, a descrição dos resultados e o escalonamento dos serviços prestados, quer na educação como nos demais setores (Foucault, 2008 in Souza & Cunha, 2013). Por outras palavras, apesar da liberdade, os serviços serão sempre confrontados com metas de produtividade.

Certos do atual domínio da perspectiva neoliberal, Viana (2024) traz uma reflexão que consideramos pertinente. A autora refere que atualmente as políticas de educação encontram-se num dilema em que é necessário conciliar a cidadania, a transformação social, a sustentabilidade e a economia, mercado de trabalho e empregabilidade. Não sendo uma tarefa fácil e a depender bastante da visão de cada ator envolvido na formulação de políticas públicas, é imperativo focar no equilíbrio, no equitativo e no ganho mútuo que as perspectivas podem oferecer de acordo a cada contexto ou realidade.

Esta reflexão é proposta por Viana (2024) que considera ser este um dos principais desafios e uma potencial influência quotidiana nas políticas de educação. Aos nossos olhos, esta é uma tarefa muito difícil ao equacionar o contexto angolano que é marcado por muitas desigualdades em termos sociais e económicos, porém aposta num ambiente cada vez mais livre sem medidas cautelares.

Contudo, chamamos a atenção sobre as principais influências nas políticas educativas dos governos na atualidade. Entretanto, consideramos aprofundar a questão da avaliação como tecnologia política tendo em conta ao nosso estudo.

#### **1.4.1 Avaliação Como Tecnologia Política**

Segundo Brandão & Magalhães (2011, p.65) “A avaliação tem um papel fundamental nas políticas educativas contemporâneas, na sua contribuição para ajustar processos e resultados, permitindo a monitorização e um controlo à distância do trabalho da escola”.

No entanto, o conceito de avaliação transforma-se de acordo com as dinâmicas da sociedade (Januário, 2020), sendo este um processo contínuo de construção e reconstrução de inúmeros fatores (Vargas, Ferreira & Zina, 2019), uma vez que traz consigo marcas e signos de um determinado tempo histórico, enquanto representação das diferentes visões da sociedade (Marinho, Fernandes & Leite, 2014). A humanidade conheceu diferentes episódios na sua história e o campo conceitual da avaliação também conheceu vários desenvolvimentos, sendo resumida por Guba & Lincoln (1989) em quatro gerações. Nestas, o processo foi se complexificando, uma vez que cada geração surgia para cobrir as lacunas que a anterior possuía, coadunando com a ideia de que a avaliação está assente na melhoria contínua (Veiga, 2019).

A finalidade, aliada ao tempo histórico ditou então um traço importante da avaliação, levando-a a buscar respostas sobre o que considera imprescindível, isto é, mensurar, descrever, ajuizar ou aproximar o resultado da realidade, incluindo diferentes visões, fruto dos diferentes atores envolvidos (Marinho, Fernandes & Leite, 2014; Vargas, Ferreira & Zina, 2019).

Aos nossos olhos, Hadji (1994) consegue agrupar grande parte das principais características das gerações da avaliação na sua conceptualização, afirmando que ela corresponde a verificar (o que foi aprendido, compreendido), julgar (um trabalho em função das instruções dadas), estimar (o nível de competências), situar (a pessoa em relação as suas possibilidades) representar (por um número, o grau de sucesso de uma atividade) determinar (o nível de uma atividade ou produção) e dar conselho, ou seja, dar uma opinião sobre os saberes e saberes-fazer que um individuo domina (Hadji, 1994).

Nevo (1986) faz menção as funções da avaliação mais referidas na literatura que são precisamente à melhoria dos processos de aprendizagem, à seleção, certificação e responsabilização (*accountability*), à promoção da motivação dos sujeitos e o desenvolvimento de uma consciência mais precisa sobre os processos sociais e educacionais, bem como o exercício da autoridade (Nevo, 1986, citado em Afonso, 2000). Por outro lado, Correia (2010) menciona que a avaliação é uma construção social, situada entre a tensão de produzir saberes para a melhoria da qualidade dos sistemas e práticas de educação e hierarquizar os indivíduos do sistema de acordo as suas qualidades e desempenhos.

A nível organizacional, a avaliação é um instrumento de gestão, de controlo e de legitimação organizacional. Entretanto, sendo a avaliação uma atividade política, afetadas por forças e efeitos políticos, queremos chamar atenção as ditas funções simbólicas da avaliação, nomeadamente de controlo social e de legitimação política, vistas também como as funções que mais possuem interesse analítico (Afonso, 2000), que por si só, repousam grande parte da ideia da avaliação como uma tecnologia política.

Antes de mais, consideramos importante mencionar que a ideia das tecnologias políticas parte de Foucault (1990), quando se refere que o governo centra os seus esforços para a “conduta das condutas”, isto é, na antecipação do que pode vir a constituir qualquer ação. Para tal, o governo instaura uma nova ordem (racionalidade) para manter o controlo dos elementos a governar a fim de alcançar os resultados com custos mínimos ou previsíveis, ou seja, no âmbito da perspetiva neoliberal (Foucault, 1990, citado em Garcia, 2010).

Desta forma, para o desenvolvimento das suas pretensões o governo dispõe de um leque de forças e instrumentos, na qual destacamos a avaliação. Mary Henkel (1991) já nos anos 80, num estudo sobre as transformações nas políticas públicas identificou o momento em que a avaliação aparece como uma componente estratégica para o governo, principalmente nas decisões relacionadas ao controlo das despesas públicas, à transformação da cultura do setor público e a alteração dos limites e definição de campos de atuação pública e privada (Mary Henkel, 1991, citado em Afonso, 2000, p.118).

A partir dos anos 80, com a necessidade da crescente racionalização das despesas públicas, vistas como um imperativo de uma economia que se globaliza, o Estado tende a decrescer para dar lugar aos

privados, porém buscando maior eficiência e produtividade. Neste sentido, a avaliação ganhou relevância enquanto instrumento a favor da política (Souza & Cunha, 2013).

As perspectivas neoliberais adotaram a avaliação como princípio de regulação e vigilância do mercado, servindo-se desta para a criação do ambiente perfeito para que haja a concorrência, a busca por resultados mais ambiciosos, caracterizada como a nova forma de intervenção do Estado no mercado (Foucault, 2008, citado em Souza & Cunha, 2013). Ao reduzir as despesas, o Estado desenvolveu outro modo de gestão, bem como mecanismos de controle e responsabilização (Afonso, 2000), inserindo-as nas políticas setoriais de governação.

Isto alinha-se a perspectiva apresentada por Carrasco (2023) denominada por Nova Gestão Pública<sup>13</sup> como premissa do Estado moderno, que passa precisamente por gerir o Estado como uma empresa privada, cujos principais pilares são a descentralização do poder, controle à distância, autonomia e prestação de contas. A avaliação destaca-se neste modelo de gestão em que as suas instituições passam a guiar-se por medidas como a implementação de um sistema de avaliação de desempenho, de cumprimento de metas, de critérios de eficiência e eficácia, entre outros. No entanto, existem premissas de que o Estado não abre mão, isto é, se mantém sob sua total responsabilidade, por exemplo no campo da educação, a elaboração de planos, programas ou currículos e a avaliação dos professores.

Percebe-se que a avaliação guia o processo de tomada de decisão neste modelo de gestão, pois os seus resultados vão estar na base de qualquer decisão política. Assim sendo, o entorno neoliberal propicia o destaque e importância da avaliação como instrumento político nos mais variados setores da sociedade.

No campo da educação, na perspectiva de Brandão & Magalhães (2010), o crescente reconhecimento do papel dos valores e da moral na prática da avaliação educacional fez com que esta fosse integrada no discurso político, tornando-se um instrumento determinante na questão do sucesso escolar, qualidade institucional, valorização de um sistema educativo, alinhada ao desenvolvimento económico de um Estado. Assim sendo, ao debruçar-se sobre as políticas de educação, a avaliação constitui uma temática de abordagem incontornável.

Correia (2010) considera que apesar de estar ligada a tradições pedagógicas e componentes históricas e estruturais dos sistemas educativos, a ideia da avaliação como política foi de certamente “acelerada e acentuada pela difusão das estatísticas e dos indicadores estatísticos da educação” cujo

---

<sup>13</sup> As políticas da Nova Gestão Pública têm sido promovidas desde os anos 90 por organizações internacionais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, incentivando a concorrência entre o setor público e o setor privado, a eliminação de monopólios estatais e a abertura do setor público ao setor privado (Carrasco, 2023, p.74)

processo de valorização ignora maioritariamente os fatores do contexto em que são produzidos (p.461), ligando uma vez mais a avaliação ao ideal neoliberal, que veicula conceitos como qualidade, eficiência, prestação de contas e competitividade, relegando as questões de justiça social e igualdade de oportunidades (Brandão & Magalhães, 2010).

Afonso (2000), baseado em outros autores apresenta ideias que corroboram como o temos vindo a descrever. Vejamos que:

“Para James Guthrie «a crescente dependência das economias nacionais em relação à produtividade dos sistemas educativos e a crescente proporção de recursos alocados à educação, intensificam as pressões para medir a educação e avaliar o desempenho da escola» (Guthrie, 1991, p.312). Neste aspeto, como acentua Licínia Lima «não é possível compreender, em profundidade e criticamente, a emergência de uma agenda política de tipo avaliativo, fora do quadro das orientações de tipo modernizante e racionalizador que subjazem à política educativa, com obsessões, tipicamente modernas, de eficácia e de eficiência, de qualidade e de controlo de qualidade, de combate ao desperdício, de racionalização de custos»” (Lima, 1995, p.56). (Afonso, 2000, p.42)

Ou seja, a avaliação na educação apresenta uma ligação direta com a necessidade de incrementar a qualidade nos sistemas educativos, a racionalização de custos alocados a educação, e confere vantagem política quando indicadores são atingidos, fazendo dela um elemento primordial para os interesses políticos.

Estes interesses aparecem diluídos na avaliação através dos posicionamentos, das entidades, das orientações processuais e potenciais resultados, ou seja, funciona como um recurso para satisfazer determinados interesses e valores que por si só representam alinhamentos políticos, sendo estes fruto de jogos de poder e de processos de negociação (Afonso, 2000).

Nesta lógica, a avaliação enquanto tecnologia política encontra-se inserida no contexto do ideal neoliberal, cuja liberdade individual é exaltada, porém, num modelo de produção e de maximização dos ganhos, agitada por uma luta frenética pelo alcance de indicadores e metas estabelecidas, bem como por melhores posições nos *rankings*, que afeta determinados discursos e posicionamentos políticos.

É importante perceber que, dentro do quadro que temos vindo a referir, os sistemas educativos são vistos como dispositivos de prestação de serviços públicos e privados, estruturados de acordo com as propostas de oferta educativa, geralmente adaptadas às necessidades dos clientes. Nesta ordem de ideias, os indicadores, rankings e estatísticas em educação, que por sua vez circulam à nível

internacional, tornam-se normas universais, obrigando o local ou nacional a alterar as suas políticas (Correia, 2010).

Por outro lado, os próprios governos servem-se desta para justificar determinada ação. Cabe reiterar que os discursos políticos influenciam a construção e legitimação de significados, visões, prioridades e necessidades, onde os indivíduos são convidados a refletir e agir. Dentro desta dinâmica são instaladas as tecnologias políticas que utilizam de forma calculada e estratégica procedimentos e maneiras de organização, disciplinas ou “corpos de conhecimento” de formas a “organizar as forças e as capacidades humanas em sistemas funcionais”, articulando elementos como relações de hierarquia, mecanismos de motivação, responsabilidades e lealdades particulares, bem como mecanismos de mudança (Brandão & Magalhães, 2010, p.4583).

Brandão & Magalhães (2011) com base em outros autores mencionam as três principais tecnologias políticas utilizadas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), nomeadamente a performatividade, o mercado e o managerialismo.

A ideia assente no mercado é precisamente a conceção da educação como produto, mercadoria ou ainda negócio, cuja eficiente administração, que só pode ser feita por quem controla os mercados, trará resultados positivos para a sociedade. Instrumentos como a competição, estão sempre presentes nesta perspetiva. O managerialismo é por si só uma força que transforma o regime ético-profissional em um regime competitivo-empresarial, em que os interesses da organização em relação ao mercado, constitui prioridade acima dos restantes interesses. Nesta, a questão do desempenho individual (indivíduo e empresa) sobressai, pois busca-se de fato eficiência e eficácia no serviço prestado. A performatividade assenta na ideia da mensuração, comparação e qualificação tendo em conta aos resultados produzidos, sem critérios bem definidos, ou seja, sem ter em conta as especificidades que cada contexto possui.

Aos nossos olhos, estas tecnologias não podem ser afastadas da avaliação. Pelo contrário, a avaliação permeia todas elas, tendo em conta o leque de possibilidades que o instrumento avaliação permite realizar.

No campo da educação, os mesmos autores consideram que as tecnologias políticas em educação circulam dentro de dois aspetos primordiais, nomeadamente, como parte da convergência global nas estratégias de reforma educativa e na sua utilização em todo sector público (Brandão & Magalhães, 2010).

Ou seja, a avaliação enquanto tecnologia política é frequentemente utilizada em momentos de alterações significativas, principalmente para legitimar uma ação política, consubstanciada na necessidade de garantir maior qualidade e eficiência do sistema educativo, o que condiz com o momento

vivido em Angola aquando da aprovação da política de avaliação do desempenho. Quanto a sua utilização no setor público, diz respeito ao novo formato de gestão do setor, cujas decisões, metas e resultados só serão alcançados por meio da uma avaliação.

Em geral, as tecnologias políticas são subtis, quase impercetíveis, porém presentes em todos os setores de governação, principalmente na educação. Como tal, é parte da perspetiva neoliberal atualmente predominante, e por sua vez, instalada no racional de boa parte dos decisores políticos, principalmente pelos que anseiam por alguma mudança.

Desta forma, percebe-se a robustez e complexidade das políticas antes mesmo de se transformarem em texto. A sua particularização, bem como, os enquadramentos temporais, geográficos e ideológicos jogam um papel importante para percebê-las.

As diversas perspetivas resultantes dos atores que contribuem na construção das políticas, as tecnologias instaladas para o cumprimento de objetivos implícitos e explícitos, o funcionamento do Estado e as forças transnacionais trazem ao de cima a essência de uma política, cuja articulação, nos dias atuais, pode ser feita através da avaliação, principalmente num Estado em vias de desenvolvimento. Assim sendo, passamos a enquadrar o nosso objeto de estudo, fazendo a contextualização histórica e legal das políticas de avaliação do desempenho docente em Angola.

## **Capítulo II – Enquadramento Histórico e Legal: Política de Avaliação do Desempenho Docente em Angola**



Cientes da ligação entre a educação e o ambiente político e económico de um determinado contexto, neste capítulo faremos uma apresentação em termos gerais do panorama sociopolítico e económico de Angola, com uma particularização do seu sistema de educação e ensino, bem como da sua política de Avaliação do desempenho docente.

## **2.1 Conjuntura Sociopolítica e Económica em Angola**

Segundo André (2010), “a organização do sistema educativo orienta-se, por razões de ordem sociológica e política, para a promoção de capacidades e competências dos indivíduos, a partir dos diferentes níveis e modalidades de escolaridade e de diversas áreas académicas e profissionais” (p.59). No entanto, a contextualização é imprescindível para perceber ao fundo qualquer assunto, daí ter em atenção a estreita relação existente entre a educação e os contextos sociopolíticos (Marques, 2018).

Angola é um Estado africano situado na região austral do continente, considerado uma democracia emergente<sup>14</sup>, essencialmente reduzida ao voto, em que as contestações das políticas do governo são vistas como afronta e oposição ao governo no poder (Paxe, 2012). Por ter o poder bastante centralizado, na perspetiva Souza (2006) não se pode afirmar que as políticas públicas em Angola representam a vontade pública. Tal situação é resultado das fases de construção e desenvolvimento do próprio Estado, isto é, enquanto colónia portuguesa e como Estado independente (período de guerra civil e de paz efetiva).

Após a independência, Angola passou por uma guerra civil prolongada (1975-2002) que por sua vez instituiu um regime de partido único, que inibiu o desenvolvimento de organizações autónomas e consequentemente a atuação no espaço público. Neste período, o exercício do controlo excessivo resultou numa atmosfera de desconfiança, principalmente na relação entre a população e as instituições públicas. Esta atmosfera ecoou nos anos subsequentes apesar da conquista da paz definitiva, o que representa um fator primordial para perceber os atuais desafios ligados a participação política (José, 2011).

O governo, tal como Ball (2006) mencionou, primava por manter um discurso controlado, partilhado por todos, eliminando qualquer ruído ao discurso dominante e restringindo possibilidades de interpretação e ação. Neste período, a definição da agenda política era exclusivamente da responsabilidade do governo, isto é, numa perspetiva *top-down*, em que a população tinha apenas de se sujeitar, ou ainda como Pires (2012) descreve o modelo de antecipação, em que o governo define livremente a agenda política.

---

<sup>14</sup> Partilhado também por Matos, (2023) quando afirma que Angola é um país formalmente democrático, mas distante da prática democrática.

Com a instauração da paz definitiva em 2002, o governo foi obrigado a aprender a lidar com organizações da sociedade civil com preferências ou interesses contrários em todos os setores (Paxe, 2012), caindo muitas vezes na senda do falso pluralismo referido por Ball (2006), isto é, ter as organizações da sociedade civil apenas como corpos presentes no quadro da formulação de políticas, e não ter de facto a política como manifestação da vontade pública.

Com a saída de José Eduardo dos Santos como presidente da República de Angola e a entrada de João Manuel Gonçalves Lourenço em seu lugar, apesar de pertencerem ao mesmo partido político, o quadro de participação política alterou consideravelmente, levando mesmo o atual presidente a afirmar numa entrevista de imprensa realizada no dia 23 de Dezembro de 2018 que houve avanços em relação a defesa e salvaguarda dos direitos fundamentais, com destaque para a liberdade de pensamento, de expressão e de imprensa. Considerou igualmente que a sociedade civil tem mais voz e é mais ouvida e consultada acerca dos principais assuntos da sociedade (Novo Jornal, 2018).

De facto, nos primeiros anos sob a liderança do Presidente João Lourenço, registou-se claramente o aumento de cidadãos que vinham à público dar a sua opinião em relação a gestão pública, o próprio presidente passou a pronunciar-se mais vezes ao público, a televisão dava maior visibilidade aos problemas sociais, o que não acontecia durante o mandato do seu antecessor. Esta visão é partilhada por Matos (2023), quando afirma que apesar de violações aos direitos fundamentais, houve sinais de progresso na gestão de João Lourenço, principalmente em relação a liberdade de reunião e associação, bem como manifestação e liberdade de expressão.

No entanto, no decorrer do mandato e principalmente nas vésperas da sua reeleição em 2022, os avanços assinalados simplesmente foram substituídos por hábitos do mandato do seu antecessor, manchando todo o progresso outrora registado. Matos (2023) é ainda mais radical ao afirmar que se verificaram mesmo perseguições, torturas psicológicas e mortes. Assim sendo, a realidade angolana é marcada atualmente por um governo bastante centralizador, que de certa forma partidarizou as instituições públicas, o que interfere diretamente na capacidade participação dos cidadãos na gestão pública.

Desta forma, o governo segue oferecendo um referencial para outros engajarem-se no processo, apesar da maior sensibilidade as influências internas e externas em relação ao anterior governo. No entanto, a definição dos problemas que constituem a agenda obedece aos critérios descritos por Pires (2012), isto é, deve impactar o público com alguma intensidade, demandar urgência na solução, levando a várias representações, interpretações e reinterpretações do problema.

Apesar de centralização no poder, de acordo ao 2º artigo da Constituição da República (CRA), Angola é um Estado Democrático e de Direito, que promove e defende os direitos e liberdades fundamentais dos indivíduos, pois nas suas tarefas fundamentais (21º artigo da CRA, alínea I) consta

expressamente “Defender a democracia, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos e da sociedade civil na resolução dos problemas nacionais”. Assim sendo, a sociedade civil é, em termos constitucionais, tida em conta quando se trata da definição do quadro de prioridades a se resolver pelo governo.

Por outro lado, convém considerar a realidade socioeconómica atual de Angola, uma vez que na perspetiva de Souza (2006) a política pública tem a necessidade de interrelacionar o objeto em discussão com o contexto económico do Estado. A situação económica de um país influencia na forma como as decisões políticas são tomadas, uma vez que as políticas públicas afetam a coletividade (Pires, 2012).

Com a instauração da paz efetiva, o governo apostou na reconstrução do país, que foi de certa forma sustentada pelas receitas arrecadadas da venda do petróleo, que registava um preço bastante atrativo para os Estados produtores desta mercadoria. Assim sendo, entre 2002 e 2008, Angola registou níveis acelerados de crescimento económico (Andrade, 2023).

No entanto, o fato da estrutura económica do Estado angolano estar ancorada na venda do petróleo, deixou a economia nacional a mercê dos preços desta no mercado global (Kuebo & Filho, 2024), tornando-lhe bastante instável.

Atualmente, Angola vive uma crise económica que decorre desde 2008, e apesar de registar um ligeiro crescimento do produto interno bruto em 2012, a situação veio a agravar-se com o início da pandemia da covid-19 (Andrade, 2023; Teixeira, 2022).

A pandemia da covid-19 alterou a nível global o curso normal das atividades económicas, políticas e sociais, originando perdas humanas e económicas sem precedentes, o que resultou na contração da economia mundial a nível dos 3,5% em 2020, de acordo com o estudo realizado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) (Maues, 2021).

Assim sendo, João Lourenço ascendeu ao poder já num contexto de crise, o que o levou a recorrer aos programas de financiamento do FMI para enfrentar as dificuldades económicas e financeiras existentes (Buza et al., 2022, citado em Kuebo & Filho, 2024; Andrade, 2023).

Com o encerramento das escolas resultado da exigência de confinamento, o Banco Mundial no seu documento intitulado “*The Human Capital Index 2020 Update Human Capital in the Time of COVID-19*”, afirmou que tal situação afetaria a acumulação de capital humano necessário para a geração atual, o que levou as Organizações Internacionais a tomar frente na elaboração de medidas e estratégias como formas de recomendação para os Estados (Maues, 2021).

Na perspetiva de Charlot (2007) para os Estados do Sul, como o caso de Angola, o FMI e o Banco Mundial (BM) inscrevem-se como organizações de referência quando se trata da promoção da economia de mercado e do pensamento neoliberal, pois o poder financeiro e técnico possuído por estes,

determina a sua capacidade de influenciar os governos e as políticas adotadas. Desta forma, ao recorrer ao FMI, este “determinou” a adoção de certas políticas para a materialização da almejada diversificação da economia, apontada como a principal solução para a crise vivida em Angola.

De considerar que, tal como referem Cristóvam, Lima & Souza (2023) “as crises económicas e financeiras têm sido usadas pelo neoliberalismo como meios para subverter a vontade soberana do povo e conformá-la com o desejo do mercado” (p.248) e as organizações internacionais como o FMI são utilizadas como meios para disseminar o pensamento neoliberal e criar uma certa harmonização de políticas (Dale, 2004). Por outras palavras, as crises económicas e financeiras são usadas como instrumentos para atacar pautas sociais e de educação, e consequentemente legitimar a adoção de políticas neoliberais centradas na maximização de lucros nas diferentes atividades humanas.

