

✓ Boas formulações, péssimas implementações? Políticas de inclusão escolar em Angola, Guiné-Bissau e Moçambique

Mutaro Seidi

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Graduado em Administração Pública

pela UNILAB. Mestre e doutorando

em Políticas Públicas pela UFRGS.

Pesquisador associado ao Núcleo

de Estudos da Burocracia (NEB-FGV)

e Núcleo de Pesquisa em Gestão

Municipal (NUPEGEM-UFRGS).

mutaroseidi90@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-1933-5719>

Luciana Leite Lima

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Professora do Departamento de

Sociologia e do Programa de Pós-

Graduação em Políticas Públicas da

Universidade Federal do Rio Grande do

Sul. Doutora em Ciências Sociais pela

Universidade Estadual de Campinas,

atua nas áreas de análise, desenho e

implementação de políticas públicas.

lucianaleitelima@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-8761-4114>

Resumo: Desde as suas independências, Angola, Guiné-Bissau e Moçambique enfrentam crises e instabilidade político-institucionais que influenciam as direções de várias áreas de políticas públicas, especialmente a educação e a inclusão escolar, que apresentam indicadores frágeis de investimento, infraestrutura e recursos humanos. Não obstante terem ratificado acordos e convenções internacionais, apesar de contar com apoio e parcerias com organizações internacionais e desenhos de políticas e planos ambiciosos de inclusão escolar, ainda persistem falhas notáveis e retrocessos na implementação da política. O objetivo deste texto é analisar as políticas de inclusão escolar em Angola, Guiné-Bissau e Moçambique, e identificar quais mecanismos explicam as variações nos resultados da implementação em contextos de fragilidade institucional. Utilizamos a abordagem qualitativa, pesquisa bibliográfica e documental. Constatou-se uma desconexão entre o que se idealiza nos desenhos e planos da educação, principalmente na educação inclusiva, e nos acordos e convenções internacionais que orientam localmente as políticas, e a sua efetiva aplicação nos territórios. Os atores formulam e importam as políticas, ou, em alguns casos, são impostos por agências internacionais e não levam em conta a especificidade do contexto. Isso acaba influenciando no resultado da política. Ou seja, formulam bons planos e tentam implementar na ponta, mas a efetividade esperada se concretiza em alguns e em outros não.

Palavras-chave: Implementação. Políticas Públicas. Inclusão Escolar. PALOP.

EN Good Policy Formulation, Poor Implementation? Inclusive Education Policies in Angola, Guinea-Bissau, and Mozambique

Abstract: Since their independence, Angola, Guinea-Bissau, and Mozambique have faced political and institutional crises and instability that have influenced the direction of several public policy areas, particularly education and inclusive schooling, which continue to exhibit fragile indicators in terms of investment, infrastructure, and human resources. Despite having ratified international agreements and conventions, benefiting from support and partnerships with international organizations, and developing ambitious inclusive education policies and plans, significant shortcomings and setbacks in policy implementation persist. This paper aims to analyze inclusive education policies in Angola, Guinea-Bissau, and Mozambique and to identify the mechanisms that explain variations in implementation outcomes within contexts of institutional fragility. A qualitative approach was employed, based on bibliographic and documentary research. The findings reveal a disconnect between the ideals embodied in educational policies and plans—especially those concerning inclusive education—and the international agreements and conventions that guide these policies locally, and their effective implementation in practice. Policymakers often formulate and import policies, or, in some cases, such policies are imposed by international agencies without sufficient consideration of local contextual specificities. This ultimately influences policy outcomes. In other words, well-designed plans are formulated and implementation efforts are undertaken at the local level; however, the expected effectiveness is achieved in some contexts but not in others.

Key-words: Implementation. Public Policies. School Inclusion. PALOP

ES ¿Buenas formulaciones de políticas, malas implementaciones? Políticas de inclusión escolar en Angola, Guinea-Bisáu y Mozambique

