

Projeto de Criação de Escolas de Referência em Angola: análise da definição da agenda política

Chocolate Adão Brás¹

Recebido em março de 2022

Aceito em junho de 2022

RESUMO

Este estudo analisa o processo de definição da agenda política do Projeto de Criação de Escolas de Referência em Angola, a partir de modelos analíticos do campo da Ciência Política referentes a *agenda setting*, buscando compreender os elementos considerados para a formulação desse projeto e identificar os participantes visíveis e invisíveis que terão intervindo e/ou influenciado o processo. Com viés qualitativo, sustentada em documentos e referenciais bibliográficos, o estudo enquadra-se no domínio das pesquisas sobre políticas e programas, fundamentada na análise do processo de formulação de políticas. A análise política do projeto sinaliza que a modalidade adotada para a definição da agenda política foi *top-down*, ou seja, tendo o Estado como o componente principal, como participantes visíveis através dos políticos, nomeadamente, o Presidente da República e seus órgãos auxiliares, com destaque para o Gabinete do Ministro de Estado para a Coordenação Económica, o que sinaliza algum desvio no padro de formulação das políticas públicas do governo angolano, atendendo que essa responsabilidade cabe ao Ministério da Educação, na interação com os seus parceiros sociais. Por outro lado, constatou-se que para a formulação do projeto o governo teve em consideração elementos ligados a necessidade de democratização do acesso à escola e de melhoria da qualidade do ensino no país, para responder as agendas internacionais por si subscritas.

Palavras-chave: Políticas educacionais; Agenda política; Escolas angolanas; Acesso e qualidade educativa.

Project to create reference schools in Angola: analysis of the definition of the political agenda

ABSTRACT

This article analyzes the agenda setting process of the Projeto de Criação de Escolas de Referência in Angola, based on analytical models from the field of Political Science referring to agenda setting, seeking to understand the elements considered for the formulation of this project and identify the visible and invisible participants that intervened or influenced the process. With a qualitative bias, supported by documents and bibliographic references, the study fits into the field of research on policies and programs, based on the analysis of the policy-making process. The results indicate that the modality adopted for defining the political agenda of the project was top-down, that is centralized, with the only visible participants being politicians, namely the President of the Republic and his auxiliary staff, especially the Minister of State for Economic Coordination, which signals some deviation in the pattern of formulating public policies of the Angolan government, because it should be the Ministry of Education responsibility,

¹ Aluno do Doutorado em Educação, na linha pesquisa políticas educacionais do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná. Mestre em Administração Educacional pelo Instituto Superior de Ciências da Educação de Luanda (2019). Possui graduação em Ensino de Psicologia pelo Instituto Superior de Ciências da Educação de Cabinda (2015). Atualmente é Assistente de Investigação no Centro de Investigação Sol Nascente, Huambo – Angola. chocolatebras@gmail.com.

in the interaction with its social partners. On the other hand, it was found that, for the formulation of the project, the government took into account the indicators related to the need to democratize access to school and to improve the quality of education in the Country, in order to respond to the international agendas it subscribed to.

Keywords: Educational policies; Policy agenda; Angolan schools; Access and educational quality.

Introdução

O objeto do presente estudo fundamenta-se na análise da definição da agenda política (*policy agenda-setting*) do Projeto de Criação de Escolas de Referência em Angola (PCER), buscando compreender os elementos considerados para a formulação desse projeto e identificar e descrever as atribuições dos participantes visíveis e invisíveis, olhando sobretudo na sua influência no processo de formulação do projeto.²

Trata-se de um estudo que se enquadra no domínio da pesquisa sobre políticas e programas, fundamentada na análise do processo de elaboração de políticas, (MAINARDES, 2018). A sua realização importa referenciais teórico-metodológicos de análise do campo da Ciência Política, por se entender que este campo específico tem produzidos modelos explicativos que permitem melhor entendimento de como e por que um governo faz ou deixa de fazer alguma ação que tenham implicações na vida dos seus cidadãos (SOUZA, 2002). A escolha por este campo fundamenta-se igualmente na intenção de se analisar o papel das instituições na decisão e na formulação de políticas públicas, compreendendo o contexto, os sujeitos, os desdobramentos e os direcionamentos da política.

O estudo se fundamenta numa metodologia qualitativa, sustentada em documentos e referenciais bibliográficos. No essencial, o estudo privilegiou a análise documental, enfocada na Constituição da República de Angola, na Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino, Plano Nacional de Desenvolvimento 2018-2022, Plano Nacional de Desenvolvimento da Educação 2017-2030, Despacho Presidencial n.º 11/21,

² O estudo foi realizado como critério de avaliação final da disciplina de Análise de Políticas Públicas, ministrada pelo Prof. Dr. Marco Cavalieri, do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná, onde estivemos como aluno especial durante o I Semestre de 2021, no âmbito da frequência do curso de doutorado em educação da referida universidade.

de 22 de Janeiro e no Termos de Referência do Projeto de Criação de Escolas de Referência. A opção por estudar essa política através de documentos justifica-se considerando a importância de se analisar as políticas públicas voltadas para educação, tendo em conta os aspectos económicos, social, políticos.

As políticas públicas neste estudo são entendidas como respostas das autoridades governamentais aos problemas identificados e apresentam-se como fundamentais na ação pública e ação governativa. Essas políticas buscam dar respostas às demandas definidas por uma multiplicidade de fatores e agentes. Enquanto conceito, as políticas públicas não são fáceis de definir, pelo facto de não existir apenas uma definição para a sua interpretação. Ainda assim, diferentes autores, tais como Ribeiro e Bembe (2019); Fialho e Moreira (2018); Agum, Riscado e Menezes (2015), apontam como a mais consensual a definição proposta por Thomas Dye (1984) em que a política pública seria o que o governo escolhe fazer ou não fazer. Dito de outro modo, a ausência de uma política é em si uma política.

Fialho e Moreira (2018, p.2) referem que a ideia defendida por Dye expandiu-se incorporando o argumento de Subirats *et al.* (2008), uma vez que “tais (in)ações têm o intuito de regular comportamentos, organizar burocracias, distribuir benefícios e/ou arrecadar impostos (ou todos esses casos ao mesmo tempo), a fim de resolver, de maneira pontual, um problema politicamente definido como coletivo”. Os autores consideram que essas (in)ações referem-se, ao conjunto de diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e metodologias para as relações sociais, mediações entre atores da sociedade e do Estado.

É importante referir que, apesar do consenso que há em relação à definição de política pública proposta por Dye, de acordo com Souza (2006) a definição mais conhecida continua sendo a de Laswell (1956), ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

Ribeiro e Bembe (2019) socorrendo-se de Andrey Heywood (2002) fazem constar que política pública é o aspecto da política que afeta a maioria das pessoas e que em termos práticos, ela consiste nas saídas (*outputs*) do processo político. Já Agum *et al.* (2015) apontam que David Easton (1953) descreveu as políticas públicas como a

manifestação do processo político, logo transformando *inputs* em *outputs*, isto é, apoios ou demandas transformadas em ações práticas ou mesmo decisões tomadas.

Neste estudo, coloca-se o foco nas políticas educacionais, olhando as formas pelas quais se definem as políticas públicas no âmbito da educação, considerando as relações estabelecidas entre Estado e sociedade civil visando a garantia do direito à educação e o direito à uma educação de qualidade. Segundo Souza (2011) no campo de pesquisa em política educacional, há a complexidade quando se fala em qualidade, sobretudo considerando as disputas políticas sobre a escola, os interesses político-partidários e os grupos de pressão. A propósito o autor refere que tal complexidade:

[...] se revela na necessidade de compreendermos melhor o que e como se constitui a agenda política (a pressão social), o que é como se institui a política propriamente dita (as decisões governamentais), a sua execução e os resultados desse processo, com vistas a se saber os desenhos e os movimentos da ação do Estado ante as demandas, mesmo as pouco reconhecidas, por educação. (SOUZA, 2011, p.16).

O autor leva a compreender que uma política é um constructo social e um constructo de pesquisa que no caso específico da educação, representa a existência de uma construção social do problema educacional. É a partir deste entendimento que se buscará em primeira instância fazer um enquadramento sobre a agenda política da educação em Angola neste estudo, de seguida se abordar como se dá o processo de elaboração de políticas públicas, observando as diferentes formas e perspectivas em que a mesma é discutida, faz-se uma descrição histórica dos estudos sobre a definição da agenda de políticas públicas, para chegar-se as considerações finais, fazendo inferências sobre como se deu a definição da agenda política do Projeto de Criação de Escolas de Referência em Angola.

Tendo em conta que se pode entender como política pública a discussão e prática de ações relacionadas ao conteúdo, concreto ou simbólico, de decisões reconhecidas como políticas; isto é, o campo de construção e atuação de decisões políticas, tal como sugerem Agum *et al.* (2015) e a análise de políticas públicas como uma atividade política e social na lógica de Bardach (1998), realiza-se este estudo como o foco na *agenda setting* do Projeto de Criação de Escolas de Referência em Angola, enquanto

um programa da política pública de Educação, fundamentado no estudo do ciclo de políticas públicas.