Entre as medidas adotadas em Angola, constam precisamente as que fazem parte do pensamento neoliberal, como a liberalização do mercado e dos indivíduos, a privatização e a racionalização das despesas públicas, consubstanciadas no abandono do Estado como provedor social (Sampaio, Dos Santos & Mesquida, 2002).

O Estado angolano teve de adotar políticas rigorosas de controlo das despesas públicas, o que representou aos olhos do governo uma “melhoria na composição da despesa pública e concomitantemente na garantia da eficiência, na execução e complementaridade da despesa” (Andrade, 2023, p.5).

No entanto, sendo a educação encarada como um motor para o desenvolvimento económico, as recomendações incidiram igualmente sobre os sistemas de educação e ensino. A Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), no quadro das consequências da pandemia da Covid-19, trouxe a necessidade de repensar a educação desde a base, colocando-a no centro das agendas políticas dos Estados (Maues, 2021; Teixeira, 2022).

A UNESCO já despertava os Estados-membros sobre a necessidade de reforçar o financiamento da educação, principalmente conciliar as despesas públicas destinadas à educação como forma de alcançar a Educação de Qualidade (Objetivo de Desenvolvimento Sustentável – ODS4). Nesta senda várias ações foram realizadas como a criação da Coalizão Global de Educação<sup>15</sup>, o encontro extraordinário *Global Education Meeting* (GEM-2020) que resultou numa declaração em que os Estados (inclusive Angola), comprometeram-se em “aumentar ou manter a parcela do gasto público em educação

---

<sup>15</sup> “uma parceria multisetorial para atender à urgente necessidade mundial de continuidade da educação em uma escala sem precedentes, oferecendo aos países membros uma ajuda para fazer face aos desafios da pandemia” (Maues, 2021, p.207).

em relação aos referenciais internacionais de pelo menos 5% a 6% do PIB e/ou 15% a 20% das despesas públicas” (UNESCO, 2020, p.2).

No quadro da partilha de boas práticas e experiências de diversas latitudes a nível global, surge um conjunto de estratégias a adotar como respostas dos sistemas educativos à pandemia. Entre elas inscrevem-se a criação de comitês diretores, a definição de planos de ação e princípios norteadores. Em termos mais pedagógicos foi recomendado a revisão dos currículos, a busca por novos meios e estratégias de ensino, o reforço nos programas de superação dos professores, bem como a definição de mecanismos adequados de avaliação das aprendizagens (Maues, 2021).

O Estado angolano começou por rever o orçamento geral de Estado, bem como o seu plano de desenvolvimento nacional, correspondente ao período 2018-2022. No sector da educação, Angola reuniu esforços para dar continuidade aos projetos em curso, ensaiou o ensino à distância, criou cursos de superação de competências digitais para os professores e ainda implementou projetos multissetoriais com impacto no setor da educação, no intuito não só de adaptar-se o novo contexto, bem como para o alcance do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 4 – Educação de Qualidade, enquanto ambição de todos os governos (Teixeira, 2022).

Portanto, o atual contexto angolano é marcado essencialmente por uma crise económica, cujo governo reúne esforços para enfrentar os desafios que esta realidade impõe, através da implementação de várias ações sob forma de políticas públicas. Consideramos pertinente referir que a “agenda política”, refere-se precisamente ao período do mandato do atual Presidente da República, principalmente no pós-pandemia, sendo este o momento escolhido pelo governo para a alteração do Regime Jurídico de Avaliação do Desempenho dos Agentes da Educação, consubstanciado no Decreto-lei 28/22 de 27 de Janeiro.

Assim sendo, consideramos pertinente descrever os principais aspetos do sistema de educação e ensino em Angola, bem como caracterizar o atual Regime Jurídico de Avaliação do Desempenho.

## **2.2 O Sistema de Educação e Ensino em Angola**

Zau (2012) apontou 7 momentos cruciais, isto é, reformas realizadas no sistema de educação e ensino, nomeadamente:

(...) a de 1845 (oficialização do ensino em Angola); 1906 (após a conferência de Berlim); a de 1927 (fim da primeira república portuguesa e o surgimento do Estado Novo); a de 1933 (na sequência da nova constituição da República Portuguesa); a de 1967 (decreto-Lei de 9 de Julho de 1964, em que o ensino primário passou a abranger o ciclo elementar, de 1<sup>a</sup> à 4<sup>a</sup> classe e o ciclo complementar, envolvendo a 5<sup>a</sup> e 6<sup>a</sup> classe); a de 1978 (a primeira do pós-independência, decorrente da 3<sup>a</sup> revisão constitucional); e

a de 2001 (após a promulgação da Lei de Bases do Sistema de Educação) (Zau, 2012, p.143).

Decidimos agrupar este conjunto de reformas em essencialmente 3 momentos, nomeadamente: O período colonial, pós-independência e o período que antecede a paz efetiva.

Enquanto colónia portuguesa, Angola viu-se privada de vários direitos, com destaque para o direito à educação. Portugal insistiu na prática do tráfico de escravos, enquanto outras metrópoles, com a revolução industrial, começaram a apostar na industrialização. Após a segunda guerra mundial, Portugal foi influenciada no sentido de alterar as políticas de administração das colónias. A adoção da política de assimilação implicava também “educação e os hábitos pessoais e sociais considerados necessários para a aplicação integral do direito público e privado dos cidadãos portugueses”, o que conferiu algumas oportunidades e direitos sociais aos angolanos, no entanto de forma seletiva (Bethencourt *et al*, 1999, p.37 citado em André, 2014).

Já independente, enquanto autor e gestor do destino do seu sistema educativo, Angola deparou-se com inúmeras dificuldades herdadas da política de segregação colonial, como por exemplo cerca de 85% da população mergulhada no analfabetismo, falta de recursos materiais e financeiros e um sistema completamente desadequado ao contexto de independência. Havia a necessidade de adotar um sistema de educação que respondesse às necessidades prementes do país e como tal, Angola decidiu apostar na cooperação com outros Estados, principalmente na formação de técnicos angolanos e mão de obra de estrangeira (Cuba, União das Repúblicas Socialistas Soviéticas – URSS, Brasil e Portugal), na construção massiva de escolas, bem como reformular o currículo escolar (André, 2014).

O terceiro período vai ser marcado pela Lei 13/01 de 31 de Dezembro (Lei de bases da Sistema de Educação e Ensino), fruto do diagnóstico feito pelo Ministério da Educação em 1986 que veio evidenciar várias insuficiências como a ineficiente qualificação e formação dos professores, conteúdos pouco adequados para a diversidade social e cultural do país, a deficiente planificação e controlo educacional, entre outras, devido a herança da política de “reprodução da classe dominante” (Elavoco, 2021).

Segundo Marques (2018), a implementação da primeira Lei de Bases obedeceu as seguintes fases: Preparação 2002 -2012; Experimentação, avaliação e correção 2004 – 2010; Generalização 2006 – 2011; Avaliação global 2012 – 2015. Assim sendo, desde a sua independência, a política em Angola é definida pelo governo, tendo como base Constituição da República.

Insatisfeito, o Estado angolano sentiu a necessidade de aprovar um outro dispositivo jurídico tendo em conta aos novos desafios que se impunham, com vista a criar melhores condições à aplicação de políticas públicas e programas nacionais que pudessem assegurar, incrementar e redinamizar o

crescimento e o desenvolvimento económico e social do país, dando lugar a Lei 17/16 de 7 de Outubro – LBSEE17/16 (Chivela, 2022). Esta, aos nossos olhos, deu alguma consistência e reuniu algum consenso na altura da sua aprovação.

Em 2020, ao notar que alguns aspetos deviam ser melhorados, foi aprovada a Lei 32/20 de 12 de Agosto – LBSEE32/20, inserindo alterações à algumas das disposições da lei anterior “no sentido de melhor clarificar a tipologia e a designação das instituições de cada subsistema de ensino, reafirmar o papel nuclear do professor e o reforço do rigor e experiência para acesso à classe, bem como a natureza terminal do Ensino Secundário e a natureza binária do subsistema de Ensino Superior” (Ibidem, p.70), sem configurar uma mudança profunda na estrutura do sistema.

Atualmente, o sistema de educação e ensino em Angola é pautado pela promoção do respeito pelos símbolos da república, a valorização da cultura, da identidade e da história nacional, a preservação do Estado democrático e de direito, bem como dos seus valores, cujos fins estão entre desenvolver as capacidades intelectuais, laborais, cívicas e éticas, de maneira contínua, contribuindo para o seu desenvolvimento socioeconómico; assegurar a aquisição das competências necessárias para a participação eficaz e adequada na vida individual e coletiva; formar um indivíduo capaz de compreender e resolver problemas nacionais e internacionais à luz de princípios democráticos, o respeito à dignidade humana, bem como a integridade pessoal e coletiva (LBSEE32/20).

Como tal, rege-se pelos princípios da legalidade (atuar em conformidade com a Constituição e a lei), da integralidade (a correspondência entre os objetivos da formação e desenvolvimento do país), da laicidade (primazia dos fins do sistema de educação em detrimento aos de qualquer confissão religiosa), da universalidade (iguais direitos de acesso, frequência e sucesso escolar), da democraticidade (participação na organização da estrutura, modalidades e instituições educativas) da gratuidade (isenção de pagamentos aos alunos do ensino primário das escolas públicas) e por último, da obrigatoriedade (O direito à educação – até ao I ciclo do ensino secundário traduz-se no dever do Estado, da sociedade, das famílias e das empresas).

De forma resumida, estes são vistos como os princípios basilares dos sistemas de educação e ensino, que de certa forma variam de Estado para Estado, no entanto, com o grosso maioritariamente presente em todos eles.

Consideramos necessário afirmar que no caso de Angola, o governo é responsável por definir as políticas públicas em todos os setores (Carlos, 2022), e no caso da educação, que registou vários avanços e retrocessos ao longo da sua evolução (Teixeira, 2022), esta vai se desdobrar no Sistema de Educação e Ensino, isto é o “conjunto de estruturas, modalidades e instituições de ensino, por meio dos quais se realiza o processo educativo, tendente a formação harmoniosa e integral do indivíduo, com vista

a construção de uma sociedade mais livre, democrática, de direito, de paz e progresso social” (2º Artigo, alínea 2 da LBSEE32/20).

O sistema de educação e ensino em Angola, de acordo ao artigo 17º da LBSEE32/20 é unificado e está constituído por quatro (4) níveis de ensino (Educação pré-escolar; Ensino primário; Ensino secundário; e Ensino Superior) e por seis (6) subsistemas de ensino:

- Subsistema de ensino pré-escolar
- Subsistema de ensino geral
- Subsistema do ensino Secundário Técnico-profissional
- Subsistema de formação de formação de professores
- Subsistema de educação de adultos
- Subsistema do ensino superior

Portanto, a definição da política de educação enquanto política pública em Angola tem um alinhamento político muito forte. De acordo com Paxe (2012) as políticas públicas obedecem ao seguinte percurso:

“depois de confirmada a assunção do governo pelo partido político vencedor das eleições, este procura transformar em agenda os programas políticos apresentados aos eleitores. A definição da agenda fica a cargo do executivo, que é chefiado pelo Presidente da República. O chefe do executivo constitui agenda, principalmente por meio dos seus órgãos auxiliares. No caso da educação, este órgão auxiliar é Ministério da educação” (p.17).

O Ministério da educação (MED), de acordo com o seu estatuto orgânico (Decreto presidencial 222/20 de 28 de Agosto), é responsável por definir a missão, propor, coordenar, executar e controlar a política educativa dos três (3) primeiros níveis de ensino (Ensino pré-escolar, ensino primário e ensino secundário), tendo como atribuição estimular a participação da sociedade civil, bem como a cooperação com outros Estados, organismos internacionais e instituições congéneres para este desiderato. No quadro do estímulo a participação da sociedade civil, independentemente da questão a se tratar, o MED pode recolher informações privilegiadas a partir de consultas públicas alargadas ou em encontros estratégicos com os seus parceiros da sociedade civil. Existem também canais mais específicos como é o caso da Comissão de concertação entre o MED e os Sindicatos do sector da educação, que procura trabalhar para dar resposta aos desafios ligados a formulação e implementação de políticas de educação, bem como responder as exigências destes órgãos reivindicativos (Paxe, 2012).

Percebe-se que, no contexto angolano, as políticas educacionais são bastante centralizadas, o que impede a devida participação quer da sociedade civil, como das chefias intermédias como províncias

e municípios. Esta realidade interfere diretamente na criação de boas políticas educacionais, principalmente em relação a sua contextualização (Carlos, 2022).

Sublinhamos aqui a importância da participação dos outros atores sociais, pois segundo Heilbor (2020 citado em Carlos, 2022), nenhum governo se constitui sem a atuação da sociedade civil, pois é por meio destes em que é exercida alguma pressão fundamentada no contexto das comunidades em relação as políticas de um determinado governo. O mesmo autor considera que existe a necessidade legalizar determinadas Organizações não-Governamentais de modos a participarem no processo de tomadas de decisão e garantir um olhar mais contextualizado nas propostas de políticas a adotar. Na perspectiva de Paxe (2012), apesar de estar bem patente a necessidade de articulação entre estes atores, o MED busca sobrepor as suas preferências nos resultados das políticas públicas, o que nem sempre tem sido uma disputa pacífica<sup>16</sup>.

O governo conta também com a participação de parceiros internacionais como a Organização das Nações Unidas e suas agências, da União Europeia e com determinados Estados no quadro de acordos bilaterais de cooperação. Estas organizações influenciam fortemente a conceção e implementação de políticas devido às capacidades técnicas e financeiras que conseguem mobilizar<sup>17</sup>(Charlot, 2007). Estes dois fatores vão se resumir no poder que as organizações têm para influenciar as políticas públicas de educação (Paxe, 2012).

Destaca-se que no exercício das suas funções, exige-se aos agentes de educação<sup>18</sup> idoneidade, integridade moral e cívica, bem como a elevação permanente das suas competências técnico-científicas de acordo ao estatuto regulamentar dos respetivos estatutos da carreira docente, chamando a atenção dos agentes em relação a dedicação na carreira, consubstanciada no incremento da qualidade de educação ao nível dos subsistemas de ensino.

Ou seja, os agentes de educação têm uma responsabilidade acrescida no que concerne o cumprimento e o alcance dos resultados das políticas de educação, pelo que é necessário bastante dedicação e empenho no exercício da sua atividade laboral. Como tal, equiparada a sua importância existe igualmente pertinência no processo de avaliação.

O artigo 118º da LBSEE32/20 estabelece as principais ideias para a avaliação do sistema de educação e ensino, referindo que esta consiste na aferição da “qualidade do desempenho e dos resultados alcançados” por cada instituição de educação e ensino com vista a assegurar a sua eficiência e eficácia,

---

<sup>16</sup> Devido a cultura do partido forte e pouco dependente de interesses organizados, bem como, pela dependência destes grupos de interesses em relação a sua própria sobrevivência organizacional (Paxe, 2012, p.18)

<sup>17</sup> Por exemplo o Projeto de Empoderamento das Raparigas e Aprendizagem para Todos (PAT) com o financiamento do Banco Mundial e o Acordo de cooperação entre o Bureau Internacional de Educação da UNESCO e o MED no âmbito da transformação curricular.

<sup>18</sup> Docentes, supervisores pedagógicos, inspetores, titulares dos órgãos de gestão das instituições de ensino e especialistas em educação (Artigo 95º da LBSEE32/20)

tendo em conta um conjunto de normas, mecanismos e procedimentos coerentes e articulados, desdobrados em essencialmente duas modalidades, nomeadamente avaliação interna ou autoavaliação e avaliação externa, aplicáveis com base em diplomas próprios tendo em conta a cada subsistema de ensino. No entanto, interessa-nos a política de avaliação do desempenho docente como veremos a seguir.

### **2.3 História da Avaliação do Desempenho Docente em Angola**

É importante afirmar que o próprio governo tem noção do estado de arte do seu sistema de educação e ensino, daí gizar planos para a sua melhoria. Na “Estratégia de Desenvolvimento a Longo Prazo para Angola”, o governo previu adotar até 2025 um conjunto de medidas diferenciadas para que a educação possa de fato responder às necessidades da população, sendo desde logo identificada como prioridade em matéria de despesa pública. Como tal, neste documento foram identificadas matérias importantes como a de competitividade a nível internacional, o acesso à educação, a melhoria dos conhecimentos, competências e qualificações adquiridas, o melhor desempenho do sistema de educação, entre outros (MEP, 2007).

A mesma visão foi partilhada no Plano Nacional de Desenvolvimento da Educação 2017-2030, pois a primazia é dada no aumento da qualidade em educação, em atenção ao corpo docente e ao seu sistema de avaliação. (MED, 2017).

Neste sentido, destaca-se a política de Avaliação do Desempenho Docente (ADD) que coloca ênfase no professor e no lugar preponderante que o mesmo possui na dinamização dos sistemas de educação e ensino (Brandão & Magalhães, 2011).

Assim sendo, a intenção sempre foi “construir um Sistema de Educação e Ensino centralizado na visão e descentralizado na ação”, bem como, “adotar uma visão global e integrada do sistema de educação” (MEP, 2007, p.29).

Em relação aos professores, nesta mesma estratégia de longo prazo foi salientada a necessidade de colmatar o *deficit* de docentes em larga escala no sistema de educação, bem como, melhorar a qualidade dos professores em exercício, para que se possa então reconstruir um sistema de ensino com qualidade num curto espaço de tempo. Identificou-se igualmente como ação a se realizar a curto/médio prazo, a instituição de sistemas de avaliação de qualidade e desempenho de docentes e estabelecimento de ensino (Ibidem).

Ou seja, já em 2007, o tema relacionado à avaliação de desempenho docente já constituía preocupação daí a adoção do Decreto-Lei 07/08 de 23 de Abril, que configurou o Regime Jurídico da Avaliação dos Agentes da Educação, isto é, em cumprimento com a estratégia Angola 2025.

No entanto, Mateus (2017) faz dois reparos importantes em relação a ADD. Primeiro, refere que “os primeiros passos para a ADD em Angola surgem ainda no período colonial (...) em 1931, quando

Oliveira Salazar publica um boletim de classificação dos serviços prestados pelos docentes” (p.20). Apesar disso, a autora refere que tal facto não é suficiente para estarmos a falar de ADD em bom rigor, tanto é que o segundo reparo, vem mencionar a reforma do sistema de educação e ensino no período que antecede a paz efetiva, como resposta ao que se pretendia após as deliberações do Fórum Mundial de Educação no âmbito do Compromisso de Dakar<sup>19</sup>. Os compromissos assumidos pelo Estado angolano levaram a redefinição da política de formação de professores, dando lugar ao chamado Plano Mestre de Formação de Professores, lançado em 2008, que além de “definir as necessidades de formação, propõe um conjunto de estratégias de ação para a implementação e desenvolvimento das formações iniciais, contínua e a distância dos professores em Angola” (p.23).

Na perspetiva de Paxi (2017), a conceptualização da ADD em Angola decorre ao abrigo do Decreto-Lei 07/08 de 23 de Abril, configurado na matriz do estatuto da carreira dos docentes do ensino primário e secundário, técnicos pedagógicos e especialistas em administração da educação. Este visava empreender uma nova dinâmica de avaliação dos docentes e da educação pública em si, trazendo mudanças decisivas como a alteração no formato da progressão de carreira, isto é, deixa de ser apenas pelo tempo e passa a incluir uma avaliação positiva do desempenho.

No seu 2º artigo, vinham definidos os objetivos da avaliação que, por sua vez, se consubstanciavam em despertar a necessidade de superação constante, incentivá-los a disciplina, bem como, contribuir para o engrandecimento do seu brio e prestígio profissional. O Decreto-Lei 07/08 surge enraizado na perspetiva defendida por Fernandes (2008) e Alves (2013) quando afirmam que o próprio carácter do trabalho docente exige a atualização regular dos seus conhecimentos didáticos, científicos e pedagógicos (citado em Lopez & Barbosa, 2022).

No entanto, ao instituir que a “única forma de progressão e de beneficiar de um aumento salarial é por meio de uma ADD feita ao professor”, o processo ganhou mais relevância (Paxi, 2017, p.28), uma vez que todo profissional augura esta façanha ao longo da sua carreira.

Desta forma, ainda à luz do mesmo Decreto-Lei, a ADD foi descrita como contínua, sistemática (5º artigo), e obrigatória (3º artigo), cujo processo poderia ser conduzido de modo comum e de modo especial. O primeiro (comum) efetuava-se anualmente até ao mês de janeiro referente ao ano anterior, enquanto o segundo (especial) efetuava-se por iniciativa dos interessados com objetivo de acelerar a promoção da carreira por força de uma especialização ou ainda com vista a corrigir uma classificação negativa obtida aquando da avaliação comum.

---

<sup>19</sup> Um compromisso coletivo da comunidade internacional em busca de uma estratégia bem fundamentada para garantir que as necessidades básicas de ensino para crianças, jovens e adultos sejam satisfeitas (UNESCO, 2001).

É importante mencionar que para efeitos de ADD se devia constituir uma comissão de sete (7) membros (11º artigo), dentre eles o diretor da instituição, enquanto presidente da comissão, membros do conselho pedagógico e um representante sindical.

As decisões do processo de avaliação sem objeto de recurso precisariam ser remetidas à homologação dos respetivos superiores hierárquicos a nível municipal ou provincial, este por sua vez, de forma organizada remeteria ao MED para dar o devido tratamento.

Contudo, o Decreto vigorou até ao início de 2022, sendo revogado pelo Decreto-Lei 28/22 de 27 de Janeiro, que define o atual Regime Jurídico da Avaliação dos Agentes da Educação, como apresentaremos a seguir.

## **2.4 Atual Política de Avaliação do Desempenho Docente**

Atualmente, o Decreto-Lei 28/22 de 27 de Janeiro é o dispositivo jurídico que estabelece as regras, procedimentos e critérios para a fixação de referências do processo de ADD, isto é, “um processo sistemático que visa analisar e medir o desempenho do Agente de Educação, permitindo comparar o desempenho demonstrado e evidenciado com o que era esperado do seu desempenho com a finalidade de conhecer e caracterizar esse desempenho e assegurar a formação, promoção e definição do vínculo laboral na carreira” (artigo 3º, alínea f).

Além de reforçar de certa forma os objetivos do anterior decreto, este, no seu 4º artigo vem garantir o reconhecimento diferenciado e contribuição de cada agente da educação, proceder a sua avaliação e diferenciação em função da produtividade e dos resultados obtidos, promover a cooperação e a melhoria das instituições de educação e ensino, identificar as necessidades de formação e desenvolvimento profissional, bem como contribuir para a melhoria da prática pedagógica.