Resumen: Desde sus independencias, Angola, Guinea-Bisáu y Mozambique han enfrentado crisis e inestabilidad político-institucional que han influido en la orientación de diversas áreas de las políticas públicas, especialmente en la educación y la inclusión escolar, las cuales continúan presentando indicadores frágiles en términos de inversión, infraestructura y recursos humanos. A pesar de haber ratificado acuerdos y convenciones internacionales, contar con apoyo y alianzas con organizaciones internacionales y diseñar ambiciosas políticas y planes de educación inclusiva, persisten importantes deficiencias y retrocesos en la implementación de estas políticas. El objetivo de este trabajo es analizar las políticas de inclusión escolar en Angola, Guinea-Bisáu y Mozambique, e identificar los mecanismos que explican las variaciones en los resultados de su implementación en contextos de fragilidad institucional. Se utilizó un enfoque cualitativo, basado en investigación bibliográfica y documental. Los hallazgos evidencian una desconexión entre los ideales plasmados en las políticas y planes educativos, especialmente aquellos relacionados con la educación inclusiva, así como en los acuerdos y convenciones internacionales que orientan dichas políticas a nivel nacional, y su aplicación efectiva en los territorios. Los actores formulan e importan políticas o, en algunos casos, estas son impuestas por organismos internacionales sin considerar adecuadamente las especificidades del contexto local. Esto termina influyendo en los resultados de las políticas. En otras palabras, se formulan buenos planes y se realizan esfuerzos de implementación a nivel local; sin embargo, la efectividad esperada se materializa en algunos contextos, mientras que en otros no.

Palabras-clave: Análisis de Impacto Regulatorio; políticas de salud; evaluación de políticas públicas; regulación.

FR De bonnes formulations des politiques, de mauvaises mises en œuvre? Les politiques d'inclusion scolaire en Angola, en Guinée-Bissau et au Mozambique

Résumé: Depuis leur indépendance, l'Angola, la Guinée-Bissau et le Mozambique sont confrontés à des crises et à une instabilité politico-institutionnelle qui influencent l'orientation de plusieurs domaines de politiques publiques, notamment l'éducation et l'inclusion scolaire, lesquelles présentent encore des indicateurs fragiles en matière d'investissement, d'infrastructures et de ressources humaines. Bien que ces pays aient ratifié des accords et conventions internationaux, bénéficié du soutien et de partenariats avec des organisations internationales, et élaboré des politiques et plans ambitieux en faveur de l'éducation inclusive, d'importantes lacunes et des reculs dans la mise en œuvre des politiques persistent. Cet article vise à analyser les politiques d'inclusion scolaire en Angola, en Guinée-Bissau et au Mozambique, ainsi qu'à identifier les mécanismes expliquant les variations des résultats de leur mise en œuvre dans des contextes de fragilité institutionnelle. L'étude adopte une approche qualitative fondée sur une recherche bibliographique et documentaire. Les résultats mettent en évidence une déconnexion entre les idéaux inscrits dans les politiques et plans éducatifs, en particulier ceux relatifs à l'éducation inclusive, ainsi que dans les accords et conventions internationaux qui orientent les politiques au niveau national, et leur application effective sur le terrain. Les acteurs élaborent et importent des politiques ou, dans certains cas, celles-ci sont imposées par des agences internationales sans tenir suffisamment compte des spécificités du contexte local. Cette situation influence les résultats des politiques publiques. Autrement dit, des plans de qualité sont élaborés et des efforts de mise en œuvre sont réalisés à l'échelle locale, mais l'efficacité attendue se concrétise dans certains contextes et non dans d'autres.

Mots-clés: Mise en œuvre ; Politiques publiques ; Inclusion scolaire ; PALOP.

INTRODUÇÃO

Angola, Guiné-Bissau e Moçambique são países que foram invadidos e colonizados pelo regime colonial português. Sofreram séculos de escravidão e exploração e conseguiram se libertar depois uma mobilização e luta armada que culminou com as suas independências na década de 1970 (Augel, 2007).

Com a independência e na tentativa de reconstruir os seus países surgiram revoltas e oposição contra os movimentos independentistas que criou instabilidades e guerra civil prolongada (Forrest, 1993; Macamo, 2002; Horing, 2015). Foram também influenciados após independência por instituições de Bretton Woods - FMI e BM - e aderiram, sem preparos prévios, a democracia e livre mercado, dizimando assim completamente as suas economias e a maioria não conseguiu se erguer até hoje (Plank, 1991; Macamo, 2002; Abreu, 2007; Horing, 2015; Silva, 2018; Melo; Alves; Martins, 2022). No presente, ainda enfrentam situações como fragilidade institucional, conflitos armados, instabilidades políticas e incapacidade de desenvolver capacidades estatais para dar respostas aos desafios dos seus países. Ainda perdura a corrupção, clientelismo nas instituições públicas, desvios de verbas e recursos públicos.

Embora tenham conquistado a independência de forma similar, apresentam diferenças significativas se olharmos para os resultados das suas políticas públicas de educação, especialmente ao nível da inclusão escolar. Quando olharmos para o público mais vulnerável, estudantes com deficiência no sistema educativo, percebe-se que a presença do Estado se manifesta de forma desigual, refletindo os desafios de contexto e as fragilidades institucionais.