Para Bell e Stevenson (2006) citado por Ball e Mainardes (2011), os estudos de política educacional tendem a tomar uma das três formas que seguem: (i) o desenvolvimento de modelos analíticos através dos quais as políticas podem ser analisadas e interpretadas; (ii) a análise de um conjunto de questões relacionadas às políticas; e (iii) a análise crítica de políticas específicas. Ball e Mainardes (2011) apontam a existência de dois grupos distintos nas pesquisas e publicações brasileiras sobre políticas educacionais:

- (i) Estudos de natureza teórica sobre questões mais amplas do processo de formulação de políticas, abrangendo discussões sobre mudanças no papel do Estado, rede de influências no processo de formulação de políticas, abordagem históricas das políticas educacionais brasileiras (geralmente vinculadas à análise dos contextos socioeconómico e político), entre outros aspetos. (ii) Análise e avaliação de programas e políticas educacionais específicas (BALL; MAINARDES, 2011, p.12).

O presente estudo, apesar de tratar de uma realidade não brasileira, no caso específico, da realidade angolana, ele pode enquadrar-se no primeiro grupo, ou seja, é um estudo de natureza teórica que busca discutir um ciclo do processo de formulação de políticas, no caso a definição da agenda do Projeto de Criação de Escolas de Referência em Angola, a partir da perspetiva de vários teóricos da área de estudo das políticas públicas.

Processo de Formulação de Políticas Públicas

A discussão sobre o processo de formulação de políticas públicas não é fácil de ser realizada pelo facto de os teóricos que a estudam divergirem muito e/ou mesmo em quase tudo. Apesar das várias divergências destaca-se a compreensão quase comum de que é mais recomendado estudá-la por ciclos com distintas fases. É essa abordagem que se busca adotar no presente estudo. Neste sentido, e para uma melhor compreensão de como este processo decorre descrever-se-á alguns modelos de elaboração de políticas públicas.

Ao perscrutar a literatura sobre o estudo das políticas públicas (*policy*) compreende-se que o primeiro teórico a trabalhar sobre o processo de elaboração de políticas públicas e a construir uma sistematização das suas fases foi Harold Lasswell (1956), identificando 7 fases: (i) *Informação*, que se fundamenta na recolha de dados relevantes para a política pública, bem como da previsão e planificação do plano de ação; (ii) *Iniciativa*, que é a aprovação da política pública em alternância a vigente; (iii) *Prescrição*, que se refere a emissão de normas gerais para a aplicação da política pública; (iv) *Invocação*, que busca uma qualificação provisória das condutas com base nas normas gerais; (v) *Aplicação*, onde se dá uma qualificação definitiva das condutas com base nas prescrições; (vi) *Avaliação*, fundamentada na estimativa do sucesso ou insucesso das decisões; (vii) *Cessação*, é onde se põe termo a vigência das prescrições e extinção dos institutos criados no ordenamento em cumprimento das normas adaptadas.

Já Lindblom (1959) identifica os seguintes passos na elaboração de uma política pública: (i) *Definição da agenda*, em que os diferentes problemas e exigências, sociais ou de governo, chegam ao processo decisório, convertendo-se em temas da agenda política; (ii) *Formulação*, no qual as pessoas e atores envolvidos neste processo concebem, formulam ou descrevem os temas que são objeto da ação governamental; (iii) *Planeamento*, que é a fase em que é planeada a ação futura, considerando os riscos e potencialidades envolvidas, as alternativas, os objetivos previstos e os resultados esperados; (iv) *Operacionalização*, é nesta fase em que os técnicos ou agentes operacionalizam a política formulada; (v) *Avaliação*, em que é construída uma metodologia específica para a análise de determinada política pública.

É importante referir que Lindblom apresenta uma sistematização que pode ser compreendida como uma atualização em relação ao modelo de Lasswell e que certamente sinaliza o encaminhamento para o modelo adotado por Dye (2005) que é assumida como o modelo paradigmático deste estudo. Para uma melhor compreensão das razões que terão levado a adotar o modelo de Thomas Dye importa diferenciá-lo de outros modelos de elaboração de uma política pública definidas por Hogwood e Gunn citados por Ribeiro e Bembe (2019); Randall Ripley citado por Ribeiro e Bembe (2019); Bardach (2000); e Dunn (2004), conforme descrito no quadro que se segue:

Quadro n.º 1 – Descrição sintética de fases de elaboração de política pública segundo vários teóricos

Teóricos	Hogwood e Gunn	Randall Ripley	Bardach	Dunn	Dye
FASES DE ELABORAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA	Definição da Agenda	Definição da Agenda	Definição do problema a ser enfrentado	Definição da agenda política	Identificação do problema
	Filtragem de assuntos	Formulação e legitimação dos objetivos e do programa	Reunir informação	Formulação da política pública	Definição da agenda
	Definição de assunto	Operacionalização do programa	Construção de alternativas	Adoção da política pública	Formulação
	Previsão	Avaliação da operacionalização e impactos	Seleção de critérios para avaliar alternativas	Operacionalização da política pública	Operacionalização
	Definição de objetivos e prioridades	Decisões acerca do futuro da política pública e do programa	Projeção dos resultados	Avaliação da política pública	Avaliação
	Análise de opções		Confrontação de custos	Adaptação da política pública	
	Operacionalização		Tomada de decisão	Sucessão da política pública	
	Avaliação e revisão		Argumentação e defesa da proposta: comunicação	Término da política pública	
	Mudança, sucessão e finalização				

Fonte: elaboração do autor (BRÁS, 2022).

Do modelo de Hogwood e Gunn, sobressai a ideia de que é fundamental primeiro que se defina a agenda e aquilo sobre o qual se vai decidir, devendo-se filtrar os assuntos a analisar e sobre os quais se buscam aplicar uma política pública, definindo como se decidir sobre eles, tendo em atenção a previsão de como o assunto pode se desenrolar para que se passe as outras fases, pegar nos elementos já reunidos e definir objetivos e prioridades da política pública, de seguida fazer-se análise de opções para a operacionalização da política pública, monitorizando e avaliando os resultados para

saber se é necessário uma reformulação ou se se pode passar para a fase de manutenção, sucessão e finalização da política pública.

Em relação ao modelo de Randall Ripley, destacam-se a necessidade de percepção e definição do problema, bem como a mobilização de apoio para incluir o problema na agenda política, caracterizando-se como um processo que produz a agenda do governo. Neste modelo produz-se declarações de política pública, incluindo objetivos de desempenho e *design* de programas para as alcançar, com frequência sob a forma de estatuto, sendo um produto que resulta de informação, recolha, análise e disseminação, do desenvolvimento de alternativas, defesa e construção de coligações, compromisso, negociação e decisão. Na operacionalização do programa, urge adquirir recursos, planificar, organizar, fornecer benefícios, serviços entre outros, ou seja, se constituem como ações políticas, que deverão estimular e/ou conduzir ao desempenho e impactos da política pública e do programa.

Quanto ao modelo de Bardach, que segundo Ribeiro e Bembe (2019) desvia significativamente dos anteriormente analisados, sobressai a ideia de que deve-se sempre começar por tentar definir o problema e a comunicação da proposta de resolução, sendo quase inevitavelmente, a etapa final do processo. A construção de alternativas e seleção de critérios para as avaliar são igualmente determinantes em todo processo de elaboração de política pública, que na ótica desses autores deve ser “compreendido como cíclico, e por isso, devem repetir-se estes passos, algumas vezes mais do que uma vez” (RIBEIRO e BEMBE, 2019, p.121). É importante destacar que Bardach chama atenção para o facto de considerar que todas as 8 fases do seu modelo estão interligadas e que não precisam de ser desenvolvidas, exatamente na ordem que sugere, tal como nem todas são necessariamente significativas em todo e cada problema.

Já no modelo de William Dunn, destaca-se a inserção dos problemas na agenda política, observando que muitos deles não são sequer abordados enquanto outros só o são após bastantes atrasos. De seguida formulam-se políticas públicas alternativas para fazer face ao problema identificado, que podem assumir as formas de ordens executivas (muito comum no caso angolano onde usualmente são apresentados em forma de decretos presidenciais), sentenças de tribunal ou atos legislativos. Esta fase é seguida da adoção da política pública com o apoio de uma maioria legislativa, através do consenso

dos seus principais agentes, avançando para a operacionalização gerida por unidades administrativas que mobilizam os recursos humanos, financeiros e outros para a sua efetivação.