Este, explicita melhor os princípios pelos quais o processo deverá decorrer, como o da legalidade, da relevância, da objetividade, da coerência, da transparência, da obrigatoriedade e da incidência (artigos 6º, 7º, 8º, 9º, 10º, 11º, e 12º). Desta forma, o processo deve decorrer ao abrigo da lei em vigor, tendo em consideração os elementos mais importantes do desempenho profissional do avaliado, baseada em critérios e indicadores mensuráveis e passíveis de comprovação com evidências, articulando os objetivos, as dimensões, os instrumentos, as regras e contextos, enquanto processo totalmente informado entre avaliador e avaliado, obrigatório e abrangente as atividades de docência, gestão e administração da educação, disciplina profissional e tarefas complementares.

Na atual legislação, diferente da anterior temos a avaliação prospetiva, autoavaliação, a avaliação retrospectiva e a avaliação externa (15º artigo), sendo que estas continuam a ocorrer em duas modalidades, isto é, comum ou especial (16º artigo). Enquanto a avaliação prospetiva é feita pelo superior hierárquico através dos dados disponíveis no seu portefólio, no início de funções na instituição,

a retrospectiva é feita pela comissão avaliadora no final de cada ano letivo a partir dos dados fornecidos pela avaliação prospetiva e pela autoavaliação, que é aquela realizada pelo próprio avaliado durante o desempenho das suas funções. Por fim avaliação externa é aquela realizada por agentes externos no final de cada trimestre.

O artigo 24º afirma que a comissão de avaliação é constituída pelo Diretor da instituição e os membros do conselho pedagógico, assinalando a supressão do representante sindical mencionado no anterior regime jurídico. Identificaram-se também os instrumentos e técnicas utilizadas durante o processo de avaliação de desempenho, nomeadamente: Técnicas (observação, inquérito por questionário e entrevista); Instrumentos (Ficha de avaliação de desempenho trimestral e anual, ficha de assistência de aulas, ficha de visita de ajuda e controlo, lista de verificação da autoavaliação e lista de verificação do portefólio) (17º artigo).

Quanto a homologação esta é feita consoante o nível de ensino da escola, ou seja, escolas e instituições de educação pré-escolar e ensino primário devem ser homologadas pela Administração municipal de educação, enquanto as instituições do ensino secundário (escolas de magistério, técnicas profissionais e politécnicas) são homologadas pela Direção provincial de educação (25º Artigo), de acordo a indicadores como qualidade do processo de ensino-aprendizagem, progresso do aluno ou desenvolvimento do aluno, responsabilidade, aperfeiçoamento profissional e inovação profissional, bem como relações humanas (18º artigo).

No final do processo, os respetivos órgãos de gestão e administração da educação devem remeter um mapa com todas as informações para o Ministério da Educação num período de 45 dias após o final do ano letivo. Por conseguinte, consideramos que o atual regime jurídico, tal como o anterior, reúne esforços para conjugar as duas grandes ambições da avaliação, isto é, o “controlo e o desenvolvimento dos profissionais docentes” (Fernandes, 2008; Moreira, 2009).

Contudo, destacamos que este Decreto-Lei surge após vários estudos apontarem para incongruências e erros no processo de ADD. Por exemplo, no estudo realizado por Mateus (2017), a autora concluiu que a falta da partilha de informação, dificulta bastante na adesão dos professores ao processo e consequentemente na compreensão da sua importância enquanto dispositivo à favor da qualidade da educação como tal. Num outro estudo, apesar de estar virado para o ensino superior em Angola, Lopez & Barbosa (2022) consideram que a comunicação interpessoal assertiva baseada no respeito mútuo é a chave para avaliação de desempenho docente em angola, reforçando a conclusão de Mateus (2017).

Marques (2018) considerou o sistema de educação e ensino angolano totalmente centralizador, inibindo a criatividade ou novos projetos adaptáveis à realidade da escola durante o processo de ADD, fazendo com que as escolas (sem autonomia alguma) reproduzissem o processo de ADD exatamente

conforme se encontra na lei. O carácter centralizador tornou o processo bastante burocrático, levando os docentes a descreditar na ADD enquanto um processo capaz de proporcionar melhoria a nível pessoal (avaliador e avaliado) e coletivo (alunos, escolas, e sistema educativo).

Marques (2018) menciona também a questão da negociação em relação aos indicadores a serem avaliados tendo em consideração o contexto social e político a todos os níveis, justificando que os indicadores devem ser atuais, fazendo parte do dia-a-dia dos professores, uma vez que, tal como considera Cardoso (2014) cada escola é uma realidade singular, o que implica considerar as especificidades de cada ecossistema escolar durante os processos de avaliação do desempenho docente.

Tal como Marques (2018), Paxi (2017) também considerou o processo bastante sumativo, havendo a necessidade de alterar para uma conceção mais formativa e democrática com vista a produção dos resultados desejados no seio do próprio sistema de educação e ensino. Paxi (2017) considera ainda que o maior envolvimento de todos intervenientes acompanhada de uma reflexão profunda sobre o seu posicionamento para com a escola, a sociedade, o governo e a educação no geral por parte de avaliadores e avaliados, trará significativas melhorias no processo de ADD em Angola.

Aos nossos olhos, tais estudos alinhados à fatores como mudança do Governo no poder, bem como do Departamento Ministerial responsável pelo sector da educação, os compromissos assumidos a nível internacional, o maior esclarecimento da população jovem angolana, a acentuação da crise económica, a pandemia da Covid-19 e a maior cooperação internacional a nível da educação, de certa forma contribuíram para a alteração do dispositivo jurídico responsável por enquadrar o processo de ADD dos Agentes da Educação do ensino pré-escolar, primário e secundário.

Tendo em conta a ligação entre o contexto sociopolítico e o educativo (André, 2014), é importante referir que, apesar do alcance da paz efetiva em 2002, Angola ainda é um Estado caracterizado pela distribuição desigual das riquezas, o que reflete o seu subdesenvolvimento, marcada nos últimos anos por uma crise económica (Teixeira, 2022; Martinho, 2021).

Assim sendo, não constitui tarefa fácil diante do cenário sociopolítico atual, uma vez que se tenta conciliar a racionalização das despesas públicas e o maior investimento na educação a todos os níveis (Ver UNICEF, 2023).

Nos últimos anos, a realização de concursos públicos de admissão de professores referente ao ensino pré-escolar, primário e secundário, enquanto necessidade primordial para a melhoria da qualidade do sistema de ensino como referiu o próprio Presidente da República, João Lourenço em 2023 por ocasião do discurso do Estado da Nação (MED, 2023), contrasta precisamente com a política de racionalização das despesas públicas, sendo que em Angola, o aparelho de estado continua a ser o maior empregador.

Percebe-se que o governo adota cada vez mais os ideais neoliberais como forma de alterar o quadro económico do país, porém esta prejudica bastante a educação pública cujos professores são parte importante (Robertson, 2007; Gentili, 1996). Diante deste quadro, a avaliação constitui uma ferramenta que pode servir tanto a favor do reforço destes ideais nas políticas de governação, como também na necessidade de maior investimento público.

Dada a amplitude da que pode vir abarcar a “avaliação”, nos propomos refletir sobre a política de avaliação de desempenho docente que inclusive, no âmbito da consulta nacional enquadrada no *Transforming Education Summit* (TES), promovido em 2022 pela Organização das Nações Unidas (ONU), esteve incluída numa das recomendações do Relatório da Consulta Nacional, isto é, “melhorar o sistema de avaliação de desempenho dos agentes da educação e o processo de supervisão nas escolas” (Teixeira, 2022, p.38). Além de tornar a temática atual, chama atenção sobre a necessidade de mais esforços para que a política de avaliação do desempenho docente tenha o efeito desejado.

Neste sentido, pode igualmente levar a uma outra apreciação, nomeadamente a afirmar que o Decreto-lei 28/22 de 27 de Janeiro, ou seja, o atual regime jurídico de avaliação dos agentes da educação esteja a ser utilizado como tecnologia política com vista a controlar as carreiras docentes, acima de tudo as despesas com salários, programas de formação contínua e de superação, entre outros, face aos concursos de admissão de novos professores e o compromisso de investimento público na educação. Diante desta série de dúvidas, optamos por investigar sobre o que consideramos o início da questão que é precisamente saber “como a avaliação do desempenho docente surge na agenda política angolana?”, ou seja, perceber o que esteve na base do processo de formulação desta política, as discussões, ponderações e imposições ocorridas durante a interação entre os diferentes atores que fizeram parte deste processo.

## **Capítulo III – Opções Metodológicas**



O presente capítulo tem como objetivo apresentar as opções metodológicas que determinaram o desenvolvimento deste estudo, desde uma reflexão sobre a investigação em educação, à descrição dos procedimentos de análise de dados. Entre estes, apresentamos igualmente a abordagem utilizada, os instrumentos e técnicas de recolha de dados, bem como a identificação dos atores que contribuíram para formação do contexto empírico.

### **3.1 Investigar em Educação**

Investigar no campo da educação é certamente uma ação cheia de complexidade, porém, quando se quer, bastante esclarecedora, permitindo interligar os diversos aspetos do quotidiano, pois consideramos o fenómeno educativo abrangente o suficiente para ser compreendido através dos diferentes campos da vida humana.

O objeto de investigação em educação parte principalmente do conceito de educação que segundo Amado (2017), refere-se aos trilhos para melhorar os próprios seres humanos, feito com o efetivo apoio dos membros das suas comunidades, sendo este aperfeiçoamento individual e coletivo, e acima de tudo, capaz de produzir mudanças desejadas na sociedade e na cultura dos mesmos. Além disto, na intenção de ressaltar o “especificamente educativo”, ou seja, “o mínimo comum indispensável para qualquer situação dita educativa”, Amado (2017) lista um conjunto de componentes como “pressupostos”, “condições”, “atos e ações”, “intenções”, “relação educativa” e “avaliação”, isto é, o divisor de águas entre a educação e os demais campos de estudo, bem como, o que pode ou não ser um objeto de investigação em educação.

Com isto, nota-se precisamente a complexidade do “educativo” que pode traduzir-se na sua abrangência, aos múltiplos ambientes a que afeta, ou seja, nas suas inúmeras vertentes. Daí a perspectiva de Charlot (2006) quando refere que a educação é um espaço de ambiguidade, incertezas e mestiçagem epistemológica, difícil de delimitar por ser alvo de investigação constituída.

De facto, as ciências da educação, enquanto uma família de disciplinas científicas, isto é, a articulação entre saberes e abordagens da psicologia, pedagogia, sociologia, antropologia, filosofia, história, linguística e diversas ferramentas (Benavente, 2015), “estudam as condições de existência, de funcionamento e de evolução das situações e dos factos em educação.” (Mialaret, 1999, p. 29, citado em Boavida & Amado, 2006, p.193), tornando-a complexa e exigindo contextualização.

Assim sendo, a sua complexidade poderá traduzir-se também na sua melhor compreensão, uma vez que a investigação em educação permite buscar um conhecimento por si só enquadrado e sustentado em várias disciplinas, abrindo os horizontes para mais variáveis de análise antes de alguma consideração sobre determinado estudo. Desta forma, as ciências da educação “representam o conjunto de pesquisas que permitem clarificar o meio educativo, os sujeitos que nele intervêm, o objeto e os processos da relação educativa” (Vial, 1973, citado em Boavida & Amado, 2006, p.193).

Esta reflexão inicial vem precisamente justificar que a investigação em educação pode ser realizada com ou sem preocupações de carácter pedagógico (Amado, 2017), isto é, pode referir-se sobre o ambiente que se caracteriza no “frente a frente entre o educador e educando” bem como, relacionado à “gestão e administração organizacional ou administração política e económica do sistema educativo” (Boavida & Amado, 2006, p.194).

Desta feita, uma vez que “a educação oferece às ciências da educação um vasto campo de investigação científica” permitindo-lhe construir o seu próprio objeto (Estrela, 1992, citado em Boavida & Amado, 2006, p.195) pretende-se, a partir deste terreno fértil de construção de conhecimento (Minayo & Costa, 2018), incidir sobre evidências pouco aprofundadas com vista a proporcionar enriquecimento nos mais variados aspetos da vida em sociedade (Benavente, 2015), concretamente em relação ao processo de construção da atual política de avaliação do desempenho docente, enquanto processo marcado pela intervenção de vários atores com diferentes histórias e experiências dentro do contexto angolano.

O atual contexto sociopolítico do Estado angolano caracterizado por uma crise económica, acompanhada por várias incertezas em relação ao seu futuro, leva-o a adotar políticas com um viés cada vez mais neoliberal. No entanto, ainda diante deste contexto, evidenciou-se claramente que a educação joga um papel importante para o funcionamento de um Estado em todos os seus aspetos, daí a aposta do governo na melhoria da qualidade do sistema de educação e ensino.

As ações que estão a ser levadas à cabo pelo Ministério da Educação (MED), com destaque para os concursos públicos de admissão de professores para o ensino pré-escolar, primário e secundário, a construção e reabilitação de escolas, o Programa de Transformação Curricular 2023-2027 (em parceria com o BIE-UNESCO) e o processo de concessão e implementação do Sistema Nacional de Avaliação para as Aprendizagens e Garantia de Qualidade, a avaliação externa das e para as aprendizagens, os exames nacionais, a avaliação interna para as aprendizagens e a avaliação das instituições, cursos e programas (MED, 2023) espelham precisamente o compromisso para com a melhoria da qualidade da educação. Em contrapartida, a nível macroeconómico, com uma economia em crise e dependente essencialmente do petróleo (Ndosi, 2019), os gastos públicos destinados aos sectores tidos como “não produtivos” passaram a ser racionalizados, o que, por um lado, dificulta o aumento investimento público na educação, enquanto compromisso assumido pelo Estado angolano em sede da UNESCO (Teixeira, 2022) e por outro destaca a avaliação como instrumento a favor do governo, no seu todo.

No entanto, os professores enquanto componentes indispensáveis para a melhoria da qualidade do sistema de educação e ensino, viram no ano de 2022, aprovado o Regime Jurídico de Avaliação dos Agentes da Educação, que pode ser visto como uma adequação a realidade em consequência das dinâmicas atuais, enquanto parte da agenda pré-estabelecida pelo governo para o alcance da almejada

qualidade no seu sistema de educação e ensino, como um mecanismo de controle e gestão que por um lado pode ser “um retrocesso para a classe docente” conforme afirmou o Secretário-geral do Sindicato dos Professores em entrevista (Novo jornal, 2022), e por outro constituir uma mais valia, assinalando uma nova etapa em relação as políticas de avaliação no sistema de educação e ensino em Angola e consequentemente na sua qualidade.

Como tal, o processo de aprovação deste regime jurídico enquanto política pública de educação envolveu diferentes atores, propriamente governamentais e da sociedade civil que de acordo as suas visões, experiências e âmbitos de trabalho, contribuíram para materialização da mesma dentro do contexto apresentado.

Por conseguinte, este projeto de investigação pretende responder a esta questão de investigação: **“Como é que a avaliação do desempenho docente surge na agenda política em Angola, na perspetiva do Ministério da Educação e seus parceiros institucionais?”**.

A investigação centrou-se no processo de formulação da política de avaliação do desempenho docente, incluindo não só os seus atores, os racionais envolvidos, mas também a representação destes no documento político, enquadrada na atual conjuntura política vivida em Angola. É necessário salientar que apesar do sistema de educação e ensino em Angola ser unificado (artigo 17º da LBSEE 32/20), e o regime jurídico destinar-se também aos outros agentes da educação, o estudo prioriza as questões dizem respeito aos professores do ensino pré-escolar, primário e secundário<sup>20</sup>.

De referir que a “agenda política”, diz respeito ao período do mandato do atual Presidente da República, principalmente no pós-pandemia, sendo este o momento escolhido pelo governo para a alteração e aprovação do Regime Jurídico de Avaliação do Desempenho dos Agentes da Educação, consubstanciado no Decreto-lei 28/22 de 27 de Janeiro.

Em resumo, o estudo se propõe caracterizar quais as organizações e instituições nacionais e internacionais influenciaram a política de avaliação dos professores do ensino geral em Angola dentro da atual conjuntura política. Nesta senda, o ciclo de políticas (ver Ball, 2004; Bowe et al., 1992), enquanto referencial teórico, enfatizando os processos micropolíticos e a ação dos profissionais que trabalham a nível local com as políticas e, por sua vez, indica a necessidade de se articular os processos macro e micro na análise de políticas educativas (Mainardes, 2006), influencia as decisões metodológicas.

Assim sendo, é mobilizado o conceito de contexto de influência (Bowe et al., 1992) onde os atores constroem os discursos políticos, estabelecem conceitos-chaves e prioridades, em que grupos de

---

<sup>20</sup> Sem desprimor a contribuição dos restantes agentes da educação para a qualidade do sistema de educação e ensino.

interesse com diferentes visões e argumentos disputam e contribuem para moldar a base de determinada política (Veiga, 2012). Com efeito, optamos por identificar as principais influências internas e externas das políticas de avaliação do desempenho docente, a análise da forma como os atores influenciam as políticas de avaliação do desempenho docente, bem como a identificação das motivações, racionais e razões sobre o objeto em estudo, baseado na proposta de Mainardes<sup>21</sup> (2006).

Neste sentido, o estudo visa contribuir para a compreensão do atual cenário de formulação de políticas educativas em Angola, concretamente a política de avaliação do desempenho docente, numa altura em que vão se registando esforços do executivo angolano em melhorar o sistema de educação e ensino, tornando-o cada vez mais eficiente e eficaz, sendo este capaz de dar resposta às necessidades prementes da sociedade angolana, bem como do mercado global.

### **3.2 Abordagem Metodológica**

No presente estudo recorremos a abordagem qualitativa de investigação, vista como a mais adequada para alcance dos objetivos deste estudo. De acordo com Granger (1982, citado em Minayo & Sanchez, 1993, p.246), “um verdadeiro modelo qualitativo descreve, compreende e explica, trabalhando exatamente nesta ordem”.

Por si só, esta é uma abordagem que nos permite “conhecer as razões e os motivos que dão sentido às aspirações, às crenças, aos valores e às atitudes dos homens em suas interações sociais” (Fraser & Gondim, 2004, p.141). Visto que o processo de formulação das políticas educativas requer interação, envolve disputas, interpretações e reinterpretações são feitas sobre o objeto político, pretende-se buscar as representações dos atores em relação a avaliação do desempenho docente, face as diferentes nuances que podem influenciar a construção da política, na perspetiva de obtermos uma análise mais próxima da realidade.

Tratou-se necessariamente de um esforço para “elucidar e conhecer os complexos processos de constituição da subjetividade” (Holanda, 2006, p.364), cuja valorização recai maioritariamente no processo em relação ao produto, preocupada em retratar a perspetiva dos participantes (Ana & Lemos, 2018). Desta forma, a investigação foi conduzida no intuito de recolher a perspetiva dos participantes em relação à formulação da política de avaliação do desempenho docente, as disputas dos atores durante o processo, a descrição do ambiente em que a avaliação se tornou uma preocupação política, tendo em conta os interesses implícitos e explícitos dos atores envolvidos.

---

<sup>21</sup> Mainardes (2006) no seu texto em que discute a contribuição da abordagem do ciclo de políticas para a análise de políticas educativas, propõe determinadas questões para cada contexto do ciclo de políticas, cujas referentes ao contexto de influência serviram de base para a elaboração do guião de entrevista.

Gunther (2006), no seu texto em que apresenta a diferenciação entre as pesquisas qualitativa e quantitativa, considera um conjunto de características para cada uma, pelo que consideramos importante trazer algumas ideias sobre a pesquisa qualitativa:

“a) a realidade social é vista como construção e atribuição social de significados; b) a ênfase no caráter processual e na reflexão; c) as condições “objetivas” de vida tornam-se relevantes por meio de significados subjetivos; d) o caráter comunicativo da realidade social permite que o refazer do processo de construção das realidades sociais torne-se ponto de partida da pesquisa” (Gunther, 2006, p.202).

Com isto, o autor dá a entender que o estudo e a consequente compreensão de determinada realidade na abordagem qualitativa são feitos tendo em consideração as complexas relações que se estabelecem, e que por si só vão construir a realidade. Desta forma, tendo em conta a existência de diferentes realidades, os métodos e técnicas adequadas são aqueles que tentam responder às especificidades destas realidades. O contexto é rico e fornece muitas variáveis, como é o caso do sistema de crenças e valores<sup>22</sup>, que têm influência total sobre o estudo (Gunther, 2006).

Portanto, a abordagem qualitativa implica uma maior atenção nos atores, nos processos e significados criados com base no referencial possuído e nas experiências sociais vividas pelos investigados, sem a preocupação de os quantificar e sim qualificar. Como tal, o contexto, seja este histórico, cultural ou sociopolítico não é deixado de parte na investigação, aliás, este contribui para que determinado fenómeno, experiência ou ação, seja realizada ou compreendida de determinadas maneiras (Amado, 2017).

Percebe-se, pois, que a investigação qualitativa permite obter uma visão sistémica do objeto em estudo, sem retirá-lo do ambiente em que tem lugar, com recurso aos atores que fazem parte desta realidade, valorizando cada experiência, cada situação e cada sentido dado por estes. Em resumo, a abordagem qualitativa permite atingir três dimensões: Simbólica (integra os significados dos sujeitos); Histórica (privilegia o tempo e o espaço na análise) e; Concreta (relação entre estruturas e atores sociais) (Ramognino, 1982, citado em Minayo & Sanchez, 1993).

### **3.3 Técnica de Recolha de Dados**

Dentro da abordagem qualitativa, cujos significados, crenças e experiências quotidianas são valorizados, a técnica de recolha de dados deve adequar-se a essa perspetiva, isto é, proporcionar a melhor forma de ter acesso aos significados dados pelos indivíduos. O presente estudo, elegeu o

---

<sup>22</sup> Aqui, não se refere apenas ao sistema de crenças e valores dos participantes, mas de igual modo do pesquisador que influencia diretamente na interpretação dos dados e na discussão dos resultados.

inquirido por entrevista como a técnica de recolha de dados mais adequada tendo em conta ao objeto e a questão que nos propomos responder.

Uma vez que a nossa abordagem encara a realidade como dinâmica, histórica e socialmente construída pelos sujeitos nas inúmeras interações que estabelecem, com esforços para compreender significados, sentidos e crenças, Fraser & Gondim (2004) consideraram que as entrevistas dirigidas às entidades que conhecem e compreendem profundamente a realidade estudada, é suscetível de garantir da obtenção da representatividade dos significados no contexto em questão.

### **3.3.1 Entrevista Semiestruturada**

A entrevista revela-se, por si só, como um modo de interação entre duas ou mais pessoas. No entanto, essa interação não é tão espontânea como parece, pois, trata-se de uma conversação dirigida, estabelecida com um determinado propósito, que geralmente diz respeito ao esclarecimento dos mais variados assuntos, temáticas, questões, ações, entre outros, cujo uso da palavra é bastante valorizado, enquanto meio de expressão da realidade (Fraser & Gondim, 2004).