Se olharmos para as normas internacionais que balizam e norteiam as políticas ao nível global, os três países ratificaram todas as convenções e acordos internacionais sobre a educação especial e inclusiva, e apesar de contarem com um forte apoio e incentivo dos organismos internacionais que colaboraram na elaboração e desenho dos planos estratégicos de educação especial e inclusiva, ainda assim persistem grandes desafios e dificuldades ao nível do avanço da educação especial e inclusiva

(Chambal, 2012; Chambal; Rafante; Selingardi, 2015; Barros, 2018; António; Mendes, 2024). Ou seja, apesar de apresentarem planos, normas e regulamentos mirabolantes, não conseguem traduzir isso numa boa implementação de políticas públicas que sejam capazes de gerar efetividade e impacto na vida dos beneficiários da política pública.

Em Guiné-Bissau, os dados do último censo revelam que 57,6% de estudantes com deficiência estão fora dos estabelecimentos escolares e 57,4 % deste número nunca frequentaram nenhuma escola (INE, 2009) e o país apresenta um quadro de desafios ao nível de recursos humanos qualificados e infraestrutura e assim como a tradução das normas e intenções em ações concretas (Barros, 2018; Seidi, 2023). No caso de Angola, apesar das autoridades angolanas assumirem a ideia da inclusão escolar como meta a ser alcançada, ainda persistem um conjunto de desafios, como a permanência de um sistema educativo segregador que divide alunos em turmas e escolas a partir das suas condições (deficiente ou não deficiente), qualificação do corpo docente, recursos e materiais didáticos, e a indisponibilidade de recursos financeiros para lidar com a situação (Lustosa; Luciano, 2011; Chambal; Rafante; Selingardi, 2015).

Diferentemente dos dois países, o cenário da inclusão escolar em Moçambique está ganhando novos rumos. Há grandes esforços e ações do governo ao nível da ampliação de acesso e permanência dos alunos com deficiência no sistema educativo. Introduziram-se algumas disciplinas, como: Sistema Braille, Língua de Sinais de Moçambique e Necessidades Educativas Especiais, nos Currículos de Formação de Professores e Educadores de Adultos. Criou-se um curso de Licenciatura em Língua de Sinais de Moçambique, que funciona na Universidade de Eduardo Mondlane (Silva, 2021).

Desta feita, o principal objetivo deste texto é analisar as políticas de inclusão escolar em Angola, Guiné-Bissau e Moçambique, e identificar quais mecanismos explicam as variações nos resultados da implementação em contextos de fragilidade institucional. Para atingir este objetivo, utilizou-se a abordagem qualitativa, pesquisa bibliográfica e documental. Consultou-se normas e regulamentos que norteiam o funcionamento da política; planos e políticas educacionais que estruturam a

implementação em cada contexto; e de igual modo, artigos e livros que versam sobre a temática.

Em termos de estrutura, além da introdução, o texto apresenta um tópico sobre a literatura da implementação, na sequência discutiu-se de forma comparada os desafios e percursos da política nos três casos e por fim, as considerações finais.

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Tomando a política pública como toda e qualquer decisão da entidade governativa (Dye, 2014), a sua implementação deve ser entendida como um processo em que as decisões e intenções governamentais são transformadas em ações (Mazmanian; Sabatier, 1983; Howlett; Ramesh, 1995; Wu et. al., 2014; Lotta, 2019; Bichir, 2020). Ou seja, como sendo a etapa em que as políticas formuladas são executadas na prática (Barrett, 2004; Lotta, 2014). Para Lotta (2014), a implementação é uma etapa em que são concretizadas as políticas conforme os objetivos e metas definidas na fase da formulação, enquanto O'Toole (2010) entende a implementação como a conexão entre a intenção governamental e seus resultados na prática.

A preocupação com a implementação parte da constatação que as políticas públicas muito bem desenhadas, com apoio político e econômico, não lograram êxitos desejados ou almejados na fase da formulação (Lima; D'Ascenzi, 2014; Pires, 2019). Um exemplo típico foram os primeiros estudos na década de 1970.

Os estudos da implementação de políticas públicas nos anos 1970 tiveram como grande referência o livro *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*, de Pressman e Wildavsky, publicado em 1973, este estudo começou a considerar a implementação como um processo em que as propostas desenhadas são concretizadas na prática (Bichir, 2020). Nessa obra, o Pressman e Wildavsky (1973) estudaram as políticas de emprego destinadas a um grupo étnico minoritário no estado de Oakland, nos Estados Unidos da América. Segundo eles, essas políticas não atingiam as metas e/ou objetivos previstos pelos formuladores. Na mesma linha de raciocínio, o estudo de Eugene Bardach (1977) analisou a política do governo

de Lyndon Johnson denominada de *Great Society*, segundo o autor essa política não logrou os êxitos devido às falhas no processo da implementação. Ou seja, porque os atores políticos driblavam o processo da implementação com ensejo de tirar seus dividendos - como fruto, os resultados da implementação desviavam-se das metas legislativas.