A fase de avaliação é marcada pela determinação por parte das unidades de auditoria e contabilidade do governo, se as instituições executivas, as legislativas e os tribunais estão em conformidade com os requisitos legais de uma política pública e se estão a atingir os objetivos. A seguir, as mesmas unidades do governo informam as instituições responsáveis pela formulação, adoção e operacionalização das políticas públicas a eventualidade de existência de regulamentos mal escritos, recursos insuficientes, treinamentos inadequados e outras insuficiências que podem perigar a implementação da política pública. Já a sucessão tende a ocorrer quando as instituições responsáveis pela avaliação e pela formulação percebem que a política pública já não é necessária porque o problema já foi resolvido ou desapareceu e consequentemente a fase de término se dá quando as instituições responsáveis pela avaliação e supervisão determinam que uma política pública, ou mesmo toda uma instituição, deve ser encerrada por já não ser necessária.

Tal como acima fez-se referência, o modelo de elaboração de políticas públicas que se adotou para este estudo é definido por Thomas Dye. A adoção de um paradigma que ajude a elaborar ou a refletir sobre uma política pública específica afigura-se como um passo relevante, pois na ótica de Ribeiro e Bembe (2019) após a investigação de diferentes propostas, o *policy maker* é chamado a adotar um modelo. Neste sentido, a escolha pelo modelo de Dye justifica-se pelo facto de se entender que as suas cinco etapas (identificação do problema, definição da agenda, formulação, operacionalização e avaliação) estão presentes de uma forma mais ou menos clara e detalhada nos modelos já apresentados, independentemente das diferenças de sequência.

Na lógica de Dye na fase de identificação do problema procura-se saber quem decide acerca do que será decidido, de onde vêm os assuntos de política pública, sem descurar da indagação do porquê que alguns assuntos são ignorados, enquanto a outros é dada a atenção, bem como buscar compreender como é que um assunto tem acesso ao sistema política e como é que surgem as propostas de política pública. Quanto a definição da agenda, o autor faz compreender que ela acontece após os formuladores de

política pública terem identificado o problema, sentirem a necessidade de o governo o abordar e de procurarem uma solução para o mesmo, sendo esta a versão oficial, a partir da qual irá nascer a política pública.

Já a formulação trata do desenvolvimento de alternativas para resposta aos problemas em agenda política. Assim, a partir do momento em que o assunto recebe apoio político, ele entra no sistema para formulação, configurando-se num processo democrático e participativo ou autoritário e de gabinete, com abordagem ascendente ou descente, etc. Em relação a operacionalização impõe-se pontuar que ela agrega todas as atividades fundamentais para a efetivação das políticas públicas formuladas pelos órgãos oficiais. Trata-se de um processo que deve ser visto como uma evolução.

Por fim a avaliação, destinada a medir, de forma sistemática a capacidade da política pública atingir os objetivos previamente fixados. Ribeiro e Bembe (2019, p.159) afirmam que os formuladores de políticas públicas e demais atores que intervêm no seu processo de elaboração, tais como o Governo, os grupos de interesse, os burocratas, os média, os *think tanks* e os partidos políticos, podem “procurar apurar se as políticas públicas atingem os objetivos predeterminados, com quais custos e com que efeitos sobre a sociedade”.

Definição da Agenda das Políticas Públicas

O estudo sobre a definição da agenda de políticas públicas (*agenda-setting*) vem sendo feita por diferentes áreas do conhecimento. Capella e Brasil (2015) apontam que as áreas originárias são a Comunicação e a Ciência Política. Os autores descrevem as diferentes tradições nas abordagens destas duas áreas ao referirem:

Enquanto os estudos na Comunicação desenvolveram-se mais voltados para a compreensão da relação entre a comunicação de massa e a opinião pública, ou seja, na relação entre a agenda midiática (*media agenda-setting*) e a agenda pública (*public agenda-setting*), na Ciência Política o foco foi deslocado para o entendimento de outras questões vinculadas ao poder político e à atenção governamental. (CAPELLA e BRASIL, 2015, p.5).

Os autores referem ainda que entendida como a *policy agenda-setting*, ou a agenda das políticas públicas, essa tradição de estudos desenvolve-se como um

desdobramento de análises voltadas à investigação de processos de participação política e seus limites no contexto da teoria democrática, avançando para a teorização sobre a formação da agenda governamental (CAPELLA e BRASIL, 2015).

No campo da Ciência Política, os primeiros estudos realizados por Cobb e Elder (1971, 1972), caracterizaram-se por uma forte relação entre o processo de formação da agenda governamental e a ampliação da democracia via participação popular. Marcado, sobretudo, pelo debate advindo da Ciência Política tradicional, a grande inovação desses estudos está na diferenciação entre a agenda sistêmica e a agenda governamental (CAPELLA e BRASIL, 2015).

O crescimento da temática é fortalecido pelos estudos de Anthony Downs (1972) acerca do ciclo de atenção e da relação existente o papel e o funcionamento da opinião pública para a emergência de temas e formulação de políticas públicas.

A segunda fase, segundo Capella e Brasil (2015) é de 1980-1990 que foi marcada pelo surgimento de importantes modelos teóricos que buscaram analisar não somente os momentos de mudanças pequenas e graduais (*incrementalismo*), mas também os momentos de rápida e significativa mudança na agenda governamental. Os modelos de Múltiplos Fluxos de John Kingdom (2003) e de Baumgartner e Jones (1993) surgem, então, como as principais inovações teóricas e metodológicas nos estudos da formação e da mudança da agenda governamental nos Estados Unidos. Já a terceira fase é compreendida pela difusão desses modelos e sua aplicação em diversos casos, sobretudo em políticas estadunidenses. A consolidação dos modelos e os ajustes realizados durante o final dos anos 1990 e início dos anos 2000 caminharam para a experimentação empírica na análise do processo de formação das agendas e para explicações mais sistemáticas sobre a dinâmica das políticas e seus processos de mudanças (CAPELLA e BRASIL, 2015).

A quarta e mais recente fase dos estudos, de acordo com Capella e Brasil (2015) apresenta tanto avanço metodológicos quanto a superação de limites territoriais com a ampla difusão dos modelos para análises dos mais distintos sistemas políticos ao redor do globo. A criação do CAP – *Comparative Agendas Project* – que conta com a participação de mais de quinze países de quatro continentes diferentes marca o início da década de 2010 como um momento de avanço nos estudos comparados, baseados na adoção de uma metodologia comum.

Fialho e Moreira (2018, p.3) apontam que para melhor entender a realidade política que circunda o estabelecimento de agenda, autores propuseram modelos conceituais sendo o mais influente, conforme indica Birkland (2007), o de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Framework*), desenvolvido pelo norte-americano John Kingdom. Dois outros modelos também são utilizados na *agenda-setting*: o Modelo de Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium*) de Baumgartner e Jones e o Modelo de Coalizões de Advocacia (*Advocacy Coalition Framework*), sugerido por Sabatier e Jenkins-Smith.

Pelas características e objetivos deste estudo não são aprofundadas as abordagens em relação a cada um dos modelos acima apresentados, focando-se unicamente na análise da definição da agenda que, é um processo complexo e multifacetado. Por isso, Ribeiro e Bembe (2019) advertem que para compreender esse processo se deve olhar não só para a dinâmica do processo, mas também para as interações e papéis dos vários participantes governamentais e não-governamentais. Neste sentido, um importante contributo é o de John Kingdom (2003) que operacionaliza quatro conceitos que formam um modelo de construção da agenda política nos seguintes moldes:

1. Em primeiro lugar, a definição da agenda deve ser vista como um caixote de lixo, que consiste na combinação de correntes problemas, políticas, soluções, participantes e oportunidades de escolha;
2. Em segundo lugar, as ideias de políticas públicas são recombinadas e incubadas, ao longo dos anos, em comunidades de políticas públicas, de peritos e de especialistas;
3. Em terceiro lugar, os organizadores de políticas públicas (defensores que estão dispostos a empenhar-se na promoção de uma ideia, funcionários eleitos, funcionários públicos, *lobbyists*, académicos ou jornalistas) fornecem a ligação entre as ideias e os formuladores de políticas públicas;
4. Por fim, há estruturas de oportunidades, para que as ideias se tornem parte da agenda política.

É importante referir que Kingdom (2003) considera que estas estruturas são “janelas” de políticas públicas, que os organizadores de políticas públicas, pois neste sentido, tanto podem continuar abertas ou fechar como resultado das mudanças no problema e nas correntes políticas.

Caracterização das Políticas Educacionais em Angola

Angola é uma República soberana e independente desde 11 de Novembro de 1975, cujo Estado tem como objetivo fundamental a construção de uma sociedade livre, justa, democrática, solidária, de paz, igualdade e progresso social (ANGOLA, 2010). Situa-se na costa ocidental da África Austral, a sul do Equador, na África subsaariana. Tem fronteira a norte e nordeste com a República Democrática do Congo, a leste com a Zâmbia e a sul com a Namíbia.

O país tem uma dimensão de 1.246.700 km², sendo política e administrativamente, constituído por 18 províncias (estados na realidade brasileira), 162 municípios e 559 comunas. De acordo com os resultados definitivos do Censo 2014, a população em Angola, à data do momento censitário, 16 de Maio de 2014, era de 25.789.024 pessoas, sendo 12,5 milhões do sexo feminino (53% da população), dos quais residem na área urbana 63% e na área rural 37% (ANGOLA, 2016).