A entrevista é uma técnica poderosa de recolha de informação, que pressupõe lidar com emoções, necessidades inconscientes e influências interpessoais, de modos a que se estabeleça uma conversa intencional orientada pelo alcance de objetivos, em busca da representação que autores dão as suas práticas e experiências quotidianas, através das suas referências (Quivy & Campenhoudt, 1998, p.193, citado em Amado, 2017)

Enquanto técnica de recolha de dados para pesquisas de abordagem qualitativa, a entrevista apresenta vantagens como:

“favorecer a relação intersubjetiva do entrevistador com o entrevistado, e por meio das trocas verbais e não-verbais que se estabelecem neste contexto de interação, permitir uma melhor compreensão dos significados, dos valores e das opiniões dos atores sociais a respeito de situações e vivências pessoais (...), flexibilização na condução da pesquisa e na avaliação dos seus resultados” (Fraser & Gondim, 2004, p.140).

Esta é uma técnica que permite também com que a interpretação do pesquisador seja negociada e legitimada pelo entrevistado, sendo esta uma característica dos estudos qualitativos. O formato adotado numa entrevista “favorece o acesso direto ou indireto às opiniões, às crenças, aos valores e aos significados que as pessoas atribuem a si, aos outros e ao mundo circundante” (Fraser & Gondim, 2004, p.140).

Amado (2017) apresenta uma classificação das entrevistas quanto a sua estrutura, que podem ser diretivas ou estruturada, semidiretiva ou semiestruturada, bem como não estruturada ou não diretiva.

Apresentou igualmente uma classificação quanto a sua função, e referente ao diagnóstico ou caracterização aconselha a entrevista semidiretiva ou semiestruturada.

O modelo utilizado no presente estudo foi precisamente a entrevista semidiretiva ou semiestruturada, enquanto técnica capaz de provocar uma introspeção e aceder aos discursos tal como se expressam ao não observável, isto é, opiniões, intenções, valores, ideias, recordações e outros (Idem).

Esta é caracterizada por uma interação em que se dá grande liberdade ao entrevistado para discorrer no seu tempo, ordem e no seu quadro de referência sobre o que se quer conhecer, com interpelações pontuais do entrevistador, marcada pela elaboração de um guião prévio<sup>23</sup> em que se define questões flexíveis e se regista o essencial desta interação, atualmente com recurso à gravações por áudios para a posterior transcrição (Idem).

Por sua vez, essa exige uma definição clara dos entrevistados, isto é, indivíduos que pela sua experiência quotidiana, responsabilidades e estatuto, estejam envolvidas ao máximo como o contexto em estudo, de formas a contribuir significativamente na pesquisa (Idem), como veremos a seguir.

### **3.3.2 Atores Institucionais**

Amado (2017) refere que na abordagem qualitativa, a representatividade não se obtém por meio meios de critérios estatísticos, mas sim critérios de compreensão e pertinência, ou seja, trata-se de selecionar adequadamente as “unidades de investigação” que nos permitirão, por meio da recolha de dados, saber mais sobre o assunto em questão, responder ou criar uma maior aproximação ao que se pretende compreender. Convém salientar que a representatividade também tem ligação com o objeto em questão.

Assim sendo, com base na consulta de documentos<sup>24</sup> e no contacto estabelecido com o Ministério da Educação, conseguiu-se identificar 9 (nove) atores que fizeram parte do processo de formulação da política educativa em questão, no caso o Decreto Presidencial 22/20 de 27 de Janeiro, que tomamos a liberdade de distingui-los entre atores do governo e membros da sociedade civil ou parceiros institucionais do Ministério da Educação

De acordo ao seu estatuto orgânico (Decreto Presidencial 222/20 de 28 de Agosto), o Ministério da Educação é o departamento ministerial auxiliar do titular do poder executivo que tem como missão definir, propor, coordenar, executar e controlar a política educativa dos níveis de ensino pré-escolar, primário e secundário. Ou seja, este é por excelência o órgão que define e executa a política educativa a nível nacional, através de uma estrutura dotada de vários órgãos e serviços, com destaque para

---

<sup>23</sup> Fraser & Gondim (2004) afirmam que a sua elaboração uma prática comum e de todo necessária, pois, com base em Gaskell (2002), permite ao pesquisador avaliar os seus interesses no estudo, estruturar melhor o seu pensamento e configura uma vantagem enquanto elaboração antecipada das categorias de análise dos resultados (p.145).

<sup>24</sup> Estatutos Orgânicos das organizações ou instituições identificadas.

determinados gabinetes e institutos orgânicos sob sua tutela. Como tal, a política educativa deve envolver também as diferentes organizações da sociedade com interesse nos diferentes tópicos da educação, articulando os interesses das demandas sociais e do governo.

Dentro desta estrutura buscamos saber sobre as organizações ou instituições ligadas a elaboração, execução e gestão de quadros da educação, o acompanhamento, supervisão e avaliação das atividades desenvolvidas no sistema de educação e ensino, a produção jurídica e estudos legislativos, a avaliação e garantia da qualidade do sistema de educação e ensino, o apoio ao trabalho docente em contexto de sala de aula, bem como a salvaguarda dos direitos e deveres dos profissionais docentes.

O processo foi desenvolvido com total consciência do cumprimento dos compromissos éticos ligados a investigação, uma vez que as ciências da educação lidam com dados referentes situações humanas complexas e adversas (Baptista, 2018). Adicional, num contexto como Angola, com resquícios de uma cultura de medo fruto das diferentes fases da história do país (ver José, 2011), bastante burocrático e fechado (Paxe, 2012; Carlos, 2022; Matos, 2023), envidamos esforços para adequar e definir as condições do processo de recolha de dados no contexto empírico.

Assim sendo, os atores foram contactados a partir de um consentimento informado<sup>25</sup>, deixando patente a liberdade em participar ou não do processo, ou ainda abandonar a investigação uma vez envolvido, orientados pelo “princípio de que todas as pessoas que, de forma direta ou indireta, estão envolvidas no processo de investigação, deverão ser respeitadas na sua condição de seres humanos únicos, inseridos em comunidades e em grupos sociais com os quais estabelecem relações de interdependência” (Baptista, 2018, p.55).

Uma investigação deve assumir “um compromisso de proteção e promoção da integridade, qualidade e reputação da investigação em ciências da educação” (Ibidem, p.62). Assim sendo, em cumprimento com estes princípios e de acordo ao contexto, optamos por ocultar os nomes dos entrevistados e das respetivas instituições<sup>26</sup>, salvaguardando possíveis consequências negativas para os entrevistados e para própria investigação em si, pois Amado (2017) ao falar sobre a investigação em educação, fazendo o paralelismo com o próprio conceito de educação, menciona que a investigação em ciências da educação deve despertar o melhor dos próprios seres humanos, sendo este um aperfeiçoamento individual e coletivo, e acima de tudo, capaz de produzir mudanças desejadas na sociedade.

Desta feita, as entrevistas foram realizadas entre 25 de junho e 31 de setembro de 2024, sendo que as interações com estas entidades tiveram início no dia 2 de maio. O distanciamento entre as datas deveu-se não só a disponibilidade dos entrevistados, bem como a própria característica do contexto de

---

<sup>25</sup> Em anexo.

<sup>26</sup> Referindo-se apenas a instituição 1 (I1), instituição 2 (I2), instituição 3 (I3) e assim por diante.

estudo, isto é, burocrático e fechado (Paxe, 2012; Carlos, 2022; Matos, 2023), apesar de alguma proximidade entre o entrevistador e as entidades.

Assim, das nove (9) entidades identificadas, realizaram-se seis (6) entrevistas. Estas foram realizadas por intermédio do Microsoft Office Teams, num acordo mútuo entre os entrevistados e o entrevistador, tendo em média meia hora de duração cada uma das entrevistas.

| Dados Sociodemográficos |                       |              |                         |                        |
|-------------------------|-----------------------|--------------|-------------------------|------------------------|
| Instituição             | Cargo/Função          | Escolaridade | Experiência de Trabalho | Categoria              |
| I1                      | Diretor (a) Nacional  | Mestre       | 38 anos                 | Governo                |
| I2                      | Diretor (a) Nacional  | Licenciatura | +/- 8 anos              | Governo                |
| I3                      | Chefe de Departamento | Licenciatura | +/- 10 anos             | Governo                |
| I4                      | Direção/Presidente    | Mestre       | 24 anos                 | Parceiro Institucional |
| I5                      | Direção/Presidente    | Licenciatura | +/- 20 anos             | Parceiro Institucional |
| I6                      | Representante         | Licenciatura | +/- 10 anos             | Parceiro Institucional |

*Quadro1. Dados sociodemográficos dos entrevistados*

As entrevistas foram realizadas com suporte a um guião<sup>27</sup>, cuja construção baseou-se na proposta de Mainardes (2006), pois no texto em que discute a contribuição da abordagem do ciclo de políticas para a análise de políticas educativas, propõe determinadas questões para cada contexto do ciclo de políticas. Como tal, este guião baseou-se maioritariamente nas questões que dizem respeito ao contexto de influência, tendo em conta ao objetivo definido no presente estudo.

Neste sentido o guião apresentou quatro (4) blocos, com respetivos objetivos de forma a responder à questão de investigação, conforme apresenta-se o quadro abaixo:

---

<sup>27</sup> Em Anexo.

| <b>Blocos do Guião Entrevista</b>                                           | <b>Objetivos</b>                                                                                                              |
|-----------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Constituição da agenda política no sector da educação em Angola</b>      | Identificar de que forma é construída a agenda política no sector da educação em Angola                                       |
| <b>Avaliação de desempenho docente como preocupação política em Angola</b>  | Analisar como a avaliação de desempenho docente se tornou uma questão política na atual conjuntura                            |
| <b>Influências na política de avaliação do desempenho docente em Angola</b> | Identificar as principais influências da política de avaliação de desempenho docente                                          |
| <b>Perceções sobre avaliação de desempenho docente em Angola</b>            | Identificar as motivações, racionais, as razões em torno da Avaliação do desempenho docente e da alteração no regime jurídico |

*Quadro2. Blocos do guião de entrevista*

Cada entrevista se revelou bastante desafiadora, uma vez que cada uma das instituições apresentou a sua perspetiva com certo cuidado, pois além de representantes políticos, sentiu-se a preocupação destas em não incorrer numa situação de ingerência.

### **3.4 Procedimento de Análise de Dados**

Tal como menciona Amado (2017), geralmente os dados obtidos por meio das entrevistas semidiretivas ou semiestruturas são submetidos à análise de conteúdo (p.211). Como tal, optamos por proceder da mesma maneira.

A análise de conteúdo vai “permitir ao praticante servir-se do que é dito” (Ghiglione & Matalon, 1992, p.180, citado em Amado, 2017, p.303), isto é, “(...) compreender criticamente o sentido manifesto ou oculto das comunicações” (Severino, 2007, p.121).

Assim sendo, com base na quantidade de informação obtida por meio das entrevistas, interessamos reter os dados mais relevantes, da forma mais natural possível, “reduzindo-o a uma dimensão mais manejável e interpretável” (Weber, 1990, citado em Lima, 2013, p.7), ou se quisermos por categorização (Amado, 2017; Bardin, 1977), e trabalhá-los com recurso a um *software* de análise de dados qualitativos, denominado “Nvivo”, que segundo Amado (2017) facilita a realização de tarefas mais mecânicas e dá maior rigor ao processo de análise.

A intenção foi conciliar as modalidades de análise de conteúdo citadas por Lima (2013), isto é, enquanto uma tem o “intuito de classificar a informação recolhida de acordo com uma estrutura que sintetize as tendências gerais presentes nos dados”, a outra “propõem-se captar a «verdadeira» estrutura de significado escondida por detrás desses dados” (p.8), para dessa forma, cumprir com os objetivos traçados, como apresenta o quadro abaixo:

| Blocos                                                | Objetivo                                                                                | Subquestões                                                                             | Observações                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Fundamentação                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Constituição da Agenda Política no Sector da Educação | Identificar de que forma é construída a agenda política no sector da educação em Angola | Como os desafios do setor da educação chegam a sua instituição para alguma intervenção? | <p>II:</p> <p>“acompanhamos a dinâmica do processo educativo a partir das escolas.</p> <p>“somos obrigados a estar no contexto e conhecer as práticas quotidianas das escolas”.</p> <p>“temos ainda as orientações que vêm dos planos e programas do executivo do atual governo para o sector da educação.”</p> | <p>Neste sentido, o Ministério da Educação e os seus parceiros institucionais apresentam uma visão partilhada sobre a identificação dos problemas e desafios que compõem a agenda política da educação em Angola, o que se alinha a perspectiva de Souza (2006) e de Pires (2012) ao admitirem que apesar do governo se constituir como ator principal devido as suas capacidades, é necessário a participação de outras instituições ou grupos da sociedade civil na constituição da agenda e elaboração de políticas públicas.</p> |
|                                                       |                                                                                         |                                                                                         | <p>III: “Então, a nossa ação começa desde a comuna até a nacional. Quer dizer que, se a [I3] tiver uma organização membro no município, ela trabalha com o líder municipal, levando as preocupações do município, que leva a nível provincial, que por sua vez pode levar a nível nacional.”</p>                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |

*Quadro 3. Recorte da grelha de análise das entrevistas.*

Assim sendo, segue o capítulo de análise e discussão dos dados recolhidos.

## **Capítulo IV – Análise e Discussão dos Dados**



O presente capítulo tem como objetivo apresentar os resultados obtidos, bem como, estabelecer as diversas ligações existentes entre os resultados e o quadro teórico acima construído. Enquanto os grandes temas resultam dos blocos do guião de entrevista, os subtemas surgem a posteriori, baseadas nas subquestões de cada bloco.

#### **4.1 Como é construída a agenda política angolana no sector da educação?**

A agenda política neste estudo, parte da ideia de Weiss (1989, citado em Portz, 1996), referindo-se a um caderno cujo conteúdo são precisamente questões, problemas ou desafios que representam as prioridades do governo, daí a necessidade de empreender uma série de ações e estratégias políticas para trazer soluções sobre o elemento identificado, enquanto esforço do grupo responsável por representar a autoridade pública em um determinado setor.

##### *Visões partilhadas sobre desafios e problemas*

Desta forma, procuramos perceber como tais desafios ou problemas são identificados e por quem. Com base na análise dos dados, foi possível perceber que os desafios ou problemas são identificados tanto pelo Ministério da educação, a partir das suas direções ou ainda pelo (a) titular do departamento ministerial, como pelos seus parceiros institucionais por meio da dinâmica de trabalho destes que inclui um acompanhamento direto e/ou indireto da realidade escolar, como ilustram as instituições entrevistadas (I1, I2 e I3):

I2: No entanto, no quadro da nossa atividade laboral, as atividades, matérias e processos que decorrem diretamente da Ministra da Educação, constituem sempre processos de maior urgência.

I3: Existem questões que são remetidas diretamente para a Ministra da Educação e esta, tendo em conta as áreas de especialidade remete para nós. (...) Então, são por essas vias que os desafios chegam, para além das outras situações, que por inerência da função que desempenhamos nos deparamos no quotidiano ou mediante as pesquisas, no quadro da nossa proatividade.

A I1 apresenta melhor essa visão quando menciona que:

I1: Enquanto I1, acompanhamos a dinâmica do processo educativo a partir das escolas. Tendo em consideração a nossa vocação, somos obrigados a estar no contexto e conhecer as práticas quotidianas das escolas para que, dentro da nossa área de atuação, possamos chamar a atenção sobre determinados problemas, refletir e propor soluções.

Por outro lado, também seguimos as dinâmicas políticas e orientações do contexto nacional, regional e global, de acordo as nossas constatações e pareceres. No contexto

nacional temos ainda as orientações que vêm dos planos e programas do executivo do atual governo para o sector da educação.

Por outras palavras, quando a I1 se refere ao acompanhamento das dinâmicas do processo educativo a partir das escolas, percebe-se que o seu quotidiano laboral lhe permite ter uma certa proximidade com os problemas ou desafios que as escolas apresentam. A I2 e I3 partilham da mesma visão, ou seja, consideram que os desafios partem essencialmente das constatações do quotidiano profissional, bem como, da própria Ministra da Educação, que no caso representa o topo.

Os parceiros institucionais (I4, I5 e I6) seguem no mesmo diapasão, aferindo que os desafios surgem igualmente das dinâmicas entre o topo e a base. No entanto, nota-se uma certa rivalidade entre estes e o Ministério da Educação, pois o discurso transmite a ideia de que existe alguma distância entre topo e as escolas, no caso concreto, os professores:

I4: Então, a nossa ação começa desde a comuna até a nacional. Quer dizer que, se a [I4] tiver uma organização membro no município, ela trabalha com o líder municipal, levando as preocupações do município que leva a nível provincial, que por sua vez pode levar a nível nacional. Existem problemas que devido a sua dimensão, sensibilidade e facilidade são resolvidos mesmo no local, sendo os agentes da [I4] a resolver.

I5: Bom, a I5 é uma instituição de âmbito nacional, é uma instituição robusta que tem, diria tentáculos em todas as partes de Angola. No entanto a nossa ação é precisamente sobre todas aquelas realidades em que existe um professor, uma instituição de ensino, porque nós somos uma instituição maioritariamente preocupada com as questões que envolvem o dia a dia dos professores (...).

Os desafios que nós temos antes mesmo de se tornarem conhecidos pelo próprio Ministério da Educação, por causa do contato que nós temos os nossos professores (...), nós enquanto [I5] temos a informação em primeira mão, transmitida na primeira pessoa (...).

I6: Os problemas do setor da educação são identificados de acordo ao trabalho que desenvolvemos na vida do professor. Enquanto instituição vocacionada para a melhoria das condições de trabalho dos professores em Angola, nós identificámos e lidámos com todo o tipo de problemas existentes na vida dos professores. Automaticamente, as preocupações dos professores são as nossas preocupações.

O Ministério nem sempre tem condições para acompanhar o dia-a-dia dos professores e por isso é que nós trabalhamos como parceiros permanentes para (...) dar a conhecer em relação àquilo que são os principais desafios da classe docente.

Neste sentido, o Ministério da Educação e os seus parceiros institucionais apresentam uma visão partilhada sobre a identificação dos problemas e desafios que compõem a agenda política da educação em Angola, o que se alinha a perspetiva de Souza (2006) e de Pires (2012) ao admitirem que apesar do governo se constituir como ator principal devido as suas capacidades, é necessário a participação de outras instituições ou grupos da sociedade civil na elaboração de políticas públicas.

#### *A definição de prioridades entre as condições técnicas e financeiras e o sucesso na implementação*

A hierarquização das prioridades foi um dos pontos abordados durante a entrevista e, por sua vez, chamou-nos a atenção no modo como esta hierarquização é realizada.

Aqui devemos sublinhar as características do governo e deixar claro que apesar das influências sofridas, este ainda conserva o seu poder de decisão. Desta forma, ao elaborar a sua agenda, o Estado procura identificar os processos, atores, perspetivas, bem como as condições objetivas em que são percebidas, para verificar se constitui uma problemática e requer de fato uma intervenção estatal (Pires, 2012).

Como tal, estes desafios precisam ter alguns elementos para ascenderem a agenda política. Portz (1996) menciona três elementos, nomeadamente a visibilidade, o empreendedor político e a solução. Portz (1996) consideram ainda que os problemas mais graves, abrangentes e com maior relevância temporal são os que chamam mais atenção aos decisores políticos. Pires (2012) também considera que a intensidade e a transformação da perceção do problema enquanto desafio coletivo e de resolução urgente, fazem parte dos fundamentos que determinados problemas devem ter para ascender agenda política e fundamentar a existência de uma política pública.

Em resumo, por ter interesses implícitos como a manutenção do poder, o governo trabalha em questões que tragam essencialmente rentabilidade política (Pires, 2012), e também em problemas passíveis de resolução. Na perspetiva de Pires (2012), é desta forma que são definidas as prioridades, dentro do leque de desafios que constituem a agenda. No caso de Angola, a questão não difere pois como refere a I1:

I1: Atualmente, estamos numa altura em que tudo é urgente e as situações devem ser resolvidas para ontem. Diante deste conjunto de problemas e de acordo as capacidades técnicas e financeiras disponíveis são definidas as prioridades, tendo em conta ao que consta nos planos e objetivos estabelecidos. Dentro destes objetivos, tentamos atender o que é essencial, o que é estruturante dentro do plano estabelecido, no sentido de resolver o que pode condicionar a maior parte dos outros processos.

A isto adicionamos a referência feita pela I2 quando considera que:

I2: Existem sempre desafios mais urgente que outros. No entanto, no quadro da nossa atividade laboral, as atividades, matérias e processos que decorrem diretamente da Ministra da Educação, constituem sempre processos de maior urgência.

Nesta perspetiva, a definição de prioridades é um equilíbrio entre as condições técnicas e financeiras, os planos e programas estruturantes do governo, bem como os potenciais ganhos políticos na sua implementação. O governo envida esforços para atender as questões que podem desbloquear um quadro considerável de ações específicas e que em simultâneo apresentam vantagens para os seus interesses.

Neste ponto, é necessário considerar as próprias características do governo angolano que diz muito sobre o próprio funcionamento do Estado. Apesar da Constituição da República de Angola consagrar o país como um Estado Democrático e de Direito (Artigo 2º da CRA), Paxe (2012) e (Matos, 2023) consideram o Estado Angolano ainda longe de uma realidade efetivamente democrática.

Bilhim (2008), refere que num Estado democrático, a agenda política é fruto de uma dinâmica existente numa espécie de arena, em que diferentes atores lutam para fazer valer os seus interesses, mediante a uma série de propostas, isto é, numa interação constante entre o governo e os demais atores da sociedade civil. No entanto, com base nas afirmações de Paxe (2012) e Matos (2023), que consideram o governo bastante centralizador e com as instituições públicas partidarizadas, a participação da sociedade civil na gestão pública é de certa forma ineficiente, particularmente ao tratar-se de hierarquizar as prioridades. Paxe (2012), no seu estudo referiu que as instituições chegam a fazer essencialmente a figura de corpos presentes, o que nos remete a ideia do falso pluralismo referido por Ball (2006). Esta perspetiva é partilhada pela I4:

I4: (...) a I4 devia participar na construção desses desafios (...) mas o que tem acontecido (...) foi sempre depois de tudo feito então chamar e apresentar (...) quando tu sugeres, essas sugestões nem sempre são tidas em consideração.

Na sua fala, a I5 apresenta a mesma perspetiva ao sublinhar que:

I5: (...) diz respeito às prioridades então ela é constituída tendo em conta aos interesses políticos no caso, às vontades do Ministério da educação (...).

No entanto, apesar do governo se revelar em grande parte fechado à colaboração com a sociedade civil, a situação vem se alterando de uns tempos para cá.

Ou seja, o governo reconhecendo as suas capacidades define as prioridades no leque de questões que fazem parte da agenda política.

Por outro lado, a I6 apresenta uma perspetiva diferente:

I6: O setor da educação é bastante dinâmico e contém vários atores que influenciam na identificação dos problemas ou desafios que o próprio setor apresenta.

Nós temos estado a trabalhar em conjunto com o governo naquilo que é a definição de prioridades, a definição de objetivos das diversas matérias que existem no setor da educação. Eu entendo que haja uma perceção de que as prioridades do governo são definidas de forma isolada, mas nós e a sociedade civil em geral devemos ter em conta os esforços que o governo tem estado a fazer ao longo dos anos para melhoria da educação no país.