Estes estudos que foram considerados da primeira geração olhavam para a implementação com a visão pessimista (Sabatier, 1993; Bichir, 2020), de que essa etapa estava permeada de problemas, barreiras e fracassos, e tudo o que era muito bem elaborada na fase da formulação, não se conseguia traduzir na prática ou era “esmagado” na implementação (Winter, 2010). Também era considerado como a etapa em que se distorce os objetivos legislativos (Bardach, 1977), desconsiderando, assim, as imprevisões e incertezas que circunvala a atuação dos implementadores de políticas (Faria, 2012; Lotta, 2019; Bichir, 2020).

Estudos subsequentes seguiram a mesma visão dos estudos antecedentes (Sabatier, 1993) e centravam suas análises nas perspectivas normativas da implementação - visão top down - e olhavam para a implementação como uma execução automática daquilo que foi desenhado na fase da formulação da política (Winter, 2010). Ou seja, como sendo uma etapa não problemática (Lotta, 2014; Bichir, 2020).

A visão top-down baseava-se numa visão prescritiva e normativa, em que a definição das normas e regras eram exclusivos aos gestores de topo, a ideia de - cima para baixo - e cabia aos burocratas de nível de rua a mera tradução da formulação dos superiores em ações concretas. Com o avançar destes estudos percebeu-se que era quase impossível prever tudo aquilo que acontecia na etapa da implementação da política. Compreendeu-se também, que os objetivos muita das vezes eram ambíguos e que era necessário cristalizá-los com maior clareza e aumentar o controle dos implementadores (Lotta, 2019).

A grande crítica da abordagem top-down estava atrelada a sua preocupação com os políticos e administradores seniores - que geralmente ocupam tarefas ínfimas no processo de implementação de políticas - e muito menos com os burocratas de nível de rua que são agentes cruciais e determinantes na entrega dos serviços públicos (Barrett; Fudge, 1981; Bichir, 2020).

Nos anos 80, marcada como a segunda geração de estudos da implementação - começou-se a discutir outra visão da implementação, a bottom-up, centrada na análise das interações dos agentes implementadores e os usuários/beneficiários ou destinatários das políticas públicas (Faria, 2012; Lotta, 2014; Bichir, 2020). As duas décadas de 1970 a 1980 foi marcada pelas duas correntes antagônicas que embora não se convergiram de ponto de vista empírico e nem contribuíram na consolidação dos estudos da implementação, mas, por outro lado, trouxeram questionamentos relevantes sobre quais seriam as verdadeiras prioridades nos estudos da implementação, se era necessário atentar ao controle dos resultados na entrega dos serviços, ou se seria dada uma maior ênfase e atenção na interação - entre os implementadores e usuários.

Na década de 1990 se desenvolveu a terceira geração dos estudos com discussões - além dessas duas correntes top-down versus bottom-up - mais centrada na análise dos diferentes atores que participam na implementação de políticas públicas, isto é, as organizações e os atores (Hupe; Hill, 2007; Hill, 2007; Hill; Hupe, 2014; Lotta, 2015, 2018). Conforme Lotta (2018), essa visão percebe a implementação como uma etapa que envolve múltiplos atores, desde os burocratas, partidos políticos, elite política e até a comunidade local. E apesar das barganhas e dilemas enfrentados, os burocratas de nível de rua são considerados como um dos atores mais importantes no processo da implementação de políticas públicas (Dye, 2014; Lotta, 2019).

POLÍTICAS DE INCLUSÃO ESCOLAR EM ANGOLA, GUINÉ-BISSAU E MOÇAMBIQUE: ANÁLISE COMPARATIVA

Historicamente, Angola, Guiné-Bissau e Moçambique têm mobilizado esforços e mecanismos em busca de estruturar as suas ações e estratégias para fortalecer as políticas educacionais, especialmente da educação inclusiva, nos seus territórios, contudo, os resultados revelam variações significativas entre eles. Não obstante as similaridades entre os países, como a trajetória do Estado, configuração institucional e presença em agências e fóruns internacionais, os dados e estudos revelam diferenças

ao nível do processo do desenho, implementação e resultados da política de educação especial e inclusiva (Lustosa; Luciano, 2011; De Barros, 2018; António; Mendes, 2024).