Depois do alcance da independência em 1975, o país mergulhou por um período de guerra civil que conheceu o seu término apenas em de Abril de 2002, dando-se início a um conjunto de transformações políticas e sociais, nomeadamente, o estabelecimento da paz e reconciliação nacional, a transição de economia de orientação socialista para uma economia de mercado, a aprovação da Constituição da República de Angola (CRA) pela Assembleia Nacional em 2010, a institucionalização do Estado democrático e de direito com a realização de eleições gerais frequentes nos anos 2008, 2012 e 2017.

Estas transformações foram acompanhadas de alterações igualmente na política educacional que podem ser compreendidas tendo como referência a implementação da primeira Lei de Bases do Sistema de Educação, aprovada por meio da Lei n.º 13/01, de 31 de Dezembro de 2001, que surgiu da necessidade de readaptação do sistema educacional com vista a responder as novas exigências da formação de recursos humanos, necessários

ao progresso socioeconómico da sociedade angolana (ANGOLA, 2001); a reforma da anterior lei do sistema educacional com a aprovação de uma nova Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino, em 2016, por meio da Lei n.º 17/16, de 7 de Outubro, tendo como pano de fundo a sua adequação ao novo quadro constitucional em consequência da aprovação da CRA no ano 2010 e aos novos desafios macroeconómicos do país (ANGOLA, 2020a).

Desde o alcance da paz, a educação em Angola tem sido eleita como uma área de relevância vital quer no plano das políticas e das práticas. A partir de Silva (2016) se compreende que a educação em Angola é uma área estratégica para o desenvolvimento social, não apenas pelo que representa em termos de escolarização e formação de recursos humanos, mas fundamentalmente, pela possibilidade de qualificar a população para a cidadania e a participação na reconstrução nacional. Isto implica considerar que o acesso à cidadania, no que respeita à assunção de direitos e deveres e a fruição de uma vida condigna, se faz por via de uma intervenção educativa a todos os níveis e em todas as circunstâncias da vida.

Falar da educação em Angola no contexto atual e da prioridade que ela vem tendo a nível das políticas do executivo, impõe que se faça um roteiro das medidas de política adotadas no pós-guerra civil. A partir deste roteiro se poderá compreender que o governo vê na educação a possibilidade de superação do atraso nos mais diversos sectores, económico, social, político, só para citar alguns, cuja qualificação dos recursos humanos se apresenta como primordial. Nos anos a seguir a paz alcançada em Abril de 2002 foram aprovados programas específicos no sector bastante pertinentes.

Tais programas são, nomeadamente, o Plano de Educação para Todos, aprovado em 2004, a Estratégia para a Melhoria do Sistema de Educação de 2001 a 2015, definida em 2001, a Estratégia de Alfabetização e Recuperação do Atraso Escolar de 2006 a 2015, aprovada no ano de 2005, o Plano Nacional de Desenvolvimento da Educação, gizado em 2017 e o Programa Nacional de Formação e Gestão do Pessoal Docente, aprovado em 2018.

Todos estes programas buscam e/ou buscavam reverter não só o quadro de atraso educativo em que o país se encontra e/ou encontrava, mas o de garantir a adequação das suas políticas públicas de educação às agendas internacionais subscritas

e adotadas por Angola com destaque para a Agenda 2030 que estabelece os objetivos globais de desenvolvimento sustentável e a Agenda 2063 da União Africana.

Tendo em conta a pertinência do sector da educação, os principais documentos de planeamento do estado angolano, nomeadamente, o Plano de Desenvolvimento Nacional 2018-2022, a Estratégia de Longo Prazo Angola 2050 elegem a educação básica e o ensino superior como prioritárias, com objetivo de promover o desenvolvimento humano e educacional do povo angolano, com base numa educação e aprendizagem ao longo da vida para todos e cada um dos angolanos (ANGOLA, 2020b).

Para implantação da política pública de educação, o governo aprovou um conjunto de programas específicos, nomeadamente: (i) Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar; (ii) Programa Nacional de Formação e Gestão do Pessoal Docente; (iii) Melhoria da Qualidade e Desenvolvimento do Ensino Primário; (iv) Desenvolvimento do Ensino Secundário Geral; (v) Melhoria e Desenvolvimento do Ensino Técnico-profissional; (vi) Intensificação da Alfabetização e da Educação de Jovens e Adultos; e (vii) Ação Social, Saúde e Desporto Escolar.

Ainda no âmbito das políticas no sector da educação, o governo angolano no ano letivo 2020-2021, lançou o Projeto de Criação de Escolas de Referência que pretende aprovisionar 51 (cinquenta e uma) escolas da Educação Pré-Escolar ao Ensino Secundário de todo país, e 6 (seis) Centros de Formação Profissional das províncias de Cabinda, Luanda, Lunda Sul e Moxico, de condições humanas, materiais e financeiras que “garantam a melhoria da qualidade do processo de ensino e aprendizagem”. O mesmo surge na sequência de um conjunto de políticas sociais que o governo angolano vem implementando nos últimos 18 (dezoito anos), destinadas à “contínua expansão dos sistemas de educação e ensino e de formação profissional e à consequente elevação dos níveis de qualificação da população” (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2021, p.4).

Com estes programas o governo angolano tem pretendido atingir os objetivos inscritos nas agendas internacionais por si subscritas, com destaque a Agenda 2030, no intuito de garantir uma educação de qualidade, inclusiva, equitativa e ao longo da vida para todos os angolanos. Importa observar neste contexto histórico a influência das organizações e agendas internacionais na política educacional angolana que vem sendo estudada por alguns autores nacionais, tais como Nguluve (2010), Ngaba (2012) e Brás

(2019). Estes autores indicam que a política educativa angolana sofreu ao longo do processo evolutivo e reformas, influências de forças externas “*transnacionalismo*”.

Sendo assim, na 1ª República, bem como na 2ª e 3ª República registaram-se influências diversas. Na 1ª República que vai do período entre a proclamação da independência, a 11 de Novembro de 1975, à introdução, em 1992, de alterações profundas na Lei Constitucional, consagrando a instauração em Angola de um Estado Democrático de Direito, pluralista e assente numa economia livre de mercado, o sistema educativo, por um lado, foi fundamentalmente influenciado por um carácter político e ideológico, que partia da visão de partido único, legitimando, com isso, um certo poder que nega o outro – o diferente politicamente falando. Por outro lado, indicam uma adesão, por parte de Angola às definições educacionais, modelos e padrões normativos internacionais estabelecidos pelo então Bloco do Leste, liderado pela antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, aderindo assim, tanto à conformidade estrutural como ao isomorfismo organizacional dos Estados socialistas. Esta aplicação dos princípios socialistas contou com a colaboração de peritos dos países do Bloco do Leste, com destaque para a República de Cuba (NGULUVE, 2010; NGABA, 2012; BRÁS, 2019).

A 2ª República, que inicia com a revisão constitucional de 1991, com o propósito de diminuir a carga ideológica e viabilizar um novo sistema político e económico no país. Com a promulgação da Lei Constitucional de 16 de Setembro de 1992, não só ampliou os direitos fundamentais dos cidadãos e a sua participação organizada na vida política nacional e na direção do Estado, como consagrou a democracia multipartidária e o capitalismo em Angola, depois de 16 anos de monopartidarismo e de economia centralizada, registou-se uma alteração da perspectiva de organização política do sistema educativo, com o ensaio da democracia e verificou-se que Angola aderiu às definições educacionais, modelos e padrões normativos internacionais estabelecidos pelas Organizações Internacionais como a UNESCO, UNICEF e pela CPLP, onde Portugal ocupa um lugar de destaque. A cooperação com estas organizações teve como denominador comum a implementação dos objetivos do Marco de Dakar 2000 (NGABA, 2012; BRÁS, 2019).

Já na 3ª República, que nasceu com a entrada em vigor da Constituição da República de Angola aprovada a 5 de Fevereiro de 2010, registou-se a manutenção da

influência das organizações internacionais, associada à realidade económica e social do país. É nesta fase que se verificam as principais reformas no sistema educacional, cujos fundamentos assentam na promoção de condições humanas, científico-técnicas, materiais e financeiras para a expansão e generalização da utilização no ensino das línguas de Angola, bem como para a inserção e o alargamento do ensino das principais línguas de comunicação internacional, a coparticipação dos pais e encarregados de educação no financiamento das escolas, por meio do pagamento de serviços e a problemática da monodocência e formação de professores, além da relação entre a formação académica e o exercício profissional.

Projeto de Criação de Escolas de Referência

O Projeto de criação de escolas de referência é um programa do setor da Educação que insere-se na estratégia do Executivo angolano de promover, simultaneamente, a democratização do acesso ao ensino, através do alargamento da sua base de recrutamento, e a elevação da sua qualidade, mediante a disponibilização dos recursos necessários à melhoria das condições de ensino e da aprendizagem (ANGOLA, 2021).