Ou seja, considera ser apenas uma perceção errada apesar das considerações dos outros atores. Na sua perspetiva, a dinâmica das ações do governo não permite que o governo seja mais articulado do que é agora na definição das prioridades na agenda.

#### *Desequilíbrio no jogo de influências entre os atores na arena política*

A arena política de um Estado democrático e de direito é animada por diferentes atores que lutam para influenciarem-se uns aos outros (Bilhim, 2008). No entanto, percebe-se que no contexto angolano, a batalha acontece de forma desequilibrada, como se pode constatar nas declarações da I4 e I5 respetivamente:

I4: (...) nós temos estado a influenciar. No entanto, verdade seja dita não como nós esperávamos (...) Ainda não há uma abertura desejada (...) não é cultura dos governos exercitarem de fato aquilo que é a democracia, a participação ativa (...) vamos dizer que este tem sido um processo, e eu não sei se posso dizer de aprendizado do governo, mas pronto, é um processo que vai muito lentamente.

I5: (...) é um processo que requer ainda muita melhoria quer maior abertura para a participação efetiva dos membros da sociedade civil como tal para não haver apenas a questão da presença e no final das contas as nossas ideias transmitidas às vezes são descartadas assim de nada adianta estarmos lá a participar, a debater, a transmitir as nossas visões desta forma nada adianta (...).

Ou seja, o governo encontra-se numa posição de jogador e árbitro na arena política, o que lhe confere total liberdade para moldar a representação de um problema, influenciar os parceiros da sociedade civil e, no final, legitimar a existência de uma política pública, devido a sua capacidade.

Assim sendo, a construção da agenda política parte bastante do que o governo, isto é, o grupo investido de autoridade pública, responsável por definir e implementar as políticas públicas (Maluf, 2018) considera, enquanto desafio ou problema, bem como, a proposta de solução para o mesmo. Desta forma, apesar de admitir dois modos que dizem respeito a como os desafios ascendem a agenda política,

não devemos nos esquecer que a I1, I2 e a I3, são parte do governo, isto é, na perspectiva de Bilhim (2008) fazem parte dos governantes de nível secundário e terciário, e que de maneira implícita ou não, defendem os seus interesses.

Pelo contrário, a I4, I5 e I6 são membros da sociedade civil e parceiros institucionais do Ministério da educação que, apesar de alguma insatisfação, anseiam por uma maior abertura para participar de facto em uma mesa de negociação e influenciar a construção da agenda política no setor da educação.

#### **4.2 Como é que a avaliação de desempenho docente se tornou uma questão política?**

A análise do processo de introdução da avaliação do desempenho docente na agenda política angolana centrou-se na identificação das principais motivações, como e por quanto tempo decorreu o processo, bem como quais e como os atores se posicionaram durante a discussão da política de avaliação do desempenho docente.

É necessário ter em consideração que não é a primeira vez que o processo de ADD esteve enquadrado juridicamente. Após a independência, o sistema de educação e ensino em Angola admitiu que professores não qualificados exercessem a docência uma vez que, na altura cerca de 85% da população não era alfabetizada (André, 2014).

No entanto, o diagnóstico feito pelo Ministério da Educação em 1986 constatou diversas fraquezas, entre elas a falta de escolas e conteúdos desadequados a realidade social e cultural do país, cujo governo decide adotar a Lei 13/01 que constituiu a Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino (Elavoco, 2021). Fruto desta, as mais variadas matérias do setor da educação passaram a ser legisladas, daí a conceptualização da avaliação do desempenho docente, configurada na matriz do estatuto da carreira dos docentes do ensino primário e secundário, técnicos pedagógicos e especialistas em administração da educação por meio do Decreto-Lei 07/08 de 23 de Abril.

Se considerarmos que a educação se refere aos caminhos para melhorarmos enquanto humanos, com apoio da comunidade ao redor, traduzindo-se num aperfeiçoamento individual e coletivo (Amado, 2017), com um peso enorme para o desenvolvimento económico de um Estado (Maues, 2021; Teixeira, 2022), concluímos que a melhoria do sistema de educação e ensino é uma questão “permanente” na agenda política dos governos.

Em Angola, percebe-se que desde a independência, o compromisso do governo que se traduz na melhoria contínua do sistema de educação e ensino sempre esteve presente. Neste compromisso, o professor sempre desempenhou um papel importante (MEP, 2007), e como tal nada mais apropriado que política de avaliação do desempenho docente que coloca ênfase no docente e na forma como este dinamiza o sistema de educação (Brandão & Magalhães, 2011).

O Decreto-Lei 07/08 de 23 de Abril visava empreender uma nova dinâmica na avaliação do desempenho dos docentes e da educação pública, trazendo principalmente a alteração no formato da progressão na carreira, que além do tempo, passou a exigir uma avaliação positiva, o que conferiu maior relevância ao processo (Paxi, 2017).

No entanto, ainda na empreitada de atingir a tão almejada qualidade no sistema de educação e ensino, a Lei 13/01 é alterada para a Lei 17/16 de 7 de Outubro. Esta alteração foi efetuada principalmente para melhorar as condições de aplicação das políticas públicas e programas nacionais que pudessem assegurar, incrementar e redinamizar o crescimento e o desenvolvimento económico e social do país (Chivela, 2022), o que demonstra uma maior preocupação económica da educação, ou seja, nos ganhos económicos que a educação poderia providenciar ao Estado.

Atualmente, vigora a Lei 32/20 de 12 de Agosto, que efetuou algumas alterações às disposições da Lei 17/16, cujo objetivo foi primordialmente clarificar a tipologia e a designação das instituições de cada subsistema de ensino, reafirmar o papel nuclear do professor, reforçar a necessidade do rigor e experiência para o acesso a classe docente, bem como, a natureza terminal do ensino secundário e a natureza binária do sistema de ensino superior (Chivela, 2022). Como tal, a Lei 32/20 conserva de grosso modo as disposições da lei anterior e por essa razão não é vista como uma lei que impõe mudanças profundas para o funcionamento do sistema.

#### *Motivações legais, processuais e de gestão na alteração da política de avaliação do desempenho*

Neste diapasão, a alteração da Lei de bases (13/01 para 17/16), influenciou a adoção de um novo regime jurídico para avaliação do desempenho docente, conforme a declaração da I3:

I3: Em 2017 foi alterada a Lei 13. E ficou a vigorar a Lei 17/16 de 17 de Outubro, a lei de bases da Sistema de educação e ensino. E então, tendo em conta as mudanças que esta lei traz, nós fomos forçados, digamos, a encontrar medidas que visassem melhorar cada vez mais a organização e o funcionamento do desempenho sistema de educação e ensino. Então, foi a pensar nisso que se elaborou este decreto.

Por outro lado, a pandemia da Covid-19 bem como as suas consequências também foram apontadas como parte das questões que estiveram na base da atualização do regime jurídico de avaliação do desempenho docente:

I1: De facto, a pandemia agudizou os problemas existentes principalmente no sector da educação, mas ela também nos deu a oportunidade de refletir e olhar com outros olhos como o sistema tem funcionado (...).

De grosso modo, era necessário melhorar a qualidade do sistema de educação e ensino cujo centro são os agentes de educação, com grande responsabilidade para os professores, pois são estes o garante da qualidade que se quer.

A pandemia da covid-19 alterou o curso das atividades humanas sejam estas económicas, políticas ou sociais. O distanciamento social e consequente encerramento temporário das escolas (Maues, 2021), adicionando o facto de Angola ser um Estado do Sul Global, e como tal apresentar diversas dificuldades inclusive económicas (Buza et al., 2022, citado em Kuebo & Filho, 2024; Andrade, 2023), agravou em todas as vertentes os desafios que país já enfrentava (Teixeira, 2022).

A interdição na relação professor-aluno, na perspectiva do Banco Mundial, afetaria a acumulação do capital humano necessário para essa geração (Maues, 2021), inscrevendo a covid-19 com uma das causadoras das principais ruturas do século. Por outro lado, a pandemia da covid-19 causou uma profunda reflexão, pois organizações internacionais, como as Nações Unidas (ONU), colocaram a educação no centro das agendas políticas do Estados, sendo reafirmada como um motor para o desenvolvimento económico das sociedades (Maues, 2021; Teixeira, 2022).

Neste sentido, apesar de ter causas enraizadas na alteração da Lei de Bases, a pandemia da Covid-19, sendo marcada com um momento de profunda reflexão e necessidade de mudança, contribuiu para construir o racional apresentado no novo regime jurídico de avaliação do desempenho docente.

Por outro lado, a reabertura das instituições de ensino trouxe várias consequências dentre elas o absentismo de professores e alunos tendo em conta os riscos de contágio por falta de condições sanitárias nas escolas. Na perspectiva de João (2023), o absentismo e a fraca capacidade técnica-pedagógica são fenómenos que sempre contribuíram para a má qualidade da educação em Angola. Segundo a I2, a política de avaliação do desempenho docente ressurgiu movida grandemente por estes dois fatores:

I2: Quanto aos fatores, considero que existem vários, pelo que gostaria de mencionar alguns. O primeiro fator a mencionar é o absentismo. Os professores não cumpriam com os horários de trabalho estabelecidos e apresentavam muitas faltas. Segundo fator é que os professores não apresentavam bom rendimento no desenvolvimento das suas funções. Isto se refletia nos baixos índices de aprendizagem ou aproveitamento dos alunos.

Desta forma, a I2 trouxe como principal preocupação a necessidade de estabelecer algum controlo e posterior responsabilização dos professores, daí acionar uma das funções simbólicas da avaliação do desempenho docente (Fernandes, 2008).

Ou seja, surge na perspectiva de colocar algum rigor na atividade docente, pois segundo a I2, os professores não cumpriam com as suas obrigações em termos de cumprimento de horário de trabalho.

Outrossim, o rendimento dos professores não correspondia ao esperado na perspectiva da I2, pelo que a avaliação de desempenho, seria uma forma de identificar e trabalhar sobre os elementos que influenciam nas aprendizagens ou nos níveis de aproveitamento dos alunos.

Essa visão é igualmente partilhada pela I1:

I1: A avaliação de desempenho permite conhecer quais são os fatores que inibem ou estimulam o melhor desempenho dos professores no exercício das suas funções, por conseguinte, partiu daí uma reflexão sobre as circunstâncias, recursos e percursos na busca de conseguir ter o professor ao mais alto rendimento e concomitantemente garantir a melhoria da qualidade da educação.

Ou seja, a avaliação de desempenho foi vista como um elemento crucial para a melhoria da qualidade da educação tendo em consideração as vantagens que possui.

Na perspectiva da I4 a avaliação de desempenho ganha espaço como “resultado das debilidades que foram encontradas no corpo docente”, ou seja, surge fruto da “necessidade de formação e capacitação dos professores”, uma fragilidade revelada por meio do processo de avaliação do desempenho (Fernandes, 2008). A I4 acreditava que “a avaliação deveria ser mais concisa, mais profunda, para podermos levantar todos os pontos de estrangulamento” e a partir dos resultados, criar estratégia para a resolução destes pontos.

A I5 partilha da mesma visão, pois considerou que o:

I5: (...) processo vinha sendo feito de forma descoordenada, sem requisitos e procedimentos claros, o que dificultava os avaliadores e os próprios avaliados. Os resultados não eram agradáveis para as partes, mas prejudicavam muito mais nós professores.

(...) a avaliação do desempenho se transformou num processo desanimador para os professores.

(...) não se tratou somente de uma questão de atualização (...) existem vários problemas do nosso sistema de educação e ensino que fizeram com que se melhorasse o regime jurídico de avaliação do desempenho. Por exemplo a falta de professores, a necessidade de reforçar as suas competências, a desvalorização e abandono de carreira (...). Foi mais do que uma questão de atualização, foi uma necessidade, é uma questão de melhorar a qualidade da educação em Angola.

Os atores reconhecem de maneira unanime que a avaliação do desempenho apresentava sérios problemas ou nas palavras da I6 “o documento não falava por si. (...) A avaliação de desempenho era

realizada da maneira atabalhoada (...) os indicadores deveriam um ser mais explícitos e adequados a realidade de cada professor”.

Dito isto, a Avaliação do desempenho docente emerge fruto de uma combinação de fatores com destaque para a alteração da Lei de bases (13/01 para a Lei 17/16) em que havia necessidade de adequar as demais normas periféricas, imbuída de uma reflexão profunda sobre a educação causada pela pandemia da covid-19, bem como pelos problemas identificados ao longo da realização do processo de avaliação do desempenho docente ao abrigo da Lei 07/08, em concordância com a realidade sociopolítica e económica em Angola.

#### *Governo como empreendedor político e gestor do processo de formulação da política de avaliação*

Por outro lado, a avaliação do desempenho sempre foi uma preocupação partilhada, sem se definir claramente um empreendedor político que fez com que a aprovação do novo regime se realizasse em 2022. Tanto o governo como os atores da sociedade civil garantem que a avaliação sempre foi uma prioridade no setor da educação:

I6: A avaliação de desempenho dos professores apresentava muitos problemas quer para as escolas quer para o próprio Ministério da Educação. Esta é uma questão que já tem vindo a ser discutida há alguns anos, uma vez que nós identificamos que o documento não falava por si.

I2: (...) a avaliação é sempre uma questão que faz parte do quadro de prioridades do MED. Este, é um processo que nos permite saber o grau, o nível de trabalho ou ainda o rendimento dos nossos quadros. Portanto há sempre a necessidade de fazer a avaliação do desempenho dos nossos quadros.

Portanto, se houvesse a necessidade de definir um empreendedor político, apesar de ter sido considerado pelo governo (I1) como “(...) um processo de construção conjunta entre as diferentes áreas do sector da educação, (...) com uma discussão maioritariamente alinhada (...)”, este seria o próprio governo por meio da I3, instituição que deu início ao processo de construção do documento político.

O empreendedor político diz respeito a pessoas individuais ou coletivas que estão comprometidas com determinada causa, que trazem soluções inovadoras e promovem de forma reiterada o debate sobre o problema, jogando um papel importante para que o problema ascenda à agenda política (Portz, 1996), o que foi o papel desempenhado pela I3, sob força das suas atribuições.

Deste modo, ao partir essencialmente do governo, neste caso a I3, o documento não obteve diferentes versões como tal, mas sim uma versão inicial com várias contribuições:

I3: O Ministério da Educação, a partir da I3 elaborou a versão inicial. Esta versão inicial foi submetida para contribuições a rede de parceiros do Ministério da educação. A cada contribuição recebida, podemos neste caso considerar uma versão do documento.

As contribuições são compiladas em um documento único, com base no sentido a que eram feitas, bem como de acordo aos consensos reunidos. Apesar de serem parceiros diferentes, havia contribuições semelhantes, o que resultava em consensos e contribuições díspares ou ainda bastante distante do documento em discussão.

Ou seja, foi um processo que foi dirigido e coordenado pela I3, que deu livremente tratamento as contribuições recebidas. Segundo a I3, “cada contribuição é feita de forma separada por cada instituição”, o que aos nossos olhos dificulta o debate e o entendimento de cada instituição. O debate entre as instituições permite saber quais os pontos, quais as preocupações de cada um sobre o mesmo documento, bem como chegar a um consenso de forma breve e coordenada.

Ao elaborar a matriz para que os parceiros institucionais pudessem contribuir, o governo, através da I3 retirou a possibilidade de os atores da sociedade civil participar da construção da proposta de solução. As considerações da I5 espelham essencialmente esta ideia:

I5: (...) quando se remete um documento para a nossa contribuição e nós contribuimos, espera-se alguma devolução, algum debate, alguma troca impressões. Mas infelizmente o processo foi temporalmente disperso o que não permitiu acompanhar devidamente todas as fases. (...) um primeiro documento nos é remetido e após a nossa contribuição, geralmente o Ministério proporciona mais um momento de apresentação cujas decisões praticamente estão tomadas e onde nos apercebemos que nem metade do que contribuimos foi tido em conta. Infelizmente é assim que funciona (...).

Vale ressaltar que na perspectiva desse estudo, a forma como o problema é construído condiciona à partida as maneiras de pensar as possíveis soluções (Dale, 2004) e não estando envolvidos no documento inicial, os parceiros institucionais do MED claramente foram condicionados.

Por outro lado, a I6 demonstrou estar satisfeita com a forma como o processo foi conduzido, apresentando um certo conforto com o estado atual em que os atores da sociedade civil no setor da educação participam na construção das políticas públicas. Em relação a avaliação do desempenho docente afirmou que:

I6: (...) foi um processo que decorreu na normalidade tal como os outros. Nós fomos municiados com uma versão do regime jurídico de avaliação desempenho dos agentes da educação. Por sua vez, nós contribuimos tendo em conta as principais aflições dos professores nesta matéria (...).

Considero que a I6 esteve envolvida da maneira construtiva neste processo colaborando com o Ministério da Educação para que o documento tivesse as especificações necessárias para o sucesso na sua aplicabilidade. Claro que, tal como nós, outros parceiros também contribuíram para o documento, mas no caso esteve nas mãos do governo assegurar a rapidez e eficácia do processo.

Acompanhamos de perto o processo e garantimos que as preocupações dos professores estivessem refletidas no documento. Garanto que não é um trabalho fácil colaborar com o nosso governo, mas temos dado o nosso melhor e até então os resultados têm sido positivos.

Desta forma podemos considerar que o empreendedor político deste processo foi a I3, por força das suas atribuições e que ao contrário das outras instituições, a I6 não se sentiu prejudicada na forma como esta esteve envolvida no processo.

Contudo, percebe-se que o atual regime de avaliação do desempenho docente é parte da aposta na qualidade de educação, uma pauta assumida notoriamente pelo governo, no entanto com várias nuances. Assim sendo, apesar de traduzir-se na vontade da coletividade, o governo decide quase que de forma solitária como tal qualidade será alcançada.

Assim sendo, a avaliação do desempenho docente surge como modelo de antecipação, isto é, por iniciativa do governo, enquanto situação que necessita de intervenção, bem como para fazer valer os seus interesses, ideias, representações e aplicar medidas pontuais (Garraud, 2004 citado em Pires, 2012), ou seja, controlar e responsabilizar os docentes, adequar a realidade pós-pandemia, bem como garantir que a ferramenta avaliação esteja a favor da melhoria da qualidade da educação almejada pelo governo.

#### **4.3 Quais foram as principais influências da agenda política da avaliação do desempenho docente em Angola?**

No processo de definição de políticas públicas, apesar do governo ser o ator principal (Souza, 2006), é necessário ter em conta que estes sofrem influências quer por meio atores específicos, princípios ou ideias que acabam por ser absorvidas e refletidas na política, de acordo a cada setor.

Atualmente, é importante mencionar que devido a globalização, a comunidade internacional partilha modelos padronizados de educação (Libâneo, Santos & Marques, 2019), o que Dale (2004) designa por “agenda global estruturada de educação”, veiculadas por organizações internacionais, em fóruns e conferências mundiais, em consultorias, apoios técnicos e financeiros, cujos determinantes são forças e objetivos económicos, o que faz destes influenciadores decisivos na definição de políticas, com grande incidência para o sistema de educação e ensino (Burton, 2014).

Neste diapasão, sob forte influência dos ideais neoliberais, a questão da controlo e gestão de performances tem dominado as políticas de avaliação, trazendo ao de cima conceitos como competição, rankings, eficácia e qualidade, consubstanciada na forma de obter melhores resultados para as necessidades do mercado global e nacional (Berger & Terrassêca, 2011).

#### *Tendências internacionais e a política de avaliação do desempenho docente em Angola*

No caso de Angola, isto é, da política de avaliação do desempenho docente, o cenário não foi diferente. Enquanto um ator do sistema internacional, que estabelece relações com outros atores para diversos fins, este é regularmente influenciado. Na perspetiva da I1:

I1: (...) há sempre uma perspetiva comparativa, ou seja, dar vista de olhos sobre o que é feito em outras latitudes, bem como sobre as recomendações feitas pelas instituições de carácter global como a UNESCO, e as de carácter regional, como a Associação de Desenvolvimento da Educação em África (ADEA).

A I3 partilhou a mesma ideia, deixando claro que:

I3: (...) a elaboração desta norma deveu-se também ao que se passa em outras latitudes quando falamos de avaliação dos professores, principalmente para suprir situações indesejáveis.

Percebe-se que estes não mencionam uma ideia ou um ator em específico, o que transmite a falta de uma influência mais direta ou contundente sobre a política de avaliação. O que estes mencionam é que a ideia parte de consultas feitas em outras realidades e a consequente uma adaptação ao contexto angolano.

A I4, I5 e I6 consideraram igualmente que as organizações internacionais influenciam de alguma forma as políticas educativas:

I4: A influência externa é esta que eu disse, que Angola é membro das Nações Unidas, é membro da União Africana, e este programa de desenvolvimento e da melhoria da qualidade do ensino é um programa das Nações Unidas e Angola, como assinante deste projeto, é obrigada a fazer.

I5: (...) a exposição que houve sobre os objetivos de desenvolvimento sustentável, o ODS 4, os debates mundiais sobre educação, motivaram também que o regime jurídico fosse aprovado numa altura em que vínhamos de uma crise mundial e era necessário (...) recuperar das consequências que a pandemia trouxe para a educação no geral.

I6: No caso de influências externas eu ressalto esse movimento mundial em torno da qualidade da educação que faz parte dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável que

teve maior incidência após a pandemia da covid-19. Esse movimento contribui bastante para todas as alterações que estão a decorrer no sistema de educação em Angola, inclusive para a avaliação do desempenho.

De facto, as organizações internacionais contribuem para a uniformização das ideias, estruturas e políticas da educação (Dale, 2004), e o movimento mundial em torno da qualidade da educação, promovido pela Organização das Nações Unidas (ONU), reforçado no período pós-pandemia, que colocou a necessidade de repensar a educação desde a base nas agendas políticas dos Estados (Maues, 2021; Teixeira, 2022), exerceu uma influência muito grande aos Estados.

Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável é uma agenda amplamente disseminada e conhecida globalmente devido ao poder de influência da ONU. Esse poder é ainda maior para os Estados em vias de desenvolvimento, devido ao poder financeiro e técnico possuído (Charlot, 2007) uma vez que condicionam as ideias sobre formas de gerir, metas, indicadores de desempenho e competição entre os sistemas de educação a volta do mundo (Burton, 2014). Como tal, a avaliação é uma ferramenta indispensável para criar o ambiente perfeito para que haja concorrência, resultados mais ambiciosos (Foucault, 2008, citado em Souza & Cunha, 2013), servindo-se como instrumento a favor da política para tomada de decisões, principalmente quando se trata da busca pela qualidade da educação (Viacava et al, 2004, citado em Souza & Cunha, 2013; Brandão & Magalhães, 2010).

#### *Influências internas na política de avaliação do desempenho em Angola*

Em relação as influências internas, estas são feitas a partir dos atores envolvidos. No que foi possível constatar, cada ator dentro das suas competências influenciou tendo em conta ao que considerava primordial:

I1: No quadro das nossas competências e funções enquanto I1, temos noção que a qualidade do processo de ensino-aprendizagem, o desenvolvimento do aluno, bem como o funcionamento do próprio sistema de educação, está ancorada na qualidade do professor e concomitantemente no seu desempenho, enquanto profissional comprometido e dedicado para a melhoria das sociedades humanas.

