

## **Avaliação como Política Pública e Instrumento de Aperfeiçoamento do Sistema Educativo**

Célia Marina Cossa<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Universidade Eduardo Mondlane (UEM), Maputo, Moçambique

Currículo académico UEM: <https://uem.mz/>

[celia49.cossa@gmail.com](mailto:celia49.cossa@gmail.com)

### **RESUMO**

O presente artigo analisa a avaliação educacional enquanto política pública e instrumento de aperfeiçoamento do sistema educativo. Procuramos, assim, compreender os fundamentos teóricos e conceptuais que sustentam a avaliação no âmbito das políticas públicas de educação, identificando os principais indicadores e critérios de avaliação adoptados em Moçambique. Pretendemos, igualmente, reflectir sobre o papel da avaliação na melhoria contínua dos sistemas e organizações educativas, bem como explorar as especificidades do contexto moçambicano no processo de institucionalização da avaliação educacional.

**Palavras-chave:** Avaliação educacional. Políticas públicas de educação.

Qualidade do ensino.

### **1. INTRODUÇÃO**

O presente artigo, intitulado “Avaliação como Política Pública e Instrumento de Aperfeiçoamento do Sistema Educativo”, estrutura-se em torno de uma reflexão crítica sobre o papel da avaliação na construção e melhoria das políticas e práticas educativas em Moçambique. Para uma análise sistemática e coerente, o texto organiza-se em cinco pontos principais: em primeiro lugar, discutimos sobre a avaliação como política pública e instrumento de aperfeiçoamento do sistema educativo e das organizações educativas no contexto moçambicano; em segundo, abordamos as funções da avaliação educacional, evidenciando a sua relevância para a qualidade e equidade; em terceiro lugar, analisamos a relação entre regulação, governação e avaliação, destacando as implicações dos dispositivos reguladores na gestão do sistema; de seguida, examinamos o papel da avaliação nas organizações educativas, particularmente no desenvolvimento institucional e na melhoria das práticas pedagógicas; por fim, apresentamos os indicadores e critérios de avaliação educacional em Moçambique, procurando compreender em que medida estes contribuem para o fortalecimento de uma cultura de responsabilidade e de qualidade no ensino. A avaliação educacional tem-se consolidado como um dos pilares fundamentais na orientação e regulação das políticas públicas de educação. Para além da sua função tradicional de aferição de resultados, a avaliação assume uma dimensão estratégica, contribuindo de forma decisiva para a melhoria contínua do sistema educativo e das organizações que o integram. Neste sentido, emerge não apenas como instrumento

técnico, mas também como prática política e social, orientada para a equidade, qualidade e eficiência. O artigo propõe-se a analisar a avaliação enquanto política pública e enquanto mecanismo de aperfeiçoamento do sistema educativo, com especial enfoque no contexto moçambicano. Partindo de uma revisão crítica da literatura e da análise de documentos orientadores do sector, procura-se compreender o papel da avaliação na formulação, implementação e monitoria das políticas educativas, bem como os seus efeitos sobre a qualidade da educação e a justiça social. O artigo assenta numa abordagem qualitativa de revisão bibliográfica, centrada na análise crítica de literatura especializada sobre avaliação educacional enquanto política pública. Para a elaboração do trabalho, foram privilegiados autores de referência na área, como Afonso (2000, 2014), Barroso (2005), Lordêlo e Dazzani (2009), entre outros que constituíram base teórica e conceptual ao longo do percurso formativo. Complementarmente, procedemos à análise documental de fontes institucionais e normativas, nomeadamente relatórios oficiais e documentos orientadores do Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano de Moçambique, com destaque para o Plano Estratégico da Educação (PEE) 2020 - 2029. Esta triangulação permitiu-nos compreender, de forma mais contextualizada, os pressupostos e desafios da avaliação no sistema educativo moçambicano.

## 2. Fundamentação Teórica

A presente secção visa aprofundar a compreensão da avaliação educacional no contexto das políticas públicas, à luz de uma fundamentação teórica consistente e de uma análise crítica dos principais conceitos e práticas associadas à avaliação no sistema educativo moçambicano.

Para compreender a avaliação enquanto política pública e instrumento de melhoria, é essencial recorrer a uma base teórica sólida. A fundamentação teórica que sustenta esta análise apoia-se principalmente em três eixos: avaliação como prática emancipatória, avaliação como dispositivo de regulação, e avaliação como estratégia de melhoria organizacional.