Graças a um conjunto de intervenções devidamente estruturadas, espera-se que o projeto contribua para o fortalecimento de um total de 51 (cinquenta e uma) escolas e 6 (seis) centros de formação profissional selecionadas em todas as províncias do país, dos diferentes subsistemas de ensino, desde a educação pré-escolar ao ensino secundário (ensino médio), com vista a prosseguir a melhoria da qualidade do ensino.

No termo de referência (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2021) sobre o projeto de criação de escolas de referência, os gestores entendem que o referido projeto promoverá boas práticas pedagógicas e de gestão escolar e disponibilizará os indispensáveis recursos materiais para o efeito, nomeadamente os recursos tecnológicos que permitirão novas abordagens de ensino e o aumento de materiais pedagógicos digitalizados. Irá igualmente proporcionar aos alunos um ambiente educativo que os motive e estimule a desenvolver o máximo das suas capacidades, através da descoberta e da experimentação,

e os trate com carinho tendo em consideração as dimensões psicossociais do trabalho da escola.

De acordo com o termo de referências, foram selecionadas para integrar o projeto escolas e centros de formação profissional das 18 (dezoito) províncias do País, estando subdivididas pelos seguintes subsistemas e sistema: educação pré-escolar (2), pré-escolar e ensino geral (1), ensino geral (8), ensino secundário pedagógico (4), ensino secundário técnico-pedagógico (36); formação profissional (6), que constam do quadro abaixo.

Quadro n.º 2 – Relação Nominal das Escolas de Referência

N.º	Escola/Instituto	Subsistema	Província
1	Escola de Formação de Técnicos de Saúde do Bengo	Ensino Secundário Técnico-Profissional	Bengo
2	Instituto Médio Politécnico do Bengo		
3	Complexo Escolar da Graça n.º 1109	Ensino Geral	Benguela
4	Colégio “11 de Novembro” da Canjala - Lobito		
5	Instituto Médio de Administração e Gestão da Catumbela	Ensino Secundário Técnico-Profissional	
6	Instituto Médio Industrial de Benguela		
7	Instituto Médio Politécnico do Lobito	Ensino Geral	Bié
8	Complexo Escolar n.º 291 “Simione Mucune”		
9	Colégio n.º 67 “Manguxi”	Ensino Secundário Técnico-Profissional	
10	Instituto Médio Agrário do Andulo		
11	Instituto Médio de Administração e Gestão do Kuito	Ensino Geral	Cabinda
12	Liceu de Cabinda		
13	Escola de Formação de Técnicos de Saúde de Cabinda	Ensino Secundário Técnico-Profissional	Cabinda
14	Instituto Médio de Economia de Cabassango		
15	Escola de Formação de Técnicos da Saúde de Menongue	Ensino Secundário Técnico-Profissional	Cuando Cubango
16	Instituto Médio Politécnico de Ambiente de Menongue		
17	Escola de Formação de Técnicos de Saúde do C. Norte	Ensino Secundário Técnico-Profissional	Cuanza Norte
18	Instituto Médio Agrário do Cuanza Norte		
19	Escola de Magistério “Comandante Benedito”	Formação de Professores	
20	Instituto Nacional de Petróleos (Sumbe)	Ensino Secundário Técnico-Profissional	Cuanza Sul
21	Instituto Médio Agrário do Waku Kungo		
22	Escola “11 de Novembro” - Xangongo	Ensino Geral	Cunene
23	Escola de Formação de Técnicos de Saúde de Ondjiva	Ensino Secundário Técnico-Profissional	
24	Instituto Médio de Administração e Gestão de Ondjiva		
25	Instituto Médio Agrário de Caála	Ensino Secundário Técnico-Profissional	Huambo
26	Instituto Médio Politécnico do Catchiungo		
27	Paula Frassinetti	Educação Pré-Escolar	
28	Complexo Escolar n.º 454 - Chibia	Ensino Geral	

29	Instituto Médio Agrário Tchivinguiro	Ensino Secundário Técnico-Profissional	Huíla
30	Instituto Médio de Economia do Lubango		
31	Escola de Magistério "Comandante Liberdade" Lubango	Formação de Professores	
32	Complexo “Sagrada Família” – Kilamba Kiaxi	Educação Pré-Escolar	Luanda
33	Instituto Médio de Economia de Luanda (IMEL)	Ensino Secundário Técnico-Profissional	
34	Instituto Médio Industrial de Luanda (IMIL)		
35	Instituto Nacional de Telecomunicações (ITEL)		
36	Instituto Médio Técnico de Hotelaria e Turismo		
37	Escola de Magistério “Mutu-Ya-Kevela”	Formação de Professores	
38	Instituto Médio Politécnico do Dundo "28 de Agosto"	Ensino Secundário Técnico-Profissional	Lunda Norte
39	Escola de Magistério “11 de Novembro”	Formação de Professores	
40	Escola Secundária "Mona Quimbundo"	Ensino Secundário Técnico-Profissional	Lunda Sul
41	Instituto Médio Politécnico de Saurimo		
42	Instituto Médio Agrário de Malanje	Ensino Secundário Técnico-Profissional	Malanje
43	Instituto Médio de Administração e Gestão do Luena	Ensino Secundário Técnico-Profissional	Moxico
44	Complexo “Nossa Senhora de Fátima”	Educação Pré-Escolar e Ensino Geral	Namibe
45	Complexo Escolar n.º 37M anexo ao Magistério	Ensino Geral	
46	Complexo Escolar Marítimo "Hélder Neto"	Ensino Secundário Técnico-Profissional	
47	Instituto Médio Técnico Agrário de Kapangombe		
48	Instituto Médio Agrário do Negage	Ensino Secundário Técnico-Profissional	Uíge
49	Instituto Médio Politécnico do Uíge		
50	Instituto Médio Politécnico do Soyo	Ensino Secundário Técnico-Profissional	Zaire
51	Escola de Formação de Técnicos da Saúde de Mb. Kongo		

Fonte: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (2021, p.8).

O projeto abrange alguns centros de formação profissional do Sistema Nacional de Formação Profissional de 4 (quatro) províncias do país, sendo 2 destes da capital do país, Luanda, e restantes 4 das províncias de Cabinda, Lunda Sul e Moxico, como apresentado no quadro 3.

Quadro n.º 3 – Relação Nominal dos Centros de Formação Profissional integrados no Projeto

N.º	Escola/Instituto	Subsistema	Província
1	Liceu de Cabinda	Sistema Nacional de Formação Profissional	Cabinda
2	CINFOTEC Talatona		Luanda
3	CINFOTEC Rangel		
4	Cidadela “Jovens do Sucesso de Kalakala		
5	Centro Integrado de Emprego e Formação Profissional de Saurimo		Lunda Sul
6	Centro Integrado de Emprego e Formação Profissional “Dr. António Agostinho Neto”		Moxico

Fonte: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (2021, p.9).

Nas 57 (cinquenta e sete) instituições de ensino e formação profissional do país, o projeto fará intervenção em 5 (cinco) áreas, nomeadamente: (i) Elaboração do Projeto Educativo de Escola; (ii) Melhoria das condições materiais e orçamentais das escolas; (iii) Melhoria de competências profissionais e de condições de trabalho dos professores; (iv) aperfeiçoamento dos processos de gestão escolar; e (v) a promoção da avaliação externa das aprendizagens dos alunos. Em cada uma das 5 (cinco) áreas de intervenção do projeto de criação de escolas de referência estão definidos e previstos ações específicas e prioritárias a desenvolver em 5 (cinco) anos, tal como se pode compreender no seu Termos de Referência (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2021, pp.4-5):

1. Elaboração do Projeto Educativo da Escola. Neste importante documento de planeamento estratégico e de gestão democrática da escola, que permite identificar os princípios, a missão, os valores, os objetivos, os resultados, as metas e os prazos da sua assunção e as estratégias segundo as quais a escola se propõe cumprir a sua função educativa, o projeto de criação de escolas de referência pretende intervir de modo que os projetos educativos de escola a elaborar fundamente o orçamento a aprovar para a escola e contemple prioritariamente as intervenções que se seguem na medida em que a sua implementação depender da atuação das escolas.

2. Melhoria das Condições Materiais e Orçamentais das Escolas. Nesta área de intervenção, o projeto de criação de escolas de referência pretende que sejam alocadas mais verbas para as escolas. Parte do pressuposto de que as

escolas devem dispor de espaços, equipamentos, laboratórios, bibliotecas, material informático, acesso à internet, manuais e outros materiais pedagógicos necessários para assegurar aos alunos oportunidades de aquisição de conhecimentos, capacidades, valores e atitudes correspondentes aos perfis de saída de cada Subsistema de Educação e Ensino e do Sistema de Formação Profissional. Entre os materiais e meios a serem alocadas as escolas, o projeto destaca os meios tecnológicos, de modo que se criem novas oportunidades de ensino e aprendizagem que permitam à comunidade escolar desenvolver as suas atividades num ambiente mais global de trocas e assegurem a sua fácil integração no mercado trabalho. Se estabelece nesta área de intervenção como desafio a digitalização dos recursos pedagógicos. Para tanto, o projeto propõe que, o conceito de orçamento destas escolas deve obedecer a ideia do custo por aluno (oposto ao gasto por aluno) em que primeiro se projeta a formação ideal, e depois são determinados os custos necessários para se garantir essa formação.