(...) está igualmente ligada a um sistema de avaliação externa, ainda em fase de criação, as provas de aferição, bem como os exames nacionais.

Ou seja, a I1 percebe que a avaliação do desempenho é um dos meios que permite cumprir com as suas atribuições enquanto instituição responsável por avaliar o desempenho do sistema de educação e ensino.

No caso da I2, esta garantiu que não houvesse nenhuma lacuna jurídica, quanto as formas de responsabilizar os professores pelo desempenho apresentado por um período, bem como, o desalinhamento do novo regime jurídico com as demais leis em vigor.

A I4, I5 e I6 influenciaram igualmente tendo em conta ao escopo e interesse de cada um, com primazia para a I5 e a I6 que constituem instituições diretamente ligadas ao professor:

I5: (...) a nossa visão (...) os pontos (...) como a clarificação dos indicadores a serem avaliados, a troca de informação entre avaliador e avaliado, o próprio esclarecimento dos deveres de cada um e como estes podiam melhorar tanto no lado dos avaliadores externos como do próprio Conselho pedagógico na escola.

A falta de clareza no processo foi um ponto que a I5 sempre chamou a atenção e por muito tempo fomos ignorados.

I6: Bom, internamente diria que sim, nós I6, os sindicatos, outros atores da sociedade civil e parceiros do Ministério da educação tiveram a sua influência no âmbito da sua contribuição ao documento.

(...) os indicadores deveriam um ser mais explícitos e adequados a realidade de cada professor.

Ou seja, a influência das instituições resume-se na chamada de atenção sobre os principais problemas que a avaliação do desempenho docente possuía, bem como na contribuição ao documento. No que foi possível perceber, os atores não tiveram oportunidade ou não propuseram uma ação concreta com vista a resolução dos problemas identificados.

Aos nossos olhos, tal como o governo tem estado a aprender a como lidar com as organizações da sociedade civil que apresentam uma visão diferente (Paxe, 2012), as organizações da sociedade civil devem também caminhar no sentido passar a propor soluções para os problemas identificados, tornando-se verdadeiros aliados do governo na resolução de problemas no sector da educação.

Portanto, a I3 enquanto responsável do governo partilhou da visão apresentada pelas restantes instituições admitindo que:

I3: (...) a avaliação era ainda muito subjetiva e tinha como base algumas variáveis que não permitiam, digamos assim, mensurar no final de cada ano, depois da avaliação do professor.

(...) o que os sindicatos mais questionavam, girava em torno de, por exemplo, a interação entre professores e avaliadores, na capacidade ou forma de mensurar os

próprios indicadores de avaliação, e na dimensão da avaliação do desempenho enquanto processo que contribui para o processo de ensino-aprendizagem.

Isto levou-nos a adotar uma avaliação por objetivos, no sentido de diminuir da melhor maneira possível o grau de subjetivismo que esse processo acarreta.

Ou seja, resultado dos erros apontados pelas instituições envolvidas, a I3 elaborou a versão inicial do regime jurídico de avaliação do desempenho docente.

No entanto, o fator temporal é bastante importante, pois os problemas e as formas de pensar fazem mais sentido face a determinados períodos e realidades.

A própria I3 referiu que “o processo levou muito tempo (...) entro em funções no atual cargo 2020 e o documento foi aprovado em 2022. No entanto, em 2020 este processo já estava em tratamento a cerca de 2 anos”, isto é, 4 anos após a aprovação da Lei de bases do sistema de educação e ensino 17/16 de 17 de Outubro. Na sua perspetiva, não foi aprovada antes pois não reunia as condições necessárias para tal.

Aos nossos olhos, além da insuficiente interação entre as instituições, esse fator fez com que o processo fosse considerado como distante:

I5: Meu caro, pessoalmente considero que o processo foi conturbado, distante e que podia ser feito muito antes e de forma melhor. Assumo aqui que temos ainda muitos desafios para resolver no nosso país, seria hipócrita se não reconhecesse, mas após estes anos todos de independência muitos problemas de hoje não têm cabimento. O governo tem de fato de nos ouvir, a I5 e outras organizações da sociedade civil. Não somos oponentes, queremos todos uma educação melhor, de qualidade. Nem sequer estamos a nível dos nossos vizinhos da SADC<sup>28</sup>.

De referir que pela dinâmica das instituições e a duração do processo político, os indivíduos envolvidos no início provavelmente não acompanharam o desenvolvimento e o desfecho do processo, como foi o caso da própria I3.

#### *Avaliação como tecnologia política em Angola?*

Por outro lado, a I5 levantou uma questão importante referente as influências, quando tenta estabelecer uma comparação/competição a nível da região Austral de África, uma lógica com raízes no ideal neoliberal.

---

<sup>28</sup> Southern African Development Community.

Se considerarmos o momento socioeconómico vivido em Angola, isto é, um país que se encontra em crise económica, agravada pela pandemia da covid-19 (Andrade, 2023; Teixeira, 2022), cuja medida encontrada para reverter a situação foi a adoção de políticas cada vez mais neoliberais (Buza et al., 2022, citado em Kuebo & Filho, 2024; Andrade, 2023), isto é, liberalização do mercado e dos indivíduos, a privatização e racionalização das despesas públicas (Sampaio, Dos Santos & Mesquida, 2002), a avaliação, enquanto ferramenta que permite gerir, controlar e responsabilizar, satisfaz as pretensões do Estado para o alcance de alguma melhoria em relação ao contexto descrito.

Percebe-se que Angola quer melhorar a sua condição económica, porém com a menor intervenção financeira possível do próprio governo, daí o uso da ferramenta avaliação, no caso avaliação do desempenho docente no sector da educação. A melhoria da qualidade da educação, além das demais matérias abrangidas, significa igualmente o aumento da quantidade de professores para atender a demanda de estudantes.

No entanto, a Ministra da Administração Pública, Trabalho e Segurança Social, Sra. Teresa Rodrigues Dias, aquando da sua intervenção na mesa redonda organizada pelo Centro de Imprensa da Presidência da República no dia 14 de Maio de 2024, que inclusive contou com a participação da Ministra da Educação, deixou claro que há um peso enorme na Administração pública (excesso de funcionários públicos) e que era necessário trabalhar na atualização deste número de funcionários para suprir questões relacionadas principalmente a “funcionários fantasmas”, a dupla efetividade, a ascensão na carreira e possível ingresso de novos funcionários, como é o caso do sector da Educação e da Saúde<sup>29</sup>.

Tendo em consideração as funções da avaliação, esta permitiria, no caso do sector da educação, ter o maior controlo do quadro nacional docente e suprir os problemas mencionados, o que resultaria num gasto mais racional das despesas públicas. Esta é uma lógica construída, aos nossos olhos, dentro do ideal neoliberal, em que conseguimos perceber a importância dos dados produzidos no processo de avaliação para o bom funcionamento e desempenho do Estado em geral e do sistema de educação e ensino em particular.

Cabe ter em conta que os professores estão no centro do sistema de educação e ensino, bem como no processo de melhoria da sua qualidade, o que faz com que estejam a receber bastante atenção, principalmente nos últimos anos. No entanto, aos nossos olhos, essa atenção nada tem a ver com o envolvimento como tal na construção dos problemas e das soluções, sendo estes envolvidos somente após a matriz de pensamento estar criada, e em outros casos apenas para a execução da política. Os professores, a partir dos pronunciamentos do Ministério da Educação são informados sobre o quão

---

<sup>29</sup> Sectores em que se realizaram concursos públicos de ingresso no setor da educação em 2019 e na saúde em 2022.

importante são para o funcionamento do sistema de educação e ensino<sup>30</sup>, porém não como estes devem fazer valer tal importância, feita não só com aulas, mas também com as suas reflexões.

#### **4.4 Quais são as percepções sobre a avaliação do desempenho docente em Angola**

A política educativa vigente envolve, geralmente, o racional do governo no poder sobre a educação, daí partilhar a perspetiva de Carlos (2022) quando afirma que a política educativa equivale a “pensar educação”, pelo que deve ser feita com o máximo sentido de responsabilidade. A educação é um fator de transformação social, desenvolvimento económico e progresso humano, cujas políticas são construídas em ambientes complexos, heterogéneos, o que obrigam a dinâmicas constantes como a definição de prioridades, o abandono de compromissos e a mudança de perspetivas (Teodoro, 1999).

A política educativa em Angola, tal como na perspetiva de Pires (2012), o governo é o ator principal, tendo este a capacidade de impor a representação do problema, da solução e consequentemente enquadrar juridicamente a determinada política, sendo este representante da autoridade pública. Angola, apesar de se consagrar como um Estado democrático e de direito (2º artigo da Constituição da República de Angola – CRA), é considerada uma democracia emergente (Paxe, 2012; Matos, 2023), pois possui o poder ainda bastante centralizado, o que dificulta a real participação dos parceiros da sociedade civil na produção de políticas públicas de educação (Paxe, 2012; Carlos, 2022; Matos, 2023).

No entanto, percebe-se que a política educativa é fruto de um trabalho intelectual, em que se procura dar sentido a partir de reflexões, interpretações e percepções de diversos atores, com vista a gerar soluções que orientam a prática (Pires, 2012). E, portanto, com a avaliação do desempenho não é diferente, ou seja, cada ator envolvido apresenta um racional em relação ao processo tendo em conta o contexto em que é realizado.

A avaliação do desempenho é uma realidade no sistema de educação e ensino em Angola, sendo este um processo obrigatório e geral (Artigo 11 do Decreto-Lei 28/22 de 27 de Janeiro). Entretanto, os atores referiram que o anterior regime precisava ser melhorado pois apresentava muitas incongruências, sendo este um dos motivos que contribuiu para a sua alteração. Questões como a fraca formação do pessoal docente, a necessidade de melhorar as condições de trabalho dos professores, o absentismo docente, o fraco rendimento dos professores, a subjetividade ou falta de profundidade no processo de avaliação, a falta de clareza nos procedimentos e requisitos do processo de avaliação, a falta de capacitação e feedback dos avaliadores, a desmotivação ou insatisfação dos professores foram os problemas apontados<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Como na celebração do Dia Nacional do Educador em 2023 sob o tema “Os professores que precisamos para a Educação que queremos”, com objetivo de proporcionar um momento de reflexão, gratidão e reconhecimento aos professores pelo trabalho desempenhado em prol do sistema de educação e ensino (MED, 2023).

<sup>31</sup> Extraído das entrevistas.

No entanto, tal como mencionou a I3, a alteração do regime implicou principalmente uma avaliação e gestão por objetivos, ou seja, uma vez informados e posteriormente acompanhados pelos diretores das instituições de ensino, cada professor deve trabalhar com vista a alcançar os objetivos definidos (Artigo 22 do Decreto-Lei 28/22 de 27 de Janeiro). Este diferencial foi visto como um ponto-chave para esta nova etapa da avaliação do desempenho docente em Angola.

É importante referir que a avaliação do desempenho docente vem tendo um lugar de destaque na política de educação angolana a algum tempo. Quando o Estado angolano adotou a Lei de Bases de Educação e Ensino 13/01 de 31 de Dezembro, fruto das insuficiências identificadas após o diagnóstico feito pelo Ministério da Educação (Elavoco, 2021), a melhoria da qualidade dos professores era uma prioridade no setor da educação.

Vejamos que, em cumprimento com a Estratégia de Desenvolvimento a Longo Prazo para Angola até 2025, elaborada em 2007, o governo previu adotar medidas para que a Educação pudesse de facto constituir uma prioridade em matéria de despesa pública. Adicional, foi referida a necessidade de melhorar os sistemas de avaliação de qualidade e desempenho de professores e estabelecimentos de ensino (MEP, 2007). Podemos concluir que apesar da morosidade, a avaliação do desempenho sempre constituiu uma preocupação política sob pretexto da melhoria da qualidade dos professores e do sistema de educação.

#### *Avaliação de desempenho como ferramenta para melhorar a qualidade da educação em Angola*

As instituições partilham da mesma perspetiva, deixando claro nas suas declarações que a avaliação do desempenho sempre teve um papel importante. O Ministério da Educação, representado pela I1, I2 e I3 que:

I1: No quadro das nossas competências e funções enquanto I1, temos noção que a qualidade do processo de ensino-aprendizagem, o desenvolvimento do aluno, bem como o funcionamento do próprio sistema de educação, está ancorada na qualidade do professor e concomitantemente no seu desempenho, enquanto profissional comprometido e dedicado para a melhoria das sociedades humanas.

I2: Começaria por dizer que a avaliação é sempre uma questão que faz parte do quadro de prioridades do MED. Este, é um processo que nos permite saber o grau, o nível o trabalho ou ainda o rendimento dos nossos quadros. Portanto há sempre a necessidade de fazer a avaliação do desempenho dos nossos quadros.

I3: É necessário salientar que a avaliação sempre teve um papel importante na vida profissional de um professor.

A ideia segue sendo partilhada pelos parceiros sociais, isto é, I4, I5 e I6:

I4: Os temas ligados a educação, principalmente a avaliação em Angola são de pertinência extrema.

I5: A avaliação do desempenho docente sempre foi preocupação no sector da educação, até porque nós fazemos questão disto. A atividade docente não é fácil e é sempre necessário reforçar as nossas competências enquanto professores.

I6: Muitas vezes os professores não percebem a importância da avaliação do desempenho e nós temos envidado esforços para conscientizar sobre os benefícios da avaliação (...).

Assim sendo, percebe-se que a avaliação do desempenho docente sempre teve presente nas prioridades do Ministério da Educação, sendo identificada como um elemento que aprimora a qualidade do sistema de educação e ensino e, em particular a qualidade do trabalho docente, constituindo um tema cujos debates e reflexões serão sempre pertinentes para a realidade angolana.

Atualmente, com a adoção de políticas mais neoliberais por parte do governo de Angola como escape a crise económica (Andrade, 2023), a avaliação ganha ainda mais destaque. A perspetiva neoliberal é um ponto importante para compreender a cultura e a atual valorização da avaliação do desempenho, visto que privilegia a competição e apresentação de resultados, cada vez mais importantes para a profissão docente (Robertson, 2007)<sup>32</sup> e que coaduna com os princípios do neoliberalismo.

A escola enquanto um organismo vivo que persegue objetivos, geralmente definidos no sistema de educação e ensino, não escapa de maneira alguma a avaliação, enquanto uma ferramenta utilizada para determinar o seu nível de eficácia e produtividade (Cardoso, 2014). Uma das maneiras de contribuir para este objetivo é necessariamente a avaliação do desempenho dos professores, sendo este um processo sistemático de obtenção de informação válida e confiável do trabalho docente, com vista a determinar o seu desempenho em relação a um dado conjunto de circunstâncias (Rizo, 2005)

Como tal, este processo apresenta essencialmente duas funções simbólicas, nomeadamente o controlo e o desenvolvimento profissional. O coerente é que se procure conjugar estas funções tanto no texto como na prática e evitar que apenas uma função seja atendida em detrimento de outra (Fernandes, 2008; Moreira, 2009).

Na perspetiva da I3, tanto o anterior como o atual regime jurídico sempre tentaram satisfazer estas duas funções. No entanto, na perspetiva da I6 a avaliação “devia promover o desenvolvimento profissional a todos os níveis, ou seja, qualificar a trajetória profissional dos professores ao longo dos

---

<sup>32</sup> Claramente percebemos que o que a Estratégia de Longo Prazo para Angola projetou, não teve em consideração a crise vivida atualmente. Além disso, o contexto político também alterou, isto é, presidência da república e lideranças no Ministério da Educação.

anos de trabalho”, e que este constitui um dos pontos pelos quais sempre frisou, demonstrando que a avaliação nem sempre funcionou de formas a satisfazer as duas funções simbólicas.

Se formos ao pé da letra, tanto no Decreto-Lei 07/08 de 23 de Abril como no Decreto-Lei 28/22 de 27 de Janeiro, ambos procuram satisfazer as duas funções. O 2º artigo do Decreto-Lei nº 7/08 de 23 de Abril estabelecia que os objetivos da avaliação do desempenho são:

- a) Despertar a necessidade de superação constante, capacitando-os científica e pedagogicamente para as tarefas quotidianas;
- b) Incentivá-los para a disciplina pessoal no cumprimento de todas as tarefas diárias ou periódicas que concorram para a planificação, organização ou execução da atividade laboral;
- c) Contribuir para o aumento do seu prestígio social e brio profissional.

O 3º artigo, alínea 2 consagrava que a avaliação era obrigatória para efeitos de promoção da carreira e revalidação do contrato.

Ou seja, a partir do que mencionamos, percebe-se que o regime jurídico de 2008 procurava satisfazer as duas funções. Na mesma senda se inscreve o Decreto-Lei 28/22 de 27 de Janeiro. Dentre os oito objetivos apontados no 4º artigo, destacamos as alíneas d) e g), uma vez que os objetivos do regime anterior são reforçados neste. Assim tendo temos:

- d) Promover a melhoria contínua do desempenho profissional e proceder à sua avaliação e diferenciação em função da produtividade e dos resultados obtidos;
- g) Identificar as necessidades de formação e desenvolvimento profissional adequado à melhoria do desempenho dos serviços e dos agentes de educação;

No entanto, podemos resumir com a alínea d) do 14º artigo que estabelece que um dos objetivos da avaliação do desempenho é essencialmente “propor medidas de superação e melhoria pessoal e profissional, para a progressão na carreira e distinguir o mérito em termos de desempenho”.

De referir que o documento, apesar de estabelecer as premissas, nem sempre representa a realidade do contexto, o que pode levar a ter resultados diferentes dos esperados. Apesar do referido, conclui-se que o governo procurou sempre privilegiar a combinação das funções simbólicas.

Atualmente, o processo de avaliação de desempenho docente surge de formas a revogar os problemas identificados pelas instituições dos quais referimos anteriormente. A solução identificada foi precisamente a adoção deste Regime Jurídico, que “reuniu algum consenso” e em termos documentais, veio dar solução aos problemas identificados.

Com a análise dos Regimes Jurídicos (Decreto-Lei 07/08 de 23 de Abril e Decreto-Lei 28/22 de 27 de Janeiro), constatamos que existe maior clareza no documento<sup>33</sup>. A I3 referiu mesmo que:

I3: Por exemplo, se pegar numa das fichas de avaliação, contrariamente à lei 7, que fazia a menção qualidade de trabalho, o professor e o próprio avaliador tinham dificuldades em definir o que é qualidade de trabalho.

É importante salientar que a avaliação de desempenho à luz do decreto Presidencial 28/22 cinge-se mais e fundamentalmente não para julgar, mas sim para trabalhar como professor.

Portanto, se observar e com atenção os modelos de recolha de informações, percebe-se que se dá primazia ao contato entre o professor e responsáveis de ação pedagógica consubstanciado em visitas e encontros de trabalho.

Estas mudanças no documento concorrem para a alterar os problemas identificados no anterior regime jurídico. É importante referir que os problemas identificados são igualmente do fórum contextual, o que aos nossos olhos não são superados apenas a nível documental. Para sabermos se, de facto, entre a adoção de um novo regime e a prática os problemas foram suprimidos, seria necessário contactar os professores, diretores e membros do conselho pedagógico das escolas, o que não constituiu um objetivo do presente estudo.

Desta forma não foi possível ter a apreciação dos atores sobre o atual estado do processo de avaliação do desempenho docente, pelo que pode vir a ser feito em uma próxima oportunidade.

---

<sup>33</sup> Reforça e define outros objetivos, explicita melhor os princípios que regem o processo, define os tipos de avaliação possíveis, as suas modalidades, identifica os instrumentos e técnicas a utilizar.

## **Capítulo V – Considerações Finais**



Este projeto assumiu que a análise de uma política a partir do texto, é pouco abrangente, pois consideramos que, o contexto do debate das ideias que influenciam a política é relevante, uma vez que o texto suprime grande parte dos assuntos discutidos durante o seu processo de elaboração.

O projeto desenvolvido, na intenção de contribuir para o campo de análise das políticas de avaliação em educação, visou caracterizar como surge a política de avaliação do desempenho docente na agenda política angolana na perspectiva do Ministério da Educação e dos seus parceiros institucionais, centrando primordialmente na primeira fase de construção de uma política, isto é o contexto de influência.

De todo modo, este estudo apresenta limitações. Primeiramente, o facto de ter acesso à apenas 6 das 9 instituições que estiveram envolvidas na formulação da política de avaliação do desempenho docente reduziu a possibilidade de ter uma perspectiva mais abrangente sobre o problema investigado. Porém, os entrevistados são pessoas pouco acessíveis e com bastante experiência de trabalho no setor da educação, o que os tornam informantes privilegiados para o nosso estudo.

Em segundo lugar, é importante sublinhar que pode ter havido algum distanciamento temporal das pessoas entrevistadas em relação às perspectivas sobre a própria construção da política de avaliação do desempenho docente, por ter início em 2018 e ser aprovada apenas em 2022. Vejamos que, pela própria dinâmica das instituições, sejam do governo como das organizações da sociedade civil, as lideranças, bases técnicas, contextos e formas de pensar mudam, o que faz com que as suas percepções possam não ser suficientemente abrangentes. Este fator pode ainda estar na base da existência de diversas versões que garante uma percepção de controlo incorreta por parte dos parceiros envolvidos no processo.

Em terceiro lugar, referir que apesar dos esforços, não foi possível assinalar uma sequência de sessões de consultas, reuniões ou debates que culminou na criação das bases da política de avaliação do desempenho docente, o que nos leva a não precisar o número de interações entre as instituições (Ministério da Educação e Parceiros Institucionais). As bases foram estabelecidas essencialmente por meio de uma primeira versão criada pelo Ministério da Educação e depois partilhada a nível dos institutos públicos sob tutela e direções nacionais afins, bem como aos seus parceiros institucionais (membros da sociedade civil), que foram contribuindo de acordo aos seus escopos e competências.

Em quarto lugar, durante as entrevistas não foi possível obter a percepção dos entrevistados em relação à implementação da política de avaliação de desempenho docente, por ser, aos nossos olhos, prematuro. Assim, estudos subsequentes poderão explorar essa implementação, incluindo os professores e gestores escolares, enquanto principais interessados e quiçá, estender o estudo para as demais etapas do ciclo de políticas, o que tornará o estudo mais consistente.

O estudo centrou-se no contexto em que se estabelecem as bases das políticas educativas, propriamente das políticas de avaliação, marcado pela tensão entre controlo e regulação, contribui, em grande medida, para a materialização ou não dos objetivos dos sistemas de educação e ensino. A avaliação no campo da educação é um instrumento, que numa perspetiva teórica, interliga o contexto de produção de texto e o contexto da prática. Assim sendo, a análise processo de construção da política de avaliação de desempenho docente em Angola, se apresenta relevante neste período em que almeja a melhoria da qualidade em educação por meio de mudanças no seu sistema educativo. Neste sentido, a pesquisa reflete que o contexto de formulação da política de avaliação do desempenho docente em Angola, foi marcado por desordem e disputas que derivam das histórias, experiências, competências e interesses dos atores envolvidos, no intuito de influenciar o processo nos pontos considerados por cada um como o(s) mais importante(s).