Afonso (2000; 2014) propõe uma compreensão crítica da avaliação educacional, que vá além da lógica da medição, assumindo-a como espaço de reflexão e transformação. Já autores como Barroso (2005) e Oliveira (2005) discutem os processos de regulação nas políticas públicas de educação, realçam o papel das avaliações institucionais e internacionais como mecanismos de controlo e legitimação das reformas educativas. Finalmente, Lordêlo e Dazzani (2009) enfatizam a complexidade da avaliação como acto educativo que deve considerar os sujeitos, os contextos e os objectivos pedagógicos mais amplos.

Antes de avançar para a análise das práticas e das políticas avaliativas, é imprescindível definir os conceitos centrais que alicerçam este trabalho.

### a) Avaliação:

Para Lordêlo e Dazzani (2009), a avaliação educacional é um processo contínuo, complexo e contextualizado, que permite a análise e interpretação crítica da prática pedagógica. Afonso (2000) define-a como um acto político e pedagógico que pode servir tanto à emancipação quanto à regulação. A avaliação, nesta óptica, é parte integrante da acção educativa e não um momento isolado de verificação de resultados.

b) Políticas públicas:

Barroso (2005) entende as políticas públicas como instrumentos de acção do Estado orientados para a resolução de problemas sociais, sendo a educação um campo central. As políticas educacionais são, portanto, construções históricas e sociais que reflectem disputas, interesses e ideologias. A avaliação inscreve-se neste campo como mecanismo de legitimação, controlo ou transformação destas políticas.

c) Sistemas Educativos:

Segundo Reis (2013, p. 101-118), o sistema educativo é um conjunto de estruturas, instituições e processos interligados que visam garantir o direito à educação. Afonso (2014, p. 487-507) sublinha que a avaliação é parte constitutiva dos sistemas educativos modernos, sendo um dos seus principais mecanismos de regulação e responsabilização. Em Moçambique, como destaca Gonçalves (2018, p. 37-57), o sistema educativo enfrenta o desafio de garantir qualidade, equidade e expansão, num contexto de limitações históricas e estruturais. No entanto, com base nas definições anteriores, podemos analisar como a avaliação se tem consolidado enquanto política pública.

### **3. A Avaliação como Política Pública e Instrumento de Aperfeiçoamento do Sistema Educativo e das Organizações Educativas no Contexto Moçambicano**

Segundo Afonso (2000), a avaliação educacional tornou-se um instrumento central no processo de regulação dos sistemas educativos, especialmente a partir das reformas neoliberais que atribuíram maior importância à eficiência, responsabilização e prestação de contas. Barroso (2005, p. 725-751) reforça esta visão, apontando que a avaliação passou a integrar os mecanismos de regulação do Estado sobre a educação, muitas vezes orientada por organismos internacionais como o Banco Mundial.

No contexto moçambicano, a avaliação tem vindo a adquirir maior relevo no desenho e na implementação das políticas públicas de educação. O Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano (MINEDH) tem procurado institucionalizar práticas de avaliação tanto a nível macro (políticas e programas) como a nível micro (escolas e docentes). Estas práticas visam promover a responsabilização, a transparência e a melhoria contínua da qualidade do ensino. Gonçalves (2018) destaca que, apesar dos progressos, persistem desafios relacionados com a escassez de recursos humanos qualificados, infraestruturas limitadas e dificuldades na recolha e interpretação de dados.

O Plano Estratégico da Educação (PEE) 2012-2016, aprovado em junho de 2012, destaca a necessidade urgente da criação de um Sistema Integrado de Monitoria e Avaliação da Qualidade da Educação em Moçambique (SAQEM). Este sistema visa integrar padrões e indicadores de qualidade em todos os níveis do sistema, consolidando instrumentos diversos (supervisão integrada, inspecção, controlo interno e fontes de dados estatísticos), com vista a produzir diagnósticos capazes de orientar medidas corretivas ao nível do sector, instituições ou alunos. Esta informação também promove a prestação de contas e a responsabilização dos actores educativos. O SAQEM encontra-se conceptualizado como um processo de longo prazo, com implementação gradual. Entre os focos principais está o estabelecimento de padrões e indicadores de qualidade, o desenvolvimento de mecanismos de avaliação e diagnóstico da aprendizagem estudantil, e a consolidação de sistemas de acreditação e certificação, particularmente no ensino pós-primário. Para fortalecer esta estrutura, o PEE 2012-2016 prevê o reforço da inspecção