3. Melhoria de Competências Profissionais e de Condições de Trabalho dos Professores. Considerando a importância de professores bem formados para a melhoria da qualidade educativa, o projeto prevê implementar as medidas inscritas no Programa Nacional de Formação e Gestão do Pessoal Docente, nomeadamente: (i) Atrair e selecionar para a formação inicial de professores candidatos com melhor preparação; (ii) Garantir que, nos cursos de formação inicial de professores, sejam proporcionadas as adequadas oportunidades de aquisição da qualificação profissional exigida pelo futuro desempenho docente e só obtenham certificação profissional para a docência os que a tiverem adquirido; (iii) Recrutar para a docência, em número suficiente, os melhores candidatos de entre os que possuem qualificação profissional, devidamente certificada e obtida em cursos reconhecidos pelo Ministério da Educação como habilitação para a docência; (iv) Criar condições de trabalho indispensáveis para tornar possível o desempenho profissional docente de qualidade; (v) Efetivar a supervisão pedagógica como processo de análise reflexiva das práticas do trabalho quotidiano dos professores e de construção de alternativas que respondam às reais necessidades de melhoria do seu

desempenho docente, bem como mecanismo de circulação das boas práticas entre os pares; e (vi) Proporcionar aos docentes em serviço oportunidades de formação, centradas na melhoria de práticas de ensino e de coordenação pedagógica na escola e com uma valência significativa de apoio tutorial.

4. Aperfeiçoamento dos Processos de Gestão Escolar. Nesta área de intervenção, se pretende garantir que as escolas de referência sejam dirigidas por profissionais conhecedores do processo educativo, com formação específica, sobretudo em gestão escolar. Também prevê determinar um modelo de acesso ao cargo de diretor da escola, que em princípio, deverá ser o modelo de concurso público para acesso ao cargo de diretor da escola, de modo a promover transparência no processo, ao mesmo tempo garantir uma seleção baseada na qualidade da proposta de trabalho que os candidatos propõem desenvolver na escola.

5. Promoção da Avaliação Externa das Aprendizagens dos Alunos. Nesta área o projeto prevê a institucionalizar a avaliação externa, no sentido de identificar vantagens da criação de escolas de referência nas aprendizagens dos alunos.

Essas áreas de intervenção e suas ações estratégicas foram definidas numa das fases de implementação do Projeto de Criação de Escolas de Referência, especificamente na segunda fase que se refere a caracterização e planificação. No seu todo, o projeto prevê 4 (quatro) fases de implementação, nomeadamente: (i) lançamento, (ii) caracterização e planificação, (iii) desenvolvimento e (iv) conclusão (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2021, p.7) cujos períodos e objetivos estão descritos no quadro que segue.

Quadro n.º 4 – Fases de implementação do projeto de criação de escolas de referência

Fases do projeto	Designação	Período	Objetivo
PRIMEIRA	Lançamento	3º Trimestre do ano 2020 até final do 1º trimestre de 2021	Preparação do processo de implementação, nomeadamente as de criação das estruturas executivas do projeto, seleção das Escolas a abranger e primeiros momentos de informação sobre e divulgação do Projeto
SEGUNDA	Caracterização e planificação	Até ao 1º trimestre de 2022.	Planificação do projeto e, especificamente, da intervenção em cada uma das Escolas de Referência
TERCEIRA	Desenvolvimento	4.º Trimestre de 2021 até o ano de 2026.	Implantação no terreno
QUARTA	Conclusão	4.º Trimestre do ano 2026	Sistematização das lições aprendidas do PCER tendo em vista o processo de adaptação e generalização das experiências pedagógicas outras escolas

Fonte: elaboração do autor com base no Termos de Referência do projeto.

Análise da Agenda Setting do Projeto de Criação de Escolas de Referência

Para fundamentar a nossa análise sobre a definição da agenda do projeto de criação de escolas de referência, nos amparamos em Souza (2006) que na análise do ciclo de uma política pública enfatiza o processo de definição de agenda e pergunta por que algumas questões entram na agenda política, enquanto outras são ignoradas.

A autora destaca que algumas vertentes do ciclo da política pública focalizam mais os participantes do processo decisório, e outras, o processo de formulação da política pública. Cada participante em cada processo podem atuar como um incentivo ou como um ponto de veto. Nesta linha de pensamento refere que à pergunta de como os governos definem suas agendas são respondidas de três formas (SOUZA, 2006):

A primeira focaliza os problemas, isto é, problemas entram na agenda quando assumimos que devemos fazer algo sobre eles. O reconhecimento e a definição dos problemas afeta os resultados da agenda. A segunda resposta focaliza a política propriamente dita, ou seja, como se constrói a consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema. Essa construção se daria via processo eleitoral, via mudanças nos partidos que governam ou via mudanças nas ideologias (ou na forma de ver o mundo), aliados à força ou à fraqueza dos grupos de interesse. Segundo esta visão, a construção de uma consciência coletiva sobre determinado problema é fator poderoso e determinante na definição da agenda. Quando o ponto de partida da política pública é dado pela política, o consenso é construído mais por barganha do que por persuasão, ao passo que, quando o ponto de partida da política pública encontra-se no problema a ser enfrentado, dá-se o processo contrário, ou seja, a persuasão é a forma para a construção do consenso. A terceira resposta focaliza os participantes, que são classificados como visíveis, ou seja, políticos, mídia, partidos, grupos de pressão, etc. e invisíveis, tais como acadêmicos e burocracia. Segundo esta perspectiva, os participantes visíveis definem a agenda e os invisíveis, as alternativas (SOUZA, 2006, p. 30).

Para analisar o projeto em estudo, optámos por duas formas de análise das três definidas por Souza (2006), nomeadamente, focalizando (i) os problemas que motivaram a formulação da política, isto é, a transformação da situação em um problema público e (ii) nos participantes do processo decisório. Assim, buscamos compreender que elementos foram considerados para a formulação do projeto de criação de escolas de referência e identificar os participantes visíveis e invisíveis que intervieram e/ou influenciaram na definição da sua agenda.

Análise da definição do projeto a partir de um problema público

Analisando o termo de referência do projeto constatamos que o mesmo visa responder a dois principais problemas da educação em Angola que são a democratização do acesso à escola e a melhoria da qualidade de ensino. Em relação ao acesso à escola, o projeto integra um conjunto de iniciativas que vêm sendo desenvolvidas para a expansão do sistema de ensino de modo a elevar os níveis de qualificação dos angolanos:

Durante os últimos dezoito anos, o Governo Angolano implementou várias políticas sociais destinadas à contínua expansão dos Sistemas de Educação e Ensino e de Formação Profissional e à consequente elevação dos níveis de qualificação da População. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2021, p.2).

A garantia do direito à educação, mediante maior oferecimento de matrículas para a população em idade escolar, sobretudo a crianças e adolescentes é uma preocupação evidente, pelo que o problema da democratização do acesso à escola vindo sendo caracterizada como antiga (PAXE e BRÁS, 2021). Esses autores apontam que há ainda “pouca capacidade na oferta por falta de salas de aulas para turmas de 36 (trinta e seis) alunos, carência de professores qualificados para atendimento das crianças tanto na educação infantil quanto no ensino primário” (PAXE e BRÁS, 2021, p.489). Acrescido a isso, os autores aponta a questão da exígua oferta de salas de aulas para atender crianças até 11/12 anos e o facto de as poucas salas que existem não estarem preparadas para as particularidades deste segmento etário.

A preocupação com o problema do acesso à escola é também levantada no Plano Nacional de Desenvolvimento da Educação 2030 (PNDE-2030). Apesar do documento trazer dados que sinalizam uma melhoria neste quesito nos últimos anos mantém-se a preocupação. Por exemplo, os dados sobre a escolarização do período 2004-2011 revelam o aumento dos números dos alunos que atinge o universo de 40.729.056. Se dessegregados estes números, constatamos que o Ensino primário cresce em 61,3%, de 3.022, 461 para 4.875.868. O primeiro ciclo do ensino secundário geral, os seus efetivos crescem em 68,1%, especificamente de 197.735 para 619.841. Por sua vez, o segundo ciclo do ensino secundário técnico profissional cresce 51%, na razão de 67.328 para 139.350. A formação de professores cresce 37,3% com números que vão de 61.616 para 98.234. Realçamos a modalidade da educação especial com um crescimento de 50,34% - de 11.710 para 23.593 alunos (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2017).