A análise das entrevistas evidenciou questões com as quais os entrevistados lidam quotidianamente por força dos escopos das instituições, das suas atribuições diretas ou emanadas pela hierarquia, nomeadamente (i) o enquadramento jurídico e a sanção em caso de incumprimento das atividades laborais dos professores; (ii) o olhar sistémico focado nos professores como centro do sistema de educação e ensino e peças importantes para o seu funcionamento; (iii) a necessidade de estabelecer um mecanismo controlo mais eficiente em termos de recrutamento, seleção e promoção; (iv) a necessidade de tornar a avaliação do desempenho docente mais eficiente, objetiva e que conseguisse conjugar as funções simbólicas da avaliação; (v) bem como, uma visão mais interna, isto é, dos próprios profissionais e no que este processo poderia acrescentar em termos de motivação pessoal e profissional.

Na análise das entrevistas ficou patente a relevância das matérias em torno da avaliação do desempenho docente, tendo sido considerada pelos entrevistados uma questão relevante, abrangente e multifacetada, capaz de contribuir para a melhoria do sistema de educação e ensino em Angola. No entanto, os parceiros institucionais do Ministério da Educação contribuíram apenas para a tradução do problema, o que permitiu criar uma fundamentação adequada para a reformulação da política de avaliação do desempenho docente.

Essa contribuição deve-se ao controlo excessivo do Ministério da Educação, bem como a fraca capacidade de influência dos seus parceiros institucionais. Marques (2022) considera que após a tradução do problema, os parceiros são vistos como antagonistas e o governo age isoladamente, uma vez que o processo de tomada de decisão que exige a definição de objetivos, procedimentos, levantamento e disponibilização dos recursos necessários, é uma ação que os governos renunciam a parceria. Desta feita, a participação na construção das bases da política de avaliação do desempenho docente esteve vigiada pelo Ministério da educação enquanto principal ator, por conta do contexto sociopolítico.

A agenda política, enquanto uma pauta em que os problemas são identificados com vista a serem solucionados, é criada por meio da contribuição do governo e dos seus parceiros institucionais. No entanto, a agenda pode conter uma multiplicidade de questões que podem vir a não ser resolvidas, a não ser que se tornem prioridade. Para se tornar de facto uma prioridade e mobilizar uma ação efetiva do governo no contexto angolano, deve existir essencialmente vontade política, o que faz com a agenda se enquadre no modelo de antecipação (Pires, 2012).

Neste sentido percebe-se que o sistema de educação e ensino em Angola tem fortes implicações políticas, pois, a motivação do governo é combinada à existência de ganhos políticos e para este caso em concreto, a pesquisa mostra que estes ganhos estão em torno da determinação efetiva dos docentes no exercício das suas funções, suscetíveis de promoção, cessação de contrato e ingresso na carreira docente, proporcionados pelas valências da avaliação. Destaca-se aqui a satisfação dos interesses de responsabilização, de controlo e gestão do pessoal docente, uma vez que se realizaram concursos públicos de ingresso de professores e o aparelho do estado continua a ser o maior empregador, o que prejudica a sua gestão.

Angola vive atualmente uma crise económica, agravada pela pandemia da covid-19, o que o fez adotar medidas de racionalização das despesas públicas. Desta forma, o governo busca maior produtividade e eficiência do sistema de educação e ensino, porém com menos gastos públicos possíveis, uma vez que ao satisfazer estes interesses tem maior controle sobre as despesas do setor da educação.

Estas medidas foram influenciadas pela perspectiva neoliberal, consubstanciada numa agenda mundial que contribui para a padronização das políticas de educação, disseminada essencialmente por organismos internacionais como a UNESCO (Libâneo, Santos & Marques, 2019; Dale, 2004). Enquanto Estado subdesenvolvido, Angola recorre a organismos internacionais para receber apoio técnico e financeiro para resolver questões dos diferentes setores. No caso da educação temos por exemplo o Programa de Aprendizagem Para Todos (PAT), desenvolvido em parceria com o Banco Mundial ou o Programa de Transformação Curricular, em parceria com o Bureau Internacional de Educação da UNESCO (BIE-UNESCO) (MED, 2023).

Para o tema em estudo, é importante reconhecer que a perspectiva neoliberal traz consigo ferramentas prioritárias e indispensáveis no seu modelo de gestão nomeadamente, a competência, os rankings, a competição, bem como os indicadores quantitativos (Afonso, 2001), determinados após a um processo de avaliação. Ou seja, a política de avaliação não é apenas fruto da busca por maior qualidade no sistema de educação e ensino, mas também orientada e desenhada para satisfazer interesses de gestão e controlo em termos económicos, dada a crise vivida.

Desta forma, a política de avaliação do desempenho docente apresentou motivações legais, processuais e de gestão. As motivações legais prendem-se essencialmente na alteração da Lei de bases

do sistema de educação e ensino em Angola, isto é, a alteração da Lei 13/01 de 31 de Dezembro para a Lei 17/16 de 7 de Outubro, e em seguida a alteração para a Lei 32/20 de 12 de Agosto.

Ao abrigo da Lei de bases 13/01, teve o Decreto-Lei 07/08 de 23 de Abril, isto é, o primeiro regime jurídico de avaliação dos agentes da educação, configurada na matriz do estatuto da carreira dos agentes da educação. No entanto, a alteração na Lei de bases, implicava a alteração das demais leis subordinadas e essa alteração foi efetuada apenas ao abrigo da Lei 32/20. Assim sendo, o regime jurídico de avaliação do desempenho dos agentes da educação carecia de atualização.

As motivações processuais e de gestão estão ligadas aos problemas que decorriam do processo de avaliação do desempenho docente, bem como na satisfação dos interesses de controlo por parte do governo (Ministério da Educação). Por um lado, era necessário resolver questões relacionadas a subjetividade do processo, clarificar os procedimentos e papéis dos avaliadores e avaliados durante a avaliação, bem como melhorar as competências dos avaliadores e avaliados. Por outro lado, havia a necessidade de controlar a questão do absentismo docente, aumentar o rendimento ou *performance* dos professores nas salas de aula, gerir o processo de recrutamento, seleção e ascensão na carreira, o controlo dos salários, bem como os procedimentos de responsabilização dos docentes.

Assim sendo, foi possível reconhecer que o governo está a ser influenciado por uma perspetiva neoliberal de gestão cuja pretensão é transformar o sistema de educação e ensino em um dispositivo de prestação de serviços estruturado de formas a produzir resultados mais palpáveis, elegendo a avaliação do desempenho docente como ferramenta para melhorar a qualidade do sistema angolano.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Afonso, Almerindo Janela (2010). Políticas educativas e autoavaliação da escola pública portuguesa: apontamentos de uma experiência. *Est. Aval. Educ.*, 21 (46), 343-362.

Afonso, Almerindo Janela. (2001). A Redefinição do papel do estado e as políticas educativas: Elementos para pensar a transição. *Sociologia, problemas e práticas*, n.º 37, pp. 33-48.

Afonso, Almerindo José (2000). *Avaliação Educacional: Regulação e Emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas*. Cortez Editora.

Amado, João (2017). *Manual de investigação qualitativa em educação* 3ª edição. Imprensa da Universidade de Coimbra/Coimbra University Press.

Ana, Wallace P. S., & Lemos, Glen C. (2018). Metodologia Científica: a pesquisa qualitativa nas visões de Lüdke e André. *Revista Eletrônica Científica Ensino Interdisciplinar*, 4 (12).

Andrade, Valter de (2023). *Tipos de despesa pública e crescimento económico: O caso de Angola (2002-2020)*. Dissertação de Mestrado no curso de Economia e políticas públicas apresentada ao Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa. Disponível em: <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/30920/1/DM-VRGA-2023.pdf>

André, Rebeca Helena. (2010). *O ensino de história em Angola: Balanço (1975-2009) e prospetiva*. Dissertação no curso de História e Educação apresentada a Faculdade de Letras da Universidade do Porto. Disponível em: <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/57329/2/tesemestrebecaandre000124633.pdf>.

André, Rebeca Helena. (2014). *O ensino de história em Angola entre 1960 e 2012: Evolução, formação de professores e cooperação internacional*. Tese de Doutoramento em História apresentada a Faculdade de Letras da Universidade do Porto. Disponível em: <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/79949/2/36208.pdf>.

Ball, Stephen (2006). *Education Policy and social class*. Routledge.

Baptista, Isabel (2018). Ética e investigação em ciências da educação: A carta ética da sociedade portuguesa de ciências da educação. In Tavares, Pedro Vilas-boas, Osswald, Helena & Garcia, João Paulo [Coord.] *Ética e investigação na vida universitária*, 55-66. Disponível em: <https://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/18401.PDF#page=47>

Baptista, Isabel (2011). Ética, deontologia e avaliação do desempenho docente. *Cadernos do CAAP* – 3. Disponível em: <https://edufor.pt/doc/Caderno-CCAP-3-ADD-Etica.pdf>

Bardin, Laurence (1977). *Análise de conteúdo*. Lisboa: edições 70.

Benavente, Ana (2015). O que investigar em Educação?. *Revista Lusófona de Educação*, 29, 9-23. Disponível em: <https://revistas.ulusofona.pt/index.php/rleducacao/article/view/5091>

Berger, Guy & Terrasêca, Manuela (2011). Políticas e práticas de avaliação: algumas reflexões. *Educação, sociedade e cultura*.

Bethlem, Agrícola (1981). Os conceitos de política estratégica. *Revista de Gestão de Empresas* 21(1) 7-15. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/262596077\\_Os\\_conceitos\\_de\\_politica\\_estrategica](https://www.researchgate.net/publication/262596077_Os_conceitos_de_politica_estrategica)

Bilhim, João (2008). Políticas públicas e agenda política. *Revista de Ciências Sociais e Políticas*, 2(99-121), 5-20. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Joao-Bilhim/publication/292141803\\_Politicas\\_publicas\\_e\\_agenda\\_politica/links/56aa0c1308aef6e05df43fef/Politicas-publicas-e-agenda-politica.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Joao-Bilhim/publication/292141803_Politicas_publicas_e_agenda_politica/links/56aa0c1308aef6e05df43fef/Politicas-publicas-e-agenda-politica.pdf)

Boavida, João, & Amado, João. (2006). *Ciências da Educação: Epistemologia, Identidades e Perspectivas*. Universidade de Coimbra

Bonal, Xavier. (2009). La educación en tiempos de globalización: quién se beneficia?. *Educação e Sociedade*, 30(108), 653-671

Brandão, Maria J., & Magalhães, António. (2010). Avaliação educacional como tecnologia política. *Debater o currículo e seus campos: políticas, fundamentos e práticas: actas do IX colóquio sobre questões curriculares/V colóquio luso-brasileiro*. Disponível em: <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/35055/2/86010.pdf>

Brandão, Maria J., & Magalhães, António. (2011). Avaliação educacional, tecnologia política e discurso. *Educação, Sociedade e Culturas*, n. 33, 55-68.

Burton, Guy. (2014). Teorizando o Estado e a Globalização na política e políticas educacionais. *Práxis Educativa*, 9(02), 315-332. Disponível em: [http://educa.fcc.org.br/scielo.php?pid=S1809-43092014000200002&script=sci\\_abstract](http://educa.fcc.org.br/scielo.php?pid=S1809-43092014000200002&script=sci_abstract)

Cardoso, Maria da Graça Montenegro Vieira. (2014). *Avaliação de professores: Dimensões afetivas e éticas*. Dissertação de Mestrado apresentada à Escola Superior de Educação Almeida Garrett. Disponível em: <https://recil.ensinolusofona.pt/handle/10437/5536>

Carlos, Manuel Lino S. (2022). Políticas públicas como elemento fundamental de pensar a educação em Angola. *Ensaaios Pedagógicos*, Sorocaba, 6(1), 56-63. Disponível em: <https://www.ensaioapedagogicos.ufscar.br/index.php/ENP/article/view/271/282>

Carrasco, Ingrid Soledad Lorca (2023). Estado gubernamental y nueva gestión pública: Transformaciones de la escuela moderna. *Políticas De Evaluación Y Accountability En América Latina*, 73-89. Disponível em: [https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/106953728/Políticas\\_de\\_Evaluacion\\_y\\_Accountability\\_en\\_America\\_Latina.\\_Libro\\_Digital-libre.pdf?1698349018=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DPolíticas\\_de\\_Evaluacion\\_y\\_Accountability.pdf&Expires=1752354520&Signature=ViXNG7EL756vOGSTBfZbhRSRqOAg8FF5Q8u95qiVUEyFj3k38vKDwMOHRl z4aVhJEF-obps4RwXwJKj78PtaCdYazk-m8n0~frJwTG0GARhhQJC114r4II~CVE9q3rBX16n~NkCpyTc0csInkwv3YwK9AcC9Miw~K8JTqARh-e--GjIsKHLFXtCLX95u22hrQJBQeBZV9TF-1F8e6~w~Midp9Rui2E3tDY6BfnSz7LyA4RJv1El8tR7XYgZiQ91OnQSZslK7q~07zUnllSS46f624e02pPIn6AFwY3LhBo73ki7wU0malF9C8fL2t9p8JzEXbRF1INNRLHNl5Xqy7w\\_\\_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA#page=26](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/106953728/Políticas_de_Evaluacion_y_Accountability_en_America_Latina._Libro_Digital-libre.pdf?1698349018=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DPolíticas_de_Evaluacion_y_Accountability.pdf&Expires=1752354520&Signature=ViXNG7EL756vOGSTBfZbhRSRqOAg8FF5Q8u95qiVUEyFj3k38vKDwMOHRl z4aVhJEF-obps4RwXwJKj78PtaCdYazk-m8n0~frJwTG0GARhhQJC114r4II~CVE9q3rBX16n~NkCpyTc0csInkwv3YwK9AcC9Miw~K8JTqARh-e--GjIsKHLFXtCLX95u22hrQJBQeBZV9TF-1F8e6~w~Midp9Rui2E3tDY6BfnSz7LyA4RJv1El8tR7XYgZiQ91OnQSZslK7q~07zUnllSS46f624e02pPIn6AFwY3LhBo73ki7wU0malF9C8fL2t9p8JzEXbRF1INNRLHNl5Xqy7w__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA#page=26)

Carvalho, Renato Gil Gomes. (2008). Da cultura escolar a cultura de escola. In Escalier & Veríssimo [Orgs]. *Educação e Cultura: Actas do II Colóquio do Departamento de Ciências da Educação da Universidade da Madeira e VII Colóquio Internacional da Sociedade Europeia de Etnografia da Educação*. Disponível em: <https://digituma.uma.pt/entities/publication/953ba510-0615-48c0-82b1-951cdf35944d>

Charlot, Bernard (2006). A pesquisa educacional entre conhecimentos, políticas e práticas: especificidades e desafios de uma área de saber. *Revista Brasileira de Educação* v. 11 n. 31. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782006000100002>

Charlot, Bernard. (2007). Educação e globalização: uma tentativa de colocar ordem no debate. *Sísifo. Revista de Ciências da Educação*, 4, 129-136

Chivela, David Leonardo (2022). *Insucesso escolar no ensino primário em Angola: Causas e Implicações para a política educativa*. Dissertação de Mestrado em Administração educacional e regulação da educação, apresentada a Faculdade de ciências sociais, educação e administração da

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias de Lisboa. Disponível em:  
<https://recil.ulusofona.pt/server/api/core/bitstreams/221ab24c-309a-45f6-8c49-72dfe9109f42/content>

Correia, José Alberto. (2010). Paradigmas e cognições no campo da administração educacional: das políticas de avaliação à avaliação como política. *Revista Brasileira de Educação*, vol 15, nº 45, 456-467.

Cristovam, José Sergio da S., Lima, Caio Monteiro M., & Sousa, Thanderson Pereira de. (2023). Neoliberalismo contra as políticas sociais: Entre mercado, exceção e a lógica do interesse comum individual. *Diké (UESC)*, volume 22, número 22, 244-259. Disponível em:  
<https://periodicos.uesc.br/index.php/dike/article/download/3701/2373/>

Dale, Roger. (2004). Globalização e educação: Demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? *Educ. Soc.* 25(87), 423-460. Disponível em:  
<https://www.scielo.br/j/es/a/bJbBCJS5DvngSvwz9hngDXK/?format=pdf&lang=pt>

Declaração Nacional de Compromisso para a Transformação da Educação – Angola (2022). Disponível em: [https://transformingeducationsummit.sdg4education2030.org/system/files/2022-10/Angola\\_National%20Statement%20of%20Commitment.pdf](https://transformingeducationsummit.sdg4education2030.org/system/files/2022-10/Angola_National%20Statement%20of%20Commitment.pdf). Acesso à 6 de Janeiro de 2024.

Downs, Anthony. (1972). Up and down with ecology. *Public Interest*, 28. Disponível em:  
<https://osf.io/7kwxxy/download>

Elavoco, António. F. (2021). *Percepção dos Professores, sobre a Avaliação de Desempenho para o Desenvolvimento Profissional na Carreira Docente. Estudo de caso junto do Colégio N° 1783 do Município dos Gambos*. Monografia apresentada ao Instituto Superior de Ciências da Educação da Huíla. Disponível em: <https://repositorio.isced-huila.ed.ao/handle/20.500.14190/285>

Fernandes, Domingos (2008). *Avaliação do desempenho docente: Desafios, problemas e oportunidades*. Texto Editores. Disponível em: <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/5508>

Fraser, Márcia Tourinho D., & Gondim, Sónia Maria G. (2004). Da fala do outro ao texto negociado: discussões sobre a entrevista na pesquisa qualitativa. *Paidéia*, 14, 139-152.

Garcia, Maria Manuela A. (2010) Políticas educacionais contemporâneas: Tecnologias, imaginários e regimes éticos. *Revista Brasileira de Educação*, 15 (45), pp. 445-457. Disponível em:  
<http://educa.fcc.org.br/pdf/rbedu/v15n45/v15n45a04.pdf>

Gentili, Pablo (1995). O que há de novo nas novas formas de exclusão na educação?: neoliberalismo, trabalho e educação. *Educação & realidade*. Porto Alegre.

Gentili, Pablo (1996). Neoliberalismo e educação: manual do usuário. *Escola SA: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo*. Brasília: CNTE, 9-49. Disponível em:

[https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/50789367/neoliberalismo-e-educacao\\_Pablo\\_Gentili-libre.pdf?1481226156=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DNeoliberalismo\\_e\\_educacao\\_manual\\_do\\_usua.pdf&Expires=1685648354&Signature=JaO8KpNZmsnIW9RtUV8Wqpg28jEZANsYCao2KhHYv-eFAiROwc2sWk6-5Qg~8gnpCYLRbtp5yieSr9WnGZ6E5a4XaBryeAma5JF3N~qN~wjbpwhE6Kg~SUtFLAek2Et3YaeO0IB-g--MRe-wkHJwaumC7PQEh-oC7ACh1ed7qDbkPLmwhKKqDVHWYPgs-8ugh57AtaMhcGlQNu1jFBv7tMzl7fmyqADSiQ2wdiK7lOGF1kwr15kyyJ2xK8dagWIBiO3nebpdIEFrE-GWgRed~k9KJW5EdFhkRtqHmsKhPNiD7esS-E14bxeKZWYIjwHe84PkDomcGWKIHN65cByp0g\\_\\_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/50789367/neoliberalismo-e-educacao_Pablo_Gentili-libre.pdf?1481226156=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DNeoliberalismo_e_educacao_manual_do_usua.pdf&Expires=1685648354&Signature=JaO8KpNZmsnIW9RtUV8Wqpg28jEZANsYCao2KhHYv-eFAiROwc2sWk6-5Qg~8gnpCYLRbtp5yieSr9WnGZ6E5a4XaBryeAma5JF3N~qN~wjbpwhE6Kg~SUtFLAek2Et3YaeO0IB-g--MRe-wkHJwaumC7PQEh-oC7ACh1ed7qDbkPLmwhKKqDVHWYPgs-8ugh57AtaMhcGlQNu1jFBv7tMzl7fmyqADSiQ2wdiK7lOGF1kwr15kyyJ2xK8dagWIBiO3nebpdIEFrE-GWgRed~k9KJW5EdFhkRtqHmsKhPNiD7esS-E14bxeKZWYIjwHe84PkDomcGWKIHN65cByp0g__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA)

Giddens, Anthony (2005). *Sociologia*. Artmed.

Giron, Graziela Rossetto (2008). Políticas públicas, educação e neoliberalismo: o que isso tem a ver com cidadania. *Educ. Puc*, 17-26. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/edpuc/n24/n24a03.pdf>

Gomes, Catarina (2013). A Educação para os Direitos Humanos e a Declaração das Nações Unidas sobre Educação e Formação para os Direitos Humanos: a sua aplicação em zonas de reconstrução pós-conflito. *Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra/Ius Gentium Conimbrigae-Centro de Direitos Humanos/XV Pós-graduação em Direitos Humanos*. Disponível em: <https://igc.fd.uc.pt/data/fileBIB201782313545.pdf>

Gomes, Maria Do Céu (2010). *Avaliação do desempenho docente - Objectivos e controvérsias*. Dissertação de Mestrado apresentada a Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias. Disponível em: <https://recil.ensinolusofona.pt/handle/10437/1155>

Gunther, Hartmut. (2006). Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa: Esta é a questão?. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, vol 22, n.2, pp. 201-210.

Januário, José (2020). *Avaliação das aprendizagens no ensino secundário em Angola: Das concepções às práticas*. Tese de Doutoramento apresentada a Universidade do Minho. <http://repositorium.uminho.pt/handle/1822/73433>

João, Abel (2023). *As políticas públicas de educação em Angola: Percepções dos professores do ensino primário e o desafio da erradicação do analfabetismo*. Dissertação de Mestrado apresentado ao

Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa. Disponível em:  
<https://repositorio.ulisboa.pt/handle/10400.5/27690>

José, Joveta (2011). *A política externa de Angola: Novos regionalismos e relações bilaterais com o Brasil*. Tese de Doutorado, Instituto Superior de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/35078>

Kuebo, Paulino Gregório A., & Filho, Lourival José M. (2024). Neoliberalismo em Angola: Da gratuidade a mercadorização do ensino superior. *Cadernos da Fucamp*, v.27, pp.53-74. Disponível em:  
<https://www.revistas.fucamp.edu.br/index.php/cadernos/article/view/3191>

Libâneo, José C., Santos, Fabiano A., Marques, Hellen J. (2019). Finalidades educativas da escola e formação de professores no Brasil: Uma análise crítica da resolução cne/cp nº 2/2019. *Educação temática digital*, v.25, pp. 1-20. Disponível em:  
<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/etd/article/view/8671371/32852>

Lima, Jorge Ávila de. (2013). Por uma análise de conteúdo mais fiável. *Revista Portuguesa de Pedagogia*, 47(1), 7-29. Disponível em: [https://impactum-journals.uc.pt/rppedagogia/article/download/1647-8614\\_47-1\\_1/1143/5301](https://impactum-journals.uc.pt/rppedagogia/article/download/1647-8614_47-1_1/1143/5301)

Lobo, Gilneide Maria de Oliveira & Castro, Alda Maria Duarte Araújo. (2023). Agenda Global da Educação e Expensão do Ensino Superior. *Práxis Educativa*, Ponta Grossa, v.18, pp. 1-17. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/praxiseducativa/article/view/21286/209209217849>

Lopez, Abreu Caridad & Barbosa, Carla Olivia. (2022). Avaliação do desempenho do docente: uma estratégia para a formação docente em Angola. *Telos: revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales*, 24 (2), Venezuela. (pp. 272-287).