Quadro 1 - Síntese comparativo da situação de inclusão escolar

Dimensão	Angola	Guiné-Bissau	Moçambique
Compromissos internacionais	Signatário de acordos internacionais, mas com baixa incorporação nas políticas nacionais	Assina tratados internacionais, mas carece de internalização normativa e prática	Participa ativamente de compromissos internacionais, com reflexos mais visíveis nas políticas internas
Normas e Leis	Possui legislação, mas com lacunas na regulamentação e baixa atualização	Legislação fragmentada e desatualizada, com pouca aplicação efetiva	Legislação atualizada e mais próxima das diretrizes internacionais
Coordenação da política de inclusão	Estrutura institucional centralizada, mas com baixa articulação intersetorial	Descoordenação entre setores	Coordenação mais estruturada, com envolvimento de múltiplos atores e setores
Implementação nas escolas	Avanço limitado, concentrado em áreas urbanas; formação docente ainda incipiente	Implementação muito desigual e tardia; faltam recursos e apoio técnico às escolas	Avanços progressivos na presença de práticas inclusivas, com apoio de ONGs e cooperação internacional

Fonte: Elaboração própria.

Olhando para os compromissos internacionais, eles apresentam variações ao nível da internalização normativa e prática destes consensos e acordos nos seus territórios. Apesar da ratificação dos compromissos internacionais, Angola ainda depara com baixa incorporação dos acordos na sua política nacional e as suas legislações sobre o tema apresentam lacunas tanto na sua regulamentação quanto na atualização (Chambal; Rafante;

Selingardi, 2015). De igual modo, a Guiné-Bissau também carece de internalização normativa e prática dos compromissos internacionais e enfrenta desafios de uma legislação fragmentada, desatualizada e com baixa aplicação efetiva (De Barros, 2018).

A coordenação da política de inclusão escolar é tida como desafio a avançar e aprimorar. Moçambique é um dos países que apresentam uma coordenação política mais efetiva com avanços interessantes e uma governança sistemática e articulada contando com envolvimento de múltiplos atores e setores, além da forte colaboração com ONGs para fortalecer as ações de implementação e fiscalização dos resultados (Chambal, 2012). Angola continua como caso intermediário que, apesar de contar com uma forte estrutura institucional, ainda lida com problemas de baixa articulação intersetorial; e a Guiné-Bissau apresenta um quadro de desarticulação institucional e frágil capacidade de gestão e implementação.

Em relação a implementação da política nas escolas como parte de operacionalização daquilo que é idealizado e desenhado nos planos/programas de educação especial e inclusiva, há uma diferença evidente entre os três países. Angola enfrenta desafios apesar dos investimentos e avanços no debate sobre o tema (António; Mendes, 2024). A implementação nos territórios ainda é incipiente e altamente segregadora, concentrada em grandes capitais, com baixa abrangência para o público que reside nas zonas rurais. Na Guiné-Bissau há poucos avanços identificados; o país apresenta um quadro com ausência de infraestrutura adequada para o integrar a diversidade dos alunos na escola e apresenta uma centralidade de escolas na capital (De Barros, 2018). Enquanto Moçambique apresenta um quadro mais abrangente, articulado e consolidado (Silva, 2021).

Quadro 2 - Principais marcos legais e instrumentos da implementação de Educação Especial e Inclusiva (1975–2025)

País	Período / Instrumentos-Chave
Angola	1979-2003: Decretos nº 56/79 e 40/81 Criação da Direção Nacional de Educação Especial Lei 13/01 e INEE (Decreto-Lei nº 7/03)
	2007-2017: Plano Estratégico (2007–2015) Decretos sobre proteção à pessoa com deficiência (2011) Leis nº 21/12, 10/16 e 17/16 Política Nacional de Educação Especial (2017)
	2018-2023: Atualizações da Lei de Bases Novo Estatuto do INEE Inclusão no Ensino Superior (Decreto nº 217/23)
Guiné-Bissau	1996-2011: Constituição (Art. 49) “Educação para Todos” (2003) Lei de Bases (2010) Política de Igualdade de Gênero
	2015–2024: Carta Política do Setor Educativo (2015) PENEI (2022–2028) e seu Plano Operacional Projeto “Educação Sem Fronteiras” (2024)
Moçambique	1983–1996: Leis de Educação (1983, 1992) Turmas diagnósticas (1986) Programas para crianças afetadas pela guerra
	2018–2025: Revisão da Política Nacional de Educação Estratégia Nacional EEIDCD (2020–2029) Plano de Ação Multissetorial (2021–2025)

Fonte: Elaboração própria com base em: República de Moçambique, 1992; República da Guiné-Bissau, 2010; INEE, 2011; MNE, 2015; República de Angola, 2017; MINEDH, 2020; MINEDH, 2021; PENEI, 2022; República de Angola, 2023.