Segundo Paxe (2021) este crescimento de pessoas que buscam pela escola sinaliza a tendência de democratização do acesso à escola quando investimentos em infraestruturas (salas de aulas) e professores, por exemplo, é garantido pelo Estado. Para o período dos dados em referência (2004-2011), o número total de salas de aulas disponíveis passou de 36.011 em 2004 para 56.857; e a evolução do corpo docente passou, no geral, de 113.523 para 233.160, num aumento de 51,3%. A estes dois fatores, realça-se também a legislação favorável à garantia do acesso à educação.

Na Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino de 2001 (Lei n.º 13/01, de 31 de Dezembro), correspondente ao período dos dados, a gratuidade referente a matrícula,

acesso aos materiais para o ensino primário (Iniciação – 6ª classe), é a isenção de pagamento de qualquer taxa ou serviços prestados na escola (PAXE, 2021). Sobre o acesso, as lições universais existentes são geralmente funcionais, cabendo assim o dever da governação de atender as crianças, ainda hoje, não atendidas pelo sistema de educação, ou aquelas cujas famílias consentem esforços financeiros onerosos para mante-las em instituições privadas de ensino.

Esses esforços que devem ser contínuos podem encontrar no projeto de criação de escolas de referência uma força para a democratização do acesso ao ensino. Essa democratização que é necessária na medida em que continua a ser preocupante o número de crianças que não têm acesso à escola ou que a abandonam. Por exemplo, em 2019 o número de crianças que terão ficado de fora do sistema de ensino em todo país seja mais de um milhão e trezentas e duas mil e setecentas e sessenta (1.302.760) crianças (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2019). Portanto, o projeto pretende melhorar o direito das crianças e jovens ao ensino de qualidade, no sentido de se cumprir com o estabelecido no artigo 14.º da Lei n.º 17/16, de 7 de Outubro, alterada pela Lei n.º 32/20, de 12 de Agosto, visto que a notória expansão da rede escolar não ter sido acompanhada com a devida qualidade do ensino-aprendizagem.

No que se refere à qualidade de ensino como um dos elementos considerados na definição da agenda do projeto em análise, pelo seu termo de referência se percebe que a preocupação vai no sentido de conferir as escolas as condições materiais, financeiras e humanas para a melhoria da qualidade do ensino que é reconhecida pelo governo como um direito dos cidadãos e previsto na Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino:

[...] o direito à educação de qualidade é o direito à aprendizagem significativa, o Governo de Angola consagra, no artigo 14.º da Lei n.º 17/16, de 7 de Outubro, alterada pela Lei n.º 32/20, de 12 de Agosto, que no exercício da atividade educativa, as instituições de ensino devem observar elevados padrões de desempenho e alcançar os melhores resultados no domínio científico, técnico, tecnológico e cultural e na promoção da qualidade, da excelência, do mérito e da inovação. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2021, p.2).

Fica evidente, nestes termos, a preocupação do proponente do projeto em análise – o governo de Angola, através do Presidente da República e seus órgãos

auxiliares – da formulação de uma política que considera um problema que pode ser caracterizado como público, porquanto a garantia da democratização do acesso à escola e a melhoria da qualidade educativa afeta o público, pois a educação é vista igualmente como um bem público ligado ao projeto de país.

Identificação dos participantes visíveis e invisíveis na definição da sua agenda

O segundo elemento da nossa análise neste estudo tem a ver com a identificação dos participantes visíveis e invisíveis do processo de definição do projeto de criação de escolas de referência. Para essa identificação consideramos a perspectiva de Sousa (2006) que caracteriza os participantes visíveis como sendo os políticos, a media, os partidos, os grupos de pressão, enquanto os invisíveis, podem ser os académicos e a burocracia. Segundo a autora, os participantes visíveis definem a agenda e os invisíveis, as alternativas.

No contexto do projeto em análise, partindo tanto do seu termo de referência quanto do Despacho Presidencial n.º 11/21, de 22 de Janeiro que cria a sua Comissão de Gestão se pode compreender que a definição da agenda do projeto teve como participantes visíveis os políticos, isto é, o Presidente da República e um dos seus órgãos auxiliares, nomeadamente, o Gabinete do Ministro de Estado para a Coordenação Económica. A iniciativa foi presidencial e depois o projeto foi submetido ao Ministério da Educação no sentido de melhorá-lo e operacionalizá-lo, considerando a necessidade de o governo angolano formular políticas tendentes a “atingir os objetivos inscritos quer na agenda da “Educação Para Todos”, quer na agenda 2030 para *“uma educação de qualidade, inclusiva, equitativa e educação ao longo da vida para todos”*, fixados pela UNESCO (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2021, p.2).

É importante observar que de acordo com a organização e funcionamento dos órgãos auxiliares do Presidente da República de Angola, o Gabinete do Ministro de Estado para a Coordenação Económica é o órgão auxiliar do Presidente da República responsável pela assistência, assessoria e apoio técnico vinculados ao setor produtivo e da economia. Do ponto de vista da gestão política e processual, este órgão coordena as

políticas e programas do Ministério da Finanças e do Ministério da Economia e Planeamento (ANGOLA, 2019).

Neste sentido, e considerando que as políticas e programas de educação e o ensino fazem parte do setor social e como tal são objetos de coordenação do Gabinete da Ministra de Estado para a Área Social, se pode conjecturar a ocorrência de algum desvio no padrão de formulação de políticas públicas no contexto do governo de Angola, o que de certa pode ser analisado como uma potencial imposição de agenda deste órgão auxiliar do Presidente da República, ignorando os técnicos e burocratas do setor da educação, bem como os seus parceiros sociais. Dito de outro modo, se se considerar a organização e funcionamento do governo de Angola, a “missão de definir, propor, coordenar, executar e controlar a política educativa dos níveis de Educação Pré-Escolar, Ensino Primário e Secundário” é do Ministério da Educação (ANGOLA, 2020c).

A análise nos permite ainda considerar que não houve intervenção de outros participantes visíveis tais como: a media, os partidos políticos, e dos grupos de pressão, com principal realce para os sindicatos, apesar do fato de que a media, principalmente a pública, tem sido utilizada simplesmente para publicitar o projeto e o seu proponente (no caso o Presidente da República de Angola). Trata-se de um programa concebido porque o governo pretende que as instituições de ensino observem elevados padrões de desempenho e alcancem os melhores resultados no domínio científico, técnico, tecnológico e cultural e na promoção da qualidade, da excelência, do mérito e da inovação.

Entendemos que talvez fosse produtivo identificar uma eventual intervenção de mais participantes visíveis e/ou mesmo de participantes invisíveis com destaque para a intervenção de académicos e pesquisadores na definição da agenda deste programa da política educacional angolana, mas a ausência de documentos acessíveis³ ao público sobre este projeto não permite tal abordagem no momento.

³ Um dos principais problemas de estudar as políticas e os programas do governo de Angola atualmente é o acesso à informação, por não existirem banco de dados de acesso aberto quer da legislação quanto de relatórios oficiais. No contexto desse estudo, o acesso ao termo de referência (TdR) do projeto e ao despacho presidencial que cria a sua comissão de gestão não foi igualmente fácil, sobretudo o TdR que não é público.

Todavia, é possível a partir do termo de referência do projeto e do despacho presidencial que cria a sua comissão de gestão perceber que trata-se de mais uma política pública formulada na modalidade *top-down*, isto é, centralizado, começando num órgão central para os locais, que no contexto de Angola é aceita-se, tendo em conta que o país possui uma política de centralização e concentração na administração pública, em que a formulação de uma política pública habitualmente é de iniciativa do governo central.

É importante afirmar que apesar disso, no contexto da educação, a Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino prevê no seu artigo 10.º o princípio geral da democraticidade estabelecendo que “todos os indivíduos diretamente envolvidos no processo de ensino e aprendizagem, na qualidade de agente da educação ou de parceiro, têm direito de participar na organização e gestão das estruturas, modalidades e instituições afetas à educação”. Paxe (2014), aponta que na realidade, tanto do sistema educacional quanto da escola, os processos de gestão assentam na cultura centralizadora, que condiciona a apropriação dos processos da educação escolar formal como uma questão coletiva, e também a busca permanente dos meios adequados para se efetivar a educação.

De certo modo, a modalidade adotada para a formulação do projeto escolas de referência fere o preceito constitucional de participação sociopolítica dos cidadãos, conforme vem expresso no art.º 52.º da Constituição da República “todo cidadão tem o direito de participar na vida política e na direção dos assuntos públicos, diretamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos, e de ser informado sobre os atos do Estado e a gestão dos assuntos públicos” (ANGOLA, 2010). Fica, assim evidente que essa modalidade do topo a base desfavorece a participação sociopolítica que é essencial para a democracia em educação.