Mainardes, Jefferson & Marcondês, Maria Inês (2009). Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. *Educação & Sociedade*, 30, 303-318. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/KCJrrfcWgxsnhp8ZVN4R4Jt/>

Mainardes, Jefferson (2006) Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de Políticas Educacionais. *Educação e Sociedade*, 27(94), 47-69.

Mainardes, Jefferson (2015). Entrevista com o professor Stephen J. Ball. *Olhares: Revista do Departamento de Educação da Unifesp*, 3(2), 161-171. Disponível em:  
<https://resolver.ebscohost.com/openurl?sid=google&auinit=J&aulast=Mainardes&atitle=Entrevista+com+o+professor+Stephen+J.+Ball&id=doi%3a10.34024%2folhares.2015.v3.432&title=Olhares&volu>

me=3&issue=2&date=2015&spage=161&issn=2317-7853&authtype=ip%2cguest&groupid=main&custid=ns000290&site=ftf-live

Maluf, Sahid. (2018). *Teoria geral do Estado*. Saraiva Educação SA.

Marinho, Paulo, Fernandes, Preciosa & Leite, Carlinda (2014). A avaliação da aprendizagem: da pluralidade de enunciações à dualidade de concepções. *Acta Scientiarum. Education*, 36(01), 153-164. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/actaeduc/v36n01/v36n01a15.pdf>

Marques, Jacqueline (2022). A análise do ciclo das políticas: Uma ferramenta para assistentes sociais. *Temas Sociais*, 2, 31-53. Disponível em: <https://recil.ulusofona.pt/server/api/core/bitstreams/9637d35a-c5f5-45cc-8c9b-80a6681fde50/content>

Marques, Maria Luísa P. K. (2018). *Avaliação do desempenho docente na percepção dos professores do ensino secundário em Angola*. Tese de Doutoramento apresentada a Universidade Católica Portuguesa. Disponível em: <https://repositorio.ucp.pt/handle/10400.14/29444>

Mateus, Yolanda Beibi Tchinendele (2017). *Avaliação do desempenho docente: Estudo de caso da Escola de Formação de Professores de Benguela*. Dissertação de Mestrado apresentada a Universidade Portucalense. Disponível em: <https://www.proquest.com/openview/24ec14c5d62480edcd45603df394a958/1?pq-origsite=gscholar&cbl=2026366&diss=y>

Matos, José Fernando de (2023). *Os direitos humanos em Angola: Uma análise do direito de liberdade de expressão como direito fundamental*. Trabalho de fim do curso (bacharelato) em Relações Internacionais da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB). Disponível em: [https://www.repositorio.unilab.edu.br/jspui/bitstream/123456789/4118/1/2023\\_arti\\_josematos.pdf](https://www.repositorio.unilab.edu.br/jspui/bitstream/123456789/4118/1/2023_arti_josematos.pdf)

Matos, Manuel (2008). A avaliação do desempenho dos profissionais da educação: qual a questão de fundo?. *A página da educação*. Disponível em: <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/9121/2/84813.pdf>

Maues, Olgaíses Cabral (2021). A agenda global da educação no contexto da Covid-19. *Revista Linhas*, 22(49), 187-216. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5965/1984723822492021187>

Minayo, Maria Cecília S. & Sanches, Odécio. (1993). Quantitativo-Qualitativo: Oposição ou Complementaridade? *Cad. Saúde Públ.*, Rio de Janeiro, 9 (3), pp. 239-262.

Minayo, Maria Cecília S., & Costa, António P. (2018). Fundamentos teóricos das técnicas de investigação qualitativa. *Revista Lusófona de Educação*, 40. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=34958005002>

Ministério da Educação (MED) (2017). Plano Nacional de Desenvolvimento da Educação Educar Angola 2030. Disponível em: <https://planipolis.iiep.unesco.org/index.php/en/2017/plano-nacional-de-desenvolvimento-da-educacao-2017-2030-educar-angola-2030>

Ministério do Planeamento (MEP) (2007). Angola 2025: Estratégia de desenvolvimento a longo prazo para Angola 2025, Volume III.

Moreira, Maria Alfredo (2009). A avaliação do (des)empenho docente: Perspectivas da supervisão pedagógica. *Actas do Encontro do Grupo de Trabalho-Pedagogia para a Autonomia*, 4, 241-258. Disponível em: <https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/10366>

Nzuzi, Ndosi (2019). *A política monetária angolana no contexto da economia internacional*. Dissertação apresentada a Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho. Disponível em: [https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/61576/1/Dissertac\\_a\\_o%2B-%2BNzuzi%2BNdosi.pdf](https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/61576/1/Dissertac_a_o%2B-%2BNzuzi%2BNdosi.pdf)

Park, Kimuck & Jennings Jr, Edward T. (2015). The Issue-Attention Cycle and Public Policy in the United States. *The Korean Journal of Policy Studies*, 30(3), pp.1-22

Paxe, Isaac (2012). O SINPROF nas políticas de educação em Angola. *Revista de Ciências da Educação e Estudos Multidisciplinares*, 7, pp. 12-24. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/332465132\\_O\\_SINPROF\\_nas\\_politicas\\_da\\_Educacao\\_em\\_Angola](https://www.researchgate.net/publication/332465132_O_SINPROF_nas_politicas_da_Educacao_em_Angola)

Paxi, Mataia Tana (2017). *Avaliação do desempenho docente em Angola: Estudo de caso na universidade agostinho neto*. Dissertação apresentada a faculdade de ciências sociais e humanas da Universidade da Beira Interior em Covilhã. Disponível em: [https://ubibliorum.ubi.pt/bitstream/10400.6/9514/1/5682\\_11728.pdf](https://ubibliorum.ubi.pt/bitstream/10400.6/9514/1/5682_11728.pdf)

Pires, Carlos (2012). Políticas educativas—uma abordagem pela “análise das políticas públicas”. In *III Congreso Iberoamericano de Política y Administración de la Educación—Gestión pedagógica y política educativa: desafíos para la mejora de la formación e profesionalización de los educadores*. Fórum Europeu de Administraciones de la Educación del Estado Español. Disponível em: <https://repositorio.ipl.pt/entities/publication/6389f1e7-55e4-44f0-bd8e-30e65b477782>

Portz, John (1996). Problem Definitions and Policy Agendas: Shaping the Educational Agenda in Boston. *Policy Studies Journal*, 24(3), pp. 371-386. Disponível em:  
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1541-0072.1996.tb01635.x>

Ramôa, Mônica Cristina C. (2017). *Políticas Educativas e Construção de uma nova profissionalidade docente: Avanços e recuos no desenvolvimento profissional*. Tese de Doutorado apresentada a Universidade da Beira Interior. Disponível em:  
<https://www.proquest.com/openview/61cfe1d9a9e9a86bf0a1024e99c136f4/1?cbl=2026366&diss=y&pq-origsite=gscholar&parentSessionId=Y7i72MkcIKpXXs0vZoaa1CNwrRBIZNYyI9QhxL6lj%2Fk%3D>

Rizo, Héctor. (2005). Avaliação do desempenho docente: Tensões e tendências. In O docente como protagonista na mudança global. *Revista Prelac Educação Para Todos, nº 1, pp 146-163*. Disponível em:  
[https://unesdoc.unesco.org/in/documentViewer.xhtml?v=2.1.196&id=p::usmarcdef\\_0000144666\\_por&file=/in/rest/annotationSVC/DownloadWatermarkedAttachment/attach\\_import\\_b59d37ff-7b6a-45a6-a230-684e471a5bd1%3F\\_%3D144666por.pdf&updateUrl=updateUrl7779&ark=/ark:/48223/pf0000144666\\_por/PDF/144666por.pdf.multi&fullScreen=true&locale=en#%5B%7B%22num%22%3A616%2C%22gen%22%3A0%7D%2C%7B%22name%22%3A%22XYZ%22%7D%2Cnull%2Cnull%2C0%5D](https://unesdoc.unesco.org/in/documentViewer.xhtml?v=2.1.196&id=p::usmarcdef_0000144666_por&file=/in/rest/annotationSVC/DownloadWatermarkedAttachment/attach_import_b59d37ff-7b6a-45a6-a230-684e471a5bd1%3F_%3D144666por.pdf&updateUrl=updateUrl7779&ark=/ark:/48223/pf0000144666_por/PDF/144666por.pdf.multi&fullScreen=true&locale=en#%5B%7B%22num%22%3A616%2C%22gen%22%3A0%7D%2C%7B%22name%22%3A%22XYZ%22%7D%2Cnull%2Cnull%2C0%5D)

Robertson, Susan (2007). Reconstruir o mundo: Neoliberalismo e a transformação da educação. *Revista Lusófona de Educação (7)* 13-34.

Rodrigues, Suely da Silva (2012). Políticas de avaliação docente: Tendências e estratégias. *Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 20, n. 77, p. 749-768*.

Sampaio, Carlos. M. A., Dos Santos, Maria. D. S., & Mesquida, Peri (2002). Do conceito de educação à educação no neoliberalismo. *Revista Diálogo Educacional*, 3(7), 1-14. Disponível em:  
<https://www.redalyc.org/pdf/1891/189118078012.pdf>

Severino, António J. (2007). *Metodologia do trabalho científico*. 23ª edição, Cortez editora.

Souza, Celina (2006). Políticas públicas: Uma revisão de literatura. *Sociologias*, 8(16), 20-45.

Souza, Tadeu de Paula & Cunha, Gustavo Tenório (2013). A gestão por meio da avaliação individualizante e competitiva como elemento comum nas políticas públicas e gerenciais contemporâneas: uma contribuição crítica a partir de Michel Foucault. *Saúde Em Debate* 37 (99) pp.

655-663. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/sdeb/a/tRPQZsFdN5HXSgQhgNt5DDd/?format=pdf&lang=pt>

Teixeira, Mariana (2022). Relatório da Consulta Nacional: Cimeira sobre a transformação da educação (Transforming Education Summit). Disponível em:

[https://media.unesco.org/sites/default/files/webform/ed3002/Angola\\_NC\\_report.pdf](https://media.unesco.org/sites/default/files/webform/ed3002/Angola_NC_report.pdf)

Teodoro, António Neves Duarte. (1999). *A construção social das políticas educativas: estado, educação e mudança social no Portugal contemporâneo*. Tese de Doutoramento apresentada a Universidade Nova de Lisboa.

Vargas, Andrea M. D., Ferreira, Efigénia F., & Zina, Livia, G. [orgs] (2019). *Coletânea de Trabalhos em saúde coletiva*. Faculdade de Odontologia da Universidade Federal de Minas Gerais.

Veiga, Amélia (2012). Bologna 2010. The moment of truth?. *European Journal of Education*, 47(3).

Veiga, Amélia (2019). Síntese das comunicações relativas ao Eixo 2 – Avaliação e Qualidade Educativa. Uma reflexão sobre avaliação e qualidade educativa. *II Seminário Internacional Currículo, Avaliação, Formação e Tecnologias Educativas*. Centro de Investigação e Intervenção Educativas, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto.

Verger. Antoni (2019). A política internacional global: Conceitos e marcos teóricos chave. *Práxis Educativa*, v.14, n°1, pp. 9-33. Disponível em:

<https://revistas.uepg.br/index.php/praxiseducativa/article/view/12987/209209210544>

Viana, Aline Lucas Barroso (2024). *A travessia: Desmascarando a intromissão do neoliberalismo na educação*. Texto apresentado ao Programa de Pós-graduação Profissional em Educação – Mestrado em Formação Docente para Educação Básica Disponível em:

<https://repositorio.uniube.br/handle/123456789/2974>

Zau. Filipe. (2012). *Do Acto Educativo ao Exercício da Cidadania*. Mayamba Editora.

## **Legislação Nacional**

Angola. (2010). Constituição da República de Angola

Angola. (2020). Decreto Presidencial 222/20 de 28 de Agosto (Estatuto Orgânico do Ministério da Educação)

Angola. (2008). Decreto-Lei 07/08 de 23 de Abril (Regime Jurídico de Avaliação do desempenho dos Agentes da Educação)

Angola. (2022). Decreto-Lei 28/22 de 27 de Janeiro (Regime Jurídico de Avaliação do desempenho dos Agentes da Educação)

### **Documentos de Organizações Internacionais**

ONU. (1948). Declaração Universal dos Direitos Humanos. Resolução 217A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas. Disponível em:

[https://dcjri.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/declaracao\\_universal\\_dos\\_direitos\\_do\\_homem.pdf](https://dcjri.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/declaracao_universal_dos_direitos_do_homem.pdf)

UNESCO. (2001). Educação para todos: O compromisso de Dakar. 2ª Edição. Disponível em:

[https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1330730/2000\\_declaracaosobreeducacaoparatodosocompromissodedakar.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1330730/2000_declaracaosobreeducacaoparatodosocompromissodedakar.pdf)

UNESCO (2020). Declaração da Reunião Mundial da Educação 2020. Disponível em:

[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374704\\_por](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374704_por)

UNESCO. (1998). Declaração Mundial sobre a Educação Para Todos: Satisfação das necessidades básicas de aprendizagem 1990. Disponível em:

<https://www.ie.uminho.pt/pt/Instituto/PublishingImages/Paginas/Nucleo-de-Educacao-para-os-Direitos-HumanosNEDHIEUM/declaracaoEducacaoTodosr.pdf>

UNESCO. (2015). Declaração de Incheon. Disponível em:

[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000233137\\_por](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000233137_por)

UNICEF. (2023) Análise do Orçamento Geral de Estado de Angola 2023. Disponível em:

<https://www.unicef.org/angola/media/3516/file/Educa%C3%A7%C3%A3o%20.pdf>

### **Jornais e Sites**

Jornal de Angola. (2018). Associação dos Professores Angolanos comemora o seu aniversário.

Disponível em: <https://www.jornaldeangola.ao/ao/noticias/detalhes.php?id=418416>

Ministério da Educação (MED) (2023). Educação no estado da nação. Disponível em:

<https://med.gov.ao/ao/noticias/educacao-no-estado-da-nacao-2-2/>

Novo Jornal (2022). Sindicatos acusam MED de manipular lei de avaliação de desempenho. Disponível em: <https://www.novojornal.co.ao/sociedade/detalhe/sindicatos-acusam-med-de-manipular-lei-de-avaliacao-e-desempenho--28906.html>

Novo Jornal. (2018). Pr destaca redução da criminalidade e aumento da liberdade de imprensa no balanço de 2018. Disponível em: <https://novojornal.co.ao/politica/detalhe/pr-destaca-reducao-da-criminalidade-e-aumento-da-liberdade-de-imprensa-no-balanco-de-2018-e-reitera-foco-no-relancamento-da-economia-para-2019--19131.html>

## **ANEXOS**



## ANEXO 1 – CONSENTIMENTO INFORMADO

No quadro do trabalho de final do curso conducente ao grau de Mestre em Ciências da Educação, sob o título “Avaliação do desempenho docente na agenda política em Angola na perspetiva do Ministério da Educação e seus parceiros institucionais”, do estudante Kelson de Jesus Pereira Ventura, sob orientação da Professora Doutora Amélia Veiga, pela Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade do Porto, gostaríamos de a/o convidar a participar deste projeto de pesquisa, por meio de uma entrevista de aproximadamente meia hora.

O trabalho tem como objetivo caracterizar o contexto de influência do regime jurídico de avaliação do desempenho docente em Angola, na perspetiva do Ministério da Educação e seus parceiros institucionais, isto é, caracterizar o processo político que esteve na base do Decreto nº 28/22 de 27 de Janeiro, por meio das representações, interpretações e reinterpretações dos atores políticos diretamente ligados a formulação do regime jurídico.

Comprometo-me ao máximo agir com zelo, boa-fé e solicitar a devida permissão em relação possível a partilha das informações do estudo num fórum público. Além disso, seguiremos as recomendações da Carta Ética da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação (<https://www.spce.org.pt/PDF/CARTAETICA.pdf>), bem como da Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade do Porto.

Desta forma, assinando abaixo indica que:

- a) Foi-lhe fornecida informações suficientes sobre este projeto de investigação. O propósito da sua participação foi explicado de forma clara.
- b) A sua participação neste projeto é completamente voluntária. Não existe coerção explícita ou implícita que condicione a mesma.
- c) Os dados recolhidos através de áudio e vídeo serão confidenciais e tornados anónimos e em nenhum momento poderão ser identificados pessoalmente.
- d) Recebeu garantias explícitas de que o estudante acima mencionado, não a/o identificará pelo nome em nenhum produto e que a sua confidencialidade como participante deste projeto permanecerá segura.
- e) Leu e entendeu este formulário de consentimento. Teve todas as suas perguntas respondidas e concorda em participar neste projeto. Se desejar, poderá ter uma cópia deste formulário.

---

Declaro que aceito participar neste projeto, conforme acima descrito.

Assinatura: \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_\_/\_\_\_\_/2024

---

Obrigado!

## **ANEXO 2 – FORMULÁRIO DE REVISÃO ÉTICA**

### ANEXO 3 – GUIÃO DE ENTREVISTA

| Blocos Prévios                                                                   | Objetivos                                                                                                                                             | Questões Orientadoras                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Observação  |
|----------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| <b>Legitimação da entrevista</b>                                                 | Apresentar o estudo<br>Explicitar a sua intenção                                                                                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Problema, benefícios e Objetivos do estudo</li> <li>• Agradecer a disponibilidade e colaboração</li> <li>• Informar sobre as questões éticas, a forma de uso e tratamento de dados (confidencialidade) bem como a utilização de um gravador durante a entrevista</li> </ul>                                                                                                                                                                    |             |
| <b>Motivação dos Entrevistados</b>                                               | <p>Criar um ambiente saudável para a realização da entrevista</p> <p>Deixar o entrevistado confortável e confiante para discorrer sobre o assunto</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Percurso Académico e Laboral</li> <li>• Experiências Laborais Marcantes</li> <li>• Principais preocupações atualmente</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |             |
| Designação dos Blocos                                                            | Objetivos                                                                                                                                             | Questões Orientadoras                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Observações |
| <b>Bloco 1<br/>Constituição da Agenda<br/>Política no Sector da<br/>Educação</b> | Identificar de que forma é construída a agenda política no sector da educação em Angola                                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Quais os desafios que chegam a sua mesa para o devido parecer ou resolução?</li> <li>• De onde é que estes partem e como chegam a sua mesa?</li> <li>• Como contribui para a construção da agenda política da educação? A agenda política se torna definitiva? Se sim, como e em que período?</li> <li>• Como são selecionados determinados problemas em detrimento de outros e porquê? A definição das prioridades é centralizada?</li> </ul> |             |

|                                                                                                                               |                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |  |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|                                                                                                                               |                                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Há desafios mais fáceis que outros? Uns são despachados e outros olhados com mais atenção?</li> <li>• Quais os atores que contribuem para a identificação, alteração ou ainda esclarecimento do real foco do desafio a enfrentar?</li> <li>• Há a possibilidade de se vir alterar a política em razão do contexto da prática apresentar consequências inesperadas?</li> </ul>                                                                                                             |  |
| <p><b>Bloco 2</b><br/> <b>Avaliação de Desempenho</b><br/> <b>Docente como preocupação</b><br/> <b>política em Angola</b></p> | <p>Compreender como a ADD se tornou uma questão política</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Como a ADD ganhou espaço na agenda política do MED? Quando é que a ADD se tornou um problema? Houve influência das Greve dos Professores?</li> <li>• Quanto tempo levou desde a discussão a aprovação do Decreto-Lei 20/22?</li> <li>• Ao longo do processo, a política teve diferentes versões? Quais foram as principais preocupações dentro dessas versões?</li> <li>• Quais os foram os atores e o critério usado para seleccioná-los para a discussão da Política de ADD?</li> </ul> |  |

|                                                                                                                            |                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| <p><b>Bloco 3</b><br/> <b>Influências internas e externas na Política de Avaliação do Desempenho Docente em Angola</b></p> | <p>Identificar as Principais Influências Internas e Externas da Política de Avaliação do Desempenho Docente</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• A PLADD é também resultado de influências externas (Atores e Princípios)? Se sim quais? (UNESCO - ONU – OIT) (Valorização da Profissão Docente – Princípio da Participação Democrática)</li> <li>• Quais são as principais influências internas na PLADD? Quais são os atores que podiam exercer um papel primordial nessa discussão?</li> <li>• A relação de poder faz-se sentir entre os atores? Houve alguma pressão em relação ao timing da aprovação da política?</li> </ul> |  |
| <p><b>Bloco 4</b><br/> <b>Atores e suas Influências nas Políticas de Avaliação</b></p>                                     | <p>Analisar de que forma os atores envolvidos influenciam as políticas de avaliação docente em Angola</p>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• A voz de todos os interessados esteve representada durante o processo de discussão?</li> <li>• Quais foram os principais interesses manifestados na aprovação desta Política?</li> <li>• Viu os seus interesses (visão - ideais) salvaguardados durante a discussão?</li> <li>• Quais foram as principais contradições, conflitos e tensões no processo de discussão?</li> <li>• Quais foram os principais consensos conseguidos no processo de discussão?</li> </ul>             |  |

| <p><b>Bloco 5</b><br/><b>Percepções sobre ADD em Angola</b></p> | <p>Identificar as motivações, racionais, as razões em torno da Avaliação do desempenho docente e da sua mudança</p>                                                                                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• A ADD é uma realidade nas escolas em Angola? As suas dimensões de gestão da carreira e desenvolvimento profissional se fazem sentir?</li> <li>• Qual das dimensões é mais relevante no processo?</li> <li>• Qual foi o principal motivo que levou a alteração da política de ADD? As quotas e os concursos públicos realizados jogaram um papel importante para a alteração da política?</li> <li>• Quais os principais pontos envolvidos nesta mudança?</li> </ul> |            |
|-----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Bloco de Encerramento                                           | Objetivos                                                                                                                                                                                                          | Questões Orientadoras                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Observação |
| <p><b>Encerramento da Entrevista</b></p>                        | <p>Refletir sobre a entrevista (entrevistador, entrevistado, questões abordadas e pertinência do estudo)</p> <p>Reiterar a importância da participação do entrevistado, bem como do uso e tratamento dos dados</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gostaria de apresentar mais algum ponto de vista? Acrescentaria alguma dimensão no estudo?</li> <li>• Considera esse estudo pertinente para a realidade atual?</li> <li>• Considerações sobre a entrevista tanto a sua participação como a condução da mesma?</li> </ul>                                                                                                                                                                                            |            |