Olhando comparativamente para os principais marcos legais e evolução dos instrumentos da política de inclusão escolar, Angola destaca-se com uma trajetória consolidada no avanço da construção e atualização das leis, normas e decretos. O país vem buscando, da independência aos dias atuais, ampliar a sua estrutura normativa para colocar as pessoas com deficiência no centro da atenção, tentando garantir a acessibilidade, direitos, acesso e permanência para este público-alvo (Chambal; Rafante; Selingardi, 2015). Contudo, não tem conseguido avançar de forma prática tanto na efetivação destas intenções, quanto na operacionalização prática das suas ações de modo que isso impacte efetivamente os usuários/destinatários da política.

Guiné-Bissau é um caso que menos avançou entre os três países. Apresenta um quadro de atraso na institucionalização de normas e leis sobre as pessoas com deficiência se comparado com Angola e Moçambique. A primeira lei que faz alusão a pessoas com deficiência é a sua Constituição da República, mas de maneira superficial e ambígua, reconhecendo que todas as pessoas têm os mesmos direitos de gozar das suas liberdades e não há quaisquer distinções que ponham em causa este direito (De Barros, 2018).

A lei de base do sistema educativo é considerada um documento importantíssimo e indispensável para o funcionamento de qualquer sistema educativo, pois ela regulamenta e estabelece as diretrizes básicas e normas da estruturação do funcionamento da educação no país. Apesar disso, a Guiné-Bissau levou mais de 37 anos após a independência para elaborar a sua lei de base do sistema educativo. Ou seja, o país estava orientando as suas políticas e ações educacionais sem uma diretriz básica definida. Destaca-se também a demora na instituição de plano nacional de educação inclusiva, realçando assim a omissão/inação dos governos subsequentes com a agenda e pautas da inclusão escolar no país (De Barros, 2018).

Moçambique é um *case* de evolução e melhoria constante se olharmos para o progresso das suas normas e instrumentos que orientam as suas ações de inclusão escolar. Antes da independência já tentava de forma limitada criar ações para atender o público com deficiência. Depois da sua independência

instituiu as suas primeiras leis de educação com uma notável preocupação e ênfase ao público com deficiência (Silva, 2021).

Estabeleceu as turmas diagnósticas para monitorar e acompanhar estudantes com deficiência e criou um programa para acolher estudantes que foram vítimas de guerra e conflito. Tudo isso num ambiente de forte guerra civil - lembrando que o país esteve numa guerra civil após a independência e, apesar de pequenos períodos de cessar fogo, conseguiram acabar com o conflito só em 2019 (Chambal; Rafante; Selingardi, 2015).

Conseguiu com o tempo avançar na construção da sua política nacional, acompanhado de revisões periódicas e buscando sempre uma articulação multissetorial como forma de fortalecer as suas ações, mecanismos de governança e ampliar a efetividade dos resultados no seu território

(Chambal, 2012). Este processo de institucionalização de normas, diretrizes e instrumentos influenciam a atuação do Estado na promoção da inclusão escolar ou fortalecer a exclusão escolar. E impacta de igual modo no modelo de inclusão adotado, graus de abrangência da ação estatal, formação dos recursos humanos e no tipo da infraestrutura e estrutura disponível para implementar a ação e/ou a política.

Quadro 3 - Dinâmicas da implementação de políticas de inclusão escolar em Angola, Guiné-Bissau e Moçambique

Dimensão	Angola	Guiné-Bissau	Moçambi- que
Modelo de inclusão	Híbrido	Segregador	Integração progressiva
Abrangência	Alta concentração nas capitais	Concentrado no capital	Expansão de projetos piloto para zonas rurais
Centros de apoio/diagnóstico	Presentes em capitais, com enfoque psicopedagógico	Ausência quase total de estruturas formais	Existência de Centros de Recursos de Educação Inclusiva (CREIs)
Acesso de PCD à educação	Aumento de escolas, mas sem dados nacionais sistematizados	57,4% das PCD nunca frequentaram escola; 71,8% entre mulheres (INE, 2009)	Crescimento de 50 para 32.100 estudantes (1991–2006)
Matrículas de estudantes com deficiência	Moderada	Baixa	Crescimento contínuo
Desafios persistentes	Orçamento limitado, formação insuficiente e segregação estrutural	Orçamento, recursos humanos, ausência de dados e de políticas efetivas	Deficiência de infraestrutura, resistência social e falta de preparo docente
Convergência internacional	Adoção formal de diretrizes, com implementação desigual	Alinhamento discursivo, sem reflexo na prática	Aderência programática com esforços de territorialização

Fonte: Elaborado pelo autor com base em UNESCO (1994); INEE (2006); Mainardes (2006); INE (2009); Lustosa; Luciano (2011); Chambal et al. (2015); MEPT (2017); Barros et al. (2018); Silva (2021); António; Mendes (2024).