Considerações finais

Este estudo buscou realizar uma análise da definição da agenda política do Projeto de Criação de Escolas de Referência em Angola, a partir de modelos analíticos do campo da Ciência Política referentes à *agenda setting*, buscando compreender que elementos foram considerados para a formulação da política (transformação do projeto

em um problema público) e identificar os participantes visíveis e invisíveis que intervieram e/ou influenciaram o processo de definição da sua agenda, através da análise documental, fundamentada na legislação do setor da educação e no termo de referência do projeto.

A ausência de documentos acessíveis ao público relacionado ao projeto de criação de escolas de referência condicionou grandemente o objetivo a que nos propusemos lograr tendo limitado significativamente a nossa análise. Todavia, podemos compreender que o projeto visa prover 51 escolas dos diferentes subsistemas da educação pré-escolar ao ensino médio e 6 centros de formação profissional das 18 províncias do país de condições humanas, materiais e financeiras para a garantia de um maior atendimento aos cidadãos em idade escolar, através do acesso à educação de qualidade, mediante (i) o reforço de competências profissionais dos professores; (ii) melhoria das condições materiais e orçamentais das instituições de ensino, dos processos de gestão escolar; e (ii) a promoção da avaliação externa das aprendizagens dos alunos.

De modo geral, o projeto reforça as ações do governo angolano para a concretização dos objetivos inscritos na agenda “Educação Para Todos”, e na Agenda 2030, ou seja, para a garantia de uma educação de qualidade, inclusiva, equitativa e educação ao longo da vida para todos. A intervenção nas escolas e centros de formação profissional abrangidas pelo projeto será realizada durante 5 (cinco) anos, sendo implementado em 4 (quatro) fases, que vai do lançamento do projeto no terceiro trimestre do ano 2020, a caracterização e planificação durante o ano 2021, o desenvolvimento através da implantação do programa no terreno, durante o quarto trimestre de 2021, até a sua conclusão no último trimestre de 2026.

A análise da definição da agenda deste projeto permite-nos concluir que do ponto de vista teórico se pode considerar que a modalidade adotada para a definição da agenda política do Projeto de Criação de Escolas de Referência foi *top-down*, isto é, centralizada, tendo tido como únicos participantes visíveis os políticos, nomeadamente o Presidente da República e seus órgãos auxiliares, com destaque para o Gabinete do Ministro de Estado para a Coordenação Económica, configurando um desvio no padrão de formulação de políticas públicas do governo angolano. Quanto à transformação do assunto em problema público, podemos constatar que para a formulação da projeto o

governo teve em consideração dois dos principais problemas do sistema de educação ensino que são a democratização do acesso à escola e a necessidade de melhoria da qualidade educativa.

De modo geral, fica evidente a necessidade de realização de mais estudos sobre as políticas educacionais em Angola, sobretudo no âmbito do ciclo de políticas públicas, de modo a compreender como as diferentes fases e etapas do processo de formulação de políticas são planeados e observados nas diferentes políticas, programas e projetos do setor da educação e ensino. Por outro lado, faz-se necessário que o Ministério da Educação disponibilize em acesso aberto no seu sitio da internet e/ou num banco de dados as informações, relatórios e demais documentação sobre os programas e projetos públicos do setor da educação e ensino.

Referências

AGUM, Ricardo; RISCADO, Priscila; MENEZES, Monique. Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão. **Revista Agenda Política**. Vol.2. Julho/Dezembro. (p.12-42), 2015.

ANGOLA. **Constituição da República de Angola**. Diário da República, I série, n.º 23. Luanda: Imprensa Nacional, 2010.

ANGOLA. Decreto Legislativo Presidencial n.º8/19, de 19 de Junho – **Organização e Funcionamento dos Órgãos Auxiliares do Presidente da República**. Diário da República I Série, N.º 81. Luanda: Imprensa Nacional, 2019.

ANGOLA. Decreto Presidencial n.º 205/18, de 3 de Setembro – **Programa Nacional de Formação e Gestão do Pessoal Docente**. Diário da República I Série, N.º 135. Luanda: Imprensa Nacional, 2018.

ANGOLA. Lei n.º 32/20, de 12 de agosto - **Lei que altera a lei n.º 17/16, de 7 de outubro – Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino**. Diário da República, I Série, n.º123. Luanda: Imprensa Nacional, 2020a.

ANGOLA. Decreto Presidencial n.º 313/20, de 10 de dezembro - **Plano de Desenvolvimento Nacional 2018-2022**. Diário da República I Série, N.º 199. Luanda: Imprensa Nacional, 2020b.

ANGOLA. Decreto Presidencial n.º 222/20, de 20 de Agosto – **Estatuto Orgânico do Ministério da Educação**. Diário da República, I Série, n.º132. Luanda: Imprensa Nacional, 2020c.

ANGOLA. Despacho Presidencial n.º 11/21, de 22 de Janeiro – **Criação da Comissão de Gestão do Projecto de Criação de Escolas de Referência**. Diário da República, I Série, n.º15. Luanda: Imprensa Nacional, 2021.

ANGOLA. Lei n.º 13/01, de 31 de Dezembro – **Lei de Bases do Sistema de Educação**. Diário da República, I Série, n.º170. Luanda: Imprensa Nacional, 2001.

BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson (Org.). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

BARDACH, E. **Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas**. Editorial Miguel Angel Porrua. Primera edición, 1998.

BARDACH, Eugene. **A Practical Guide for Policy Analysis: the eighthfold path to more effective problema solving**. Nova Iorque: Chatam House Publishers of Seven Bridges Press, 2000.

BRÁS, Chocolate. **Papel da Escola na Formação para a cidadania em Angola**. 1ª Edição, Luanda: ECO7, 2019.

CAPELLA, Ana Cláudia N. BRASIL; Felipe G. A. Trajetória dos Estudos sobre a Agenda de Políticas Públicas. **Teoria e Pesquisa: revista de ciência política**, vol. 24, n. 2, 2015.

DUNN, William. **Public Policy Analysis: an introduction**. 3.ª ed. Nova Jérсия: Pearson Prentice-Hall, 2004.

DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. 11.ª ed. Nova Jérсия: Pearson Prentice-Hall, 2005.

FIALHO, N. S.; MOREIRA, V.S. **Agenda de políticas públicas: análise da produção académica brasileira**. EnANPAD. Curitiba, 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. **Resultados definitivos do Recenseamento Geral da População e da Habitação de Angola 2014**. Luanda: INE, 2016.

KINGDOM, J. **Agendas, alternatives and public policies**. 3. ed. New York: Harper Collins, 2003.

LASSWELL, H. D. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland: Meridian Books, [1936] 1956.

LINDBLOM, C. E. The Science of Mudding Though. **Public Administration Review**. 1959.

MAINARDES, J. Reflexões sobre o objeto de estudo da política educacional. **Laplage em Revista**, v. 4, p. 186-201, 2018.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Termos de Referência do Projeto de Criação de Escolas de Referência**. Luanda: documento não editado, 2021.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. (2019). **Número de alunos foram do sistema de ensino**. Documento não editado.

NGABA, A. V. **Políticas Educativas em Angola (1975-2005. Entre o global e o local: o sistema educativo mundial**. Mbanza-Kongo: SEDIECA, 2012.

NGULUVE, A. K. **Educação Angolana: Políticas de Reformas do Sistema Educacional**. 1ª ed. S. Paulo: Biscalchin, 2010.

PAXE, Isaac. Gestão Democrática da Escola Pública: Propostas à reforma educacional em Angola. **Revista Educação e Fronteiras On-line**, Dourados, MS, 4, 39-52., 2014.

PAXE, Isaac. ANGOLA 1975-2020: 45 Anos de Peregrinação no Direito à Educação In: Vera Cruz, Elisabete. (Org.). **Angola 45 anos: o político, o social, o económico e o cultural**. 1ed. Luanda: Mayamba Editora, 2021.

PAXE, Isaac.; BRÁS, Chocolate. **A Educação Infantil em Angola em tempos de Covid-19: makas antigas em outros tempos**. In: Maria Aparecida Guedes Monção; Luciane Muniz Ribeiro Barbosa. (Org.). **Políticas Públicas de Educação Infantil: diálogos com o legado de Fúlvia Rosemberg**. 1ed. São Carlos: Pedro & João Editores, 2021, v. 1, p. 483-514.

RIBEIRO, António Silva.; BEMBE, Miguel Domingos. **Manual de Elaboração de Políticas Públicas**. Luanda: Mayamba, 2019.

SILVA, Eugénio Alves. **Gestão do Ensino Superior em Angola: Realidades, Tendências e desafios rumo à qualidade**. Luanda: Mayamba, 2016.

SOUZA, Ângelo, Ricardo. Por que estudar políticas educacionais? In SOUZA, A; GOUVEIA, A. B; TAVARES, T. **Políticas Educacionais: conceitos e debates**. Curitiba: Appris, 2011.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: Conceitos, Tipologias e Sub-Áreas**. Fundação Luís Eduardo Magalhães, 2002. Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/3843/material/o01-%20A-%20POLITICAS%20PUBLICAS.pdf>. Acesso em: 11.10.2021.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez, (p. 20-45), 2006.