distrital, da supervisão integrada, da gestão e garantia da qualidade institucional, incluindo a criação de novas unidades, como a Direcção Nacional de Gestão e Garantia de Qualidade, com o objectivo de fomentar uma cultura institucional voltada para melhoria contínua. Por fim, o PEE 2020-2029, lançado em Maio de 2020, reafirma a avaliação como central na execução e monitoria do sector. Ele estabelece três tipos de avaliação durante o período de vigência: (i) avaliação anual, (ii) avaliação de meio-termo em 2024 para ajustar metas e prioridades conforme o contexto vigente, e (iii) avaliação externa e independente no final do ciclo, para medir a implementação e eficácia das estratégias adoptadas. Pretendemos com isto reiterar que, enquanto instrumento de política pública, o PEE institucionaliza a avaliação como mecanismo regulador estrutural do sistema educativo, alinhado com os conceitos teóricos de Afonso (2000, 2014) e Barroso (2005). No que concerne ao aperfeiçoamento organizacional, entendemos que, ao promover o SAQEM, o PEE pretende fortalecer a capacidade de gestão das escolas, distritos e províncias, conforme defendido por Rostirola e Schneider (2014, p. 1 - 20). Relativamente à melhoria contínua, os ciclos de avaliação previstos (anual, meio-termo, externa) representam práticas que articulam auto-avaliação, responsabilidade e ajuste estratégico ao longo do tempo. Neste sentido, a avaliação deve ser encarada não apenas como um instrumento técnico, mas como uma ferramenta estratégica que contribui para o aperfeiçoamento das práticas pedagógicas, da gestão escolar e da formulação de políticas mais justas e eficazes. A articulação entre avaliação, formação de professores, autonomia escolar e participação comunitária constitui uma via promissora para a construção de um sistema educativo mais equitativo e de qualidade em Moçambique.

### 3.1. Funções da Avaliação Educacional

Entender a diversidade de funções que a avaliação pode assumir é crucial para uma aplicação mais crítica e eficaz das suas práticas. De acordo com Lordêlo e Dazzani (2009), a avaliação educativa cumpre múltiplas funções: diagnóstica, formativa, somativa e reguladora. Estas funções não são mutuamente exclusivas e podem ser articuladas de modo a promover uma cultura de auto-avaliação e melhoria contínua. Saul (2015) propõe uma abordagem crítica, na qual a avaliação deve contribuir para a emancipação dos sujeitos e não para o seu controlo. A função formativa é essencial para promover práticas pedagógicas reflexivas e inclusivas, de modo a permitir ajustes, em tempo real, ao processo educativo.

A função diagnóstica da avaliação assume particular importância no início do processo educativo, pois permite identificar as condições de aprendizagem dos alunos, as suas potencialidades e as dificuldades que exigem intervenção pedagógica diferenciada. Trata-se de uma etapa fundamental para a planificação do ensino, possibilitando que o docente compreenda o ponto de partida de cada estudante e adapte as estratégias de ensino às suas necessidades concretas. Neste sentido, a avaliação diagnóstica deve ser entendida não como um mecanismo de selecção ou exclusão, mas como um instrumento de equidade, capaz de garantir que todos os alunos tenham oportunidades efectivas de aprendizagem (Saul, 2015).

Por outro lado, Lordêlo e Dazzani (2009) entendem que a função reguladora da avaliação representa um eixo essencial para a qualidade e a coerência das políticas educativas. Esta função ultrapassa a dimensão individual do processo de ensino-aprendizagem e alcança o nível institucional e sistémico, influenciando as decisões sobre currículos, recursos, programas e formação docente. No contexto moçambicano, onde



persistem desigualdades estruturais entre zonas urbanas e rurais, a função reguladora da avaliação pode desempenhar um papel determinante na redistribuição de oportunidades e na promoção de justiça social, desde que orientada por princípios éticos e inclusivos.

Assim, a avaliação educacional, quando bem concebida, transforma-se num instrumento de diagnóstico social e de transformação das práticas, contribuindo para um sistema educativo mais justo, eficiente e humanizado.

### **3.2. Regulação, Governação e Avaliação**

Uma dimensão cada vez mais relevante na análise das políticas educativas é a da governação. Reis (2013) propõe que a avaliação é um elemento fulcral na nova governação educacional, marcada por dispositivos reguladores que actuam de forma indirecta, como rankings, exames nacionais, metas e indicadores de desempenho. Esta perspectiva é também observada em Oliveira (2005), que alerta para os riscos de uma avaliação tecnocrática e descontextualizada. Entretanto, a pressão por resultados pode obscurecer a dimensão humana da educação e comprometer os valores de equidade e inclusão, tal como se verifica no sistema educativo moçambicano.