Angola registou alguns avanços institucionais, conta com uma forte influência das agências internacionais, apresenta um modelo híbrido de implementação, mas carrega estruturas

de inclusão escolar altamente segregadoras. A Guiné-Bissau depara com uma limitada cobertura das suas ações que seguem distante de serem sentidas nas regiões e apresenta um modelo de inclusão fraca e não sistematizada. Moçambique tem investido esforços de integração de alunos nas escolas regulares e com uma notável tentativa de expansão dos seus programas e políticas nas zonas rurais como forma de atingir mais pessoas.

Olhando comparativamente para as questões estruturais e qualificação dos recursos humanos enquanto ativo para sustentar a política, os dados apresentam um quadro de evolução em Moçambique. A criação de Centros de Recursos de Educação Inclusiva (CREIs) e a adoção de Braille e Língua de Sinais na formação de professores demonstra um compromisso com o aprimoramento da política e busca efetiva de resultados. Angola dispõe de um centro de apoio e diagnóstico, embora centralizado nas capitais; e a Guiné-Bissau, além da ausência de centros de apoio e diagnóstico, não conta com estruturas qualificadas para formação e capacitação docente.

Portanto, não obstante alguns desafios comuns de necessidade de melhoria e aprimoramento, Moçambique destaca-se como um *case* mais avançado tanto na estruturação institucional para enfrentar a política, incorporação e adaptação das normas e compromissos internacionais em ações locais e quanto ao nível de abrangência territorial e qualificação de recursos humanos que lidam com a política na ponta. Angola ainda enfrenta desafios de abrangência territorial, qualificação dos recursos humanos e adaptação das normas. E a Guiné-Bissau é um dos casos com menos avanço, deparando com desafios de estrutura, regulamentações, recursos humanos e investimentos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados apontam que, apesar dos três países disporem de planos nacionais de educação especial e inclusiva, não obstante terem participado das convenções e eventos internacionais sobre a temática da inclusão e por mais que contaram em quase todos os momentos do grande apoio das organizações internacionais, ainda assim apresentam divergências de resultados se

olharmos para efetiva implementação de política de inclusão escolar e a garantia de acesso e permanência dos estudantes com deficiência no sistema educativo.

Em Angola constata-se que a política de inclusão escolar funciona de forma segregadora. Os alunos com deficiência continuam a frequentar escolas especiais e não estão sendo acolhidos nas escolas regulares, tal como prescrito nos acordos e declarações internacionais que o país ratificou. Aliás, apesar das autoridades angolanas assumirem a ideia da inclusão escolar como meta a ser alcançada, ainda persistem um conjunto de desafios, como a permanência de um sistema educativo segregador que divide alunos em turmas e escolas a partir das suas condições (deficiente ou não deficiente), qualificação do corpo docente, recursos e materiais didáticos, e a indisponibilidade de recursos financeiros para lidar com a situação. Em relação a distribuição das escolas especiais e inclusivas, o país carrega consigo a imagem da exclusão social e desigualdade latente, em que as pessoas que residem nas zonas rurais ou distantes da capital são excluídas do sistema educativo ou são menos favorecidas se comparadas com as pessoas que residem nos centros urbanos.

Na Guiné-Bissau, a discussão da inclusão escolar está numa fase atrasada e sem muitos avanços, apesar da forte presença do país nos fóruns internacionais da educação inclusiva. Ou seja, não obstante a presença do país nas arenas internacionais da discussão sobre educação especial e inclusiva, e apesar do país ratificar quase todos os acordos e convenções internacionais sobre a inclusão escolar, ainda depara com grandes problemas e dificuldades ao nível da tradução das intenções e propostas em ações concretas e/ou na conversão desses acordos em benefícios para os cidadãos. Um dos elementos que dificultam o progresso da política de inclusão escolar é a instabilidade política governativa, fragilidade do Estado e a débil capacidade estatal para a implementação de políticas públicas. Nas últimas décadas, os maiores programas governamentais do país, a DENARP-II e Plano Estratégico Operacional Terra Ranka (2015-2020), não previam ações e planos para as pessoas com deficiência, limitava-se apenas a mencionar e reconhecer esse segmento social como o grupo de pessoas

vulneráveis. De igual modo no âmbito legal, existem poucos documentos e normas que tratam da situação das pessoas com deficiência. E dentre aquelas que existem, a maioria é ambígua e não diz praticamente nada. Limita-se apenas a mencionar direta ou indiretamente essas pessoas (Barros, 2018).

