

Avaliação e Gestão da Qualidade no Ensino Superior em Angola: Traços Emergentes¹

▮ Maria da Conceição Barbosa Mendes*

Resumo

A avaliação no contexto do ensino superior em Angola tem sido referenciada como uma das estratégias para a melhoria da qualidade do subsistema, possuindo um sistema nacional de avaliação em fase de concepção. Este fato coloca a avaliação e a qualidade no centro de reflexões e discussões no campo investigativo e acadêmico. Assim, este trabalho procurou descrever os sentidos e traços subjacentes à configuração da avaliação enquanto estratégia de gestão da qualidade no ensino superior em Angola. As descrições basearam-se nas percepções dos atores organizacionais e nas tendências implícitas à legislação existentes, o que confere ao estudo natureza fundamentalmente qualitativa.

Palavras-chave: Avaliação interna. Avaliação externa. Qualidade educativa. Gestão da qualidade.

Introdução

A consolidação do ensino superior (ES) em Angola, no âmbito das políticas do Estado, é vista como um fator para a garantia da qualidade da formação, tanto ao nível da graduação como da pós-graduação, em um contexto em que é admitida a necessidade de maior investimento na melhoria da qualidade da prestação das instituições educativas integradas no subsistema de ES. Assim, as políticas educativas têm sido objeto de reformulação, fazendo parte de projetos legislativos que visam a melhoria da qualidade do desempenho das instituições de ensino superior (IES), bem como dos centros de investigação científica e dos cursos ministrados. Particular atenção é conferida à avaliação institucional, resumindo-se, por agora, na sua estruturação e na

¹ Este texto é um excerto da tese de doutoramento apresentada à Universidade do Minho, com adaptações.

*

Doutorada em Organização e Administração Escolar, Universidade do Minho; Professora Associada da Faculdade de Economia e do Instituto Superior de Ciências da Educação da Universidade Katyavala Bwila, em Benguela, Angola; investigadora colaboradora do Centro de Investigação em Educação da Universidade do Minho, Braga - Portugal

busca de mecanismos institucionais, incluindo dispositivos legais, que possam dar corpo a um sistema integrado, que se pretende eficaz, para a promoção e a garantia da qualidade educativa.

Enquanto tópico de estudo, a avaliação institucional, por um lado, constituiu-se como uma linha de formação prioritária, situada, também, entre as especializações prioritárias e estratégicas para o desenvolvimento do ES e do país, em um contexto caracterizado por exigências de alto nível em termos tecnológicos e científicos, decorrentes das dinâmicas próprias de um país em pleno desenvolvimento econômico e social. Por outro lado, a inexistência de um sistema estruturante e de organização da avaliação institucional é referenciada como um dos pontos de estrangulamento atual na gestão do ES, enquanto fator que constrange o desenvolvimento qualitativo das IES e do próprio subsistema.

É neste panorama que este trabalho visou descrever os sentidos e traços subjacentes à configuração da avaliação como uma estratégia de gestão da qualidade. As descrições basearam-se nas percepções dos atores organizacionais e nas tendências implícitas à legislação existentes. Trata-se de um estudo de caso, focalizado em uma instituição concreta, a Universidade Agostinho Neto em Angola (UAN), fundamentalmente qualitativo, com recurso às técnicas de entrevistas e de análise documental. Participaram na qualidade de entrevistados decisores políticos, gestores e docentes universitários vinculados ao órgão de tutela e à UAN. A utilização de procedimentos de análise de conteúdo constituiu critério válido para aferir as significações que os atores atribuem à qualidade e à avaliação, bem como identificar as tendências subjacentes, em termos de orientação metodológica e abrangência da avaliação. Para o efeito, foram derivadas categorias de análise e unidades de registo, tendo como substrato documentos legislativos, transcrições das entrevistas, discursos de entidades políticas e de gestores académicos vinculados ao ES. Para salvaguardar o anonimato os extratos discursivos apresentados ao longo do texto foram codificados a partir da combinação de cinco letras, as quais identificam, com descrição, o sexo, a pertença institucional e o cargo ocupacional dos interlocutores do estudo.

O texto está estruturado em quatro partes: a primeira apresenta um panorama geral sobre o ES em Angola focalizando a sua institucionalização e evolução; segue-se

uma abordagem ao termo qualidade no campo educacional, centrando a atenção em aspetos gerais sobre a sua conceitualização; a terceira aborda um conjunto de referenciais reveladores da valorização do termo qualidade, enquanto desafio e estratégia no plano das políticas educativas e como foco de reflexões e discussões no palco investigativo e académico; por último é feita uma abordagem à avaliação de âmbito institucional, na sua dimensão interna e externa, procurando trazer ao palco reflexões sobre a gestão da qualidade com recurso à avaliação institucional.

1. O ensino superior em Angola: breve contextualização

O ES em Angola foi instituído em 1962, ano em que o Governo Português publicou o Decreto-Lei que cria os Estudos Gerais Universitários (ANGOLA, 1962) integrados na Universidade Portuguesa, passando, em 1968, à designação Universidade de Luanda. A fase de transição governativa vivida em Angola (1974-1975) foi marcada pela tomada de medidas de natureza político-administrativas justificadas pela necessidade de uma participação real e considerável dos angolanos na gestão dos destinos do país, não sendo o setor da Educação e Cultura alheio a esses acontecimentos. Evidência disso é a criação de novos lugares e o ajustamento de situações de carácter técnico-administrativo expressas no Decreto n. 31/75, de 14 de abril (ANGOLA, 1975). Foi criado o lugar de Diretor Central do ES, mais tarde designado Diretor-Geral do ES (ANGOLA, 1975c), visando conferir maior competência às estruturas criadas e promover uma descentralização dos serviços ao nível do Ministério da Educação e Cultura (MEC).

Nesse mesmo período há tendência de democratização do ES, sendo, também denunciado o carácter hierarquizante, antidemocrático e imobilista do ensino, realidade apontada principalmente para as escolas médias-superiores, como revela o seguinte excerto:

Exemplo flagrante desta realidade são as escolas médias-superiores, em que a uma população escolar [...] oriunda de classes menos favorecidas do que as que entram na Universidade, era ministrado um ensino intencionalmente destinado a manter os seus diplomados durante a vida profissional numa situação de desvantagem ou subalterna relativamente aos diplomados pelas escolas universitárias. (ANGOLA, 1975b).

Uma das formas encontradas para reverter a situação foi a reconversão