Contudo, importa sublinhar que a regulação e a governação em educação não devem ser entendidas apenas como instrumentos de controlo, mas sobretudo como mecanismos que procuram garantir a qualidade e a responsabilização do sistema educativo. A governação moderna exige uma articulação permanente entre o Estado, as instituições escolares e a sociedade civil, promovendo um equilíbrio entre autonomia e prestação de contas. Neste sentido, a avaliação, quando concebida de forma participativa e contextualizada, contribui para reforçar a transparência e consolidar uma cultura de confiança mútua entre os diversos actores do processo educativo.

Em Moçambique, a construção de uma governação educativa mais inclusiva passa pela criação de dispositivos avaliativos que considerem a diversidade territorial, cultural e socioeconómica do país. A adopção de modelos de regulação sensíveis ao contexto local permite não apenas medir o desempenho, mas compreender as razões subjacentes às desigualdades e às fragilidades institucionais. Assim, a avaliação deve ser encarada como uma ferramenta de emancipação e não apenas de controlo, favorecendo políticas públicas que sustentem a equidade e promovam a melhoria contínua da qualidade educativa em todas as regiões do país.

### **3.3. O Papel da Avaliação nas Organizações Educativas**

Entendemos, sobre este ponto, que a avaliação não se limita às macro-políticas pois tem impacto directo nas organizações educativas, nomeadamente as escolas. As organizações educativas, particularmente as escolas, beneficiam da avaliação como instrumento de gestão e aperfeiçoamento. A auto-avaliação institucional, os planos de melhoria e os relatórios de desempenho são exemplos de práticas que têm ganhado relevância. Segundo Rostrirola e Schneider (2014), estas práticas devem estar alinhadas aos projectos pedagógicos e com a participação dos diversos actores educativos. A avaliação institucional deve servir como espelho para repensar o papel da escola e as suas práticas curriculares, e assim contribuir para uma gestão mais democrática e participativa.

Adicionalmente, a avaliação permite identificar com maior clareza as necessidades e potencialidades de cada instituição, tornando possível orientar os recursos humanos, financeiros e materiais de forma mais estratégica. Quando efectivamente implementada, a



avaliação transforma-se numa ferramenta de planeamento contínuo, permitindo que a escola não apenas cumpra metas normativas, mas também responda de forma contextualizada às especificidades da sua comunidade educativa. Esta abordagem favorece a construção de políticas internas que promovem qualidade e equidade, fomentando um ambiente escolar mais inclusivo e reflexivo.

Por fim, é crucial reconhecer que a avaliação não deve ser encarada apenas como um processo formal ou burocrático, mas como um espaço de aprendizagem organizacional. A participação activa de docentes, estudantes, famílias e gestores cria oportunidades para discutir e reorientar práticas pedagógicas, fortalecer a cultura de responsabilidade partilhada e consolidar uma identidade institucional baseada na melhoria contínua. Assim, a avaliação institucional deixa de ser um mero instrumento de controlo e torna-se um catalisador para a inovação e o fortalecimento do projecto educativo, com impactos directos na qualidade do ensino e no sucesso académico dos alunos.

#### **4. Indicadores e Critérios de Avaliação Educacional em Moçambique**

Para compreender o modo como a avaliação se materializa no contexto moçambicano, é necessário analisar os principais indicadores e critérios utilizados.

Em Moçambique, os instrumentos de avaliação educativa têm sido desenvolvidos no quadro da política nacional de educação, com forte influência de actores internacionais. Luís (2005) e Gonçalves (2018) sublinham que, apesar dos avanços, o sistema ainda enfrenta desafios relacionados com a fiabilidade dos dados e a capacidade institucional para os interpretar e utilizar adequadamente.

De acordo com o Plano Estratégico da Educação (PEE) 2020 - 2029, os principais indicadores e critérios de avaliação do sistema educativo moçambicano incluem:

- Taxa de acesso, retenção e conclusão por nível de ensino, com ênfase na equidade de género e inclusão;
- Resultados dos exames nacionais padronizados e outros instrumentos de aferição de aprendizagem;
- Indicadores de qualidade, como número médio de alunos por turma, rácio aluno/professor e disponibilidade de livros escolares;
- Taxa líquida de frequência escolar, desagregada por sexo, idade e zona geográfica;
- Percentagem de professores qualificados em exercício, com formação específica para os níveis de ensino em que leccionam;
- Infraestruturas escolares funcionais e adequadas, incluindo acesso à água, saneamento e condições de acessibilidade;
- Indicadores de eficiência interna, como taxas de repetência, abandono escolar e tempo médio de conclusão por nível;
- Indicadores de governação, como o grau de execução orçamental, transparência e eficácia da gestão escolar.