No caso moçambicano, na era pós independência o governo moçambicano demonstrou-se preocupado com as agendas e políticas de inclusão escolar. Contudo, foram as convenções, acordos, conferências e declarações internacionais como a “Educação para Todos e de qualidade com a Declaração de Educação para Todos - Jomtien (UNESCO, 1990); Declaração de Salamanca (UNESCO, 1994); Declaração de Montreal (1999); Declaração sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2008); a Carta para o Terceiro Milénio (1999) e reforçada pela Declaração de Dakar (2000)”, que impulsionaram o país tanto no debate da educação especial e inclusiva quanto na adoção dos mecanismos e instrumentos para a sua devida implementação em Moçambique. A implementação dos acordos assumidos internacionalmente impulsiona no país um aumento notável das taxas de matrículas de estudantes com deficiência na rede de ensino, contudo ainda persistem pequenos desafios estruturais que acabam servindo de barreira e instabilidade para o progresso desses alunos no sistema educativo. Os estudos mostram que algumas famílias evitam enviar seus filhos com deficiência para escola devido ao medo de serem discriminados e desrespeitados por conta das suas condições e características físicas. Outrossim, é a falta da estrutura escolar para receber estes alunos e ausência de professores qualificados para lidar com pessoas que têm algum tipo de deficiência.

REFERÊNCIAS

AUGEL, Moema Parente. A nova literatura da Guiné-Bissau. Bissau: INEP, Coleção Kebur, 1998. ANTÓNIO, António; MENDES, Geovana Mendonça Lunardi. Educação Especial e Inclusiva em Angola: um contexto local subalterno a uma agenda global. **Revista Educação Especial**, p. e23/1-26, 2024.

CHAMBAL, L. A. A formação inicial de professores para a inclusão escolar de alunos com deficiência em Moçambique. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. **Tese de Doutorado**, 234p. Programa de Educação: História Política e Sociedade, PUC-SP, 2012.

CHAMBAL, Luis Alfredo; RAFANTE, Heulália Charalo; SELINGARDI, Sérgio Cristóvão. A educação especial em Angola, Moçambique e Brasil: marcos históricos e a política de educação inclusiva das agências multilaterais. **Crítica educativa**, v. 1, n. 2, p. 7-23, 2015.

DE BARROS, M. et al. Pessoas com Deficiência na Guiné-Bissau, desafios no acesso à educação, proteção social e participação política. **Humanite & Inclusion**, Bissau, p. 15-105, 2018.

FORREST, B. J. Autonomia burocrática, política econômica num Estado “suave”: o caso da GuinéBissau pós-colonial. Bissau. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa INEP. **Revista Soronda**, p. 57-95. 1993.

HÖRING, Jéssica da S. Os Movimentos de Libertação Nacional em Angola: trajetória política, guerra civil e impactos sobre a construção do Estado (1975-2002). **Trabalho de Conclusão de Curso** (Graduação em Relações Internacionais), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2015, 99 p.

LUSTOSA, F. G; LUCIANO, L. Cenário Atual de Angola em Face da Implementação da Educação Inclusiva. In: XXV Simpósio Brasileiro/II Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação. Jubileu da ANPAE. São Paulo (SP).

Cadernos ANPAE. PUCSP/FACED/PPGE, 2011.

MACAMO, Elísio. **A Transcrição Política em Moçambique**. Centro de Estudos Internacionais do Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), 2002.

MAZMANIAN, D. A; SABATIER, P. A. **Implementation and Public Policy**. Glenview: Scott Foresman, 1983.

MELO, Catarina Maquile; MARTINS, M. D. Estado, Nação e Etnicidades em Moçambique. **ISEG/CeSA-Centro de Estudos sobre África e Desenvolvimento**. 2022.

PLANK, David N. Aid, debt, and the end of sovereignty: Mozambique and its donors. **Journal of Modern African Studies**, Cambridge University Press, v. 31, n. 3, p. 407-430, 1993.

CONTRIBUIÇÃO DAS/DOS AUTORES/AS: Todas as etapas foram desenvolvidas exclusivamente pelo autor.

DECLARAÇÃO DE CONFLITO DE INTERESSE: O autor declara não haver conflitos de interesse.