O Plano Estratégico de Educação (PEE) salienta que estes indicadores devem estar integrados em sistemas de monitoria e avaliação robustos, baseados na recolha sistemática de dados fiáveis e na sua utilização efectiva para a tomada de decisões baseadas em evidências. Além disso, o documento reforça a importância de uma abordagem participativa e territorializada, garantindo que os processos avaliativos sejam sensíveis às especificidades locais e promovam uma educação de qualidade, inclusiva e equitativa.



Reconhece a avaliação educacional como um instrumento fundamental para a melhoria contínua do sistema educativo, através da promoção da qualidade, da eficácia e a responsabilização em todos os níveis.

## 5. CONCLUSÃO

A avaliação educacional, concebida como política pública estruturante, constitui um instrumento essencial para o aperfeiçoamento contínuo do sistema educativo e das organizações escolares. Para além da mera medição de resultados, a avaliação desempenha um papel estratégico no diagnóstico, planeamento, regulação institucional e promoção da qualidade. A sua acção é transversal, actua desde a formulação até à monitoria das políticas educativas. Em Moçambique, embora se verifiquem progressos significativos - com destaque para a criação e implementação do Sistema Integrado de Avaliação da Qualidade da Educação (SAQEM) e para a definição de indicadores de desempenho e critérios avaliativos - continuam a existir fragilidades que comprometem a eficácia do processo avaliativo. Entre os principais constrangimentos identificam-se a limitada produção e utilização de dados fiáveis, as debilidades técnicas dos profissionais do sector e uma cultura de avaliação ainda pouco consolidada. Para que a avaliação cumpra efectivamente o seu papel emancipador e regulador, torna-se indispensável investir de forma contínua na capacitação técnica e institucional, no fortalecimento das estruturas de monitoria e na gestão eficiente da informação. Mais do que um procedimento técnico, a avaliação deve ser entendida como uma prática ética, reflexiva e dialógica, orientada por princípios de justiça social e inclusão. O fomento de uma cultura avaliativa assente na participação democrática, na transparência e na aprendizagem institucional é condição essencial para que a avaliação contribua de forma efectiva para a transformação do sistema educativo, tornando-o mais equitativo, relevante e de qualidade para todos.



## REFERÊNCIAS

- Afonso, A. J. (2000). *Avaliação educacional: Regulação e emancipação* (2.<sup>a</sup> ed.). São Paulo: Cortez Editora.
- Afonso, A. J. (2014). Questões, objectos e perspectivas em avaliação. *Avaliação*, 19(2), 487-507. <https://doi.org/10.1590/S1414-40772014000200011>
- Barroso, J. (2005). O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação e Sociedade*, 26(92), 725-751. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302005000300005>
- Gonçalves, A. C. P. (2018). O direito à educação e políticas de expansão do ensino superior público em Moçambique. *Avaliação*, 23(1), 37–57. <https://doi.org/10.1590/S1414-40772018000100003>
- Lordêlo, J. A. C., & Dazzani, M. V. (Orgs.). (2009). *Avaliação educacional: Desatando e reatando nós*. Salvador: EDUFBA.
- Luís, A. J. (2005). *Políticas do Banco Mundial para a educação básica moçambicana* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina.
- Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano. (2012). *Plano Estratégico da Educação 2012-2016* (PEE 2012-2016). Maputo: Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano.
- Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano. (2020). *Plano Estratégico da Educação 2020-2029* (PEE 2020-2029). Maputo: Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano.
- Oliveira, R. R. de. (2014). Dos conceitos de regulação às suas possibilidades. *Saúde e Sociedade*, 23(4), 1198-1208. <https://doi.org/10.1590/S0104-12902014000400011>
- Reis, I. (2013). Governança e regulação da educação: Perspectivas e conceitos. *Educação, Sociedade e Cultura*, 39, 101-118.
- Rostirola, C. R., & Schneider, M. P. (2014). Estado e educação: Conformações e tessituras actuais. *X Anped Sul*, 1-20. [https://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302005000300005](https://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302005000300005)
- Saul, A. M. (2015). Na contramão da lógica do controlo em contextos de avaliação: Por uma educação democrática e emancipatória. *Educação e Pesquisa*, 41, 1299-1311. <https://doi.org/10.1590/S1517-9702201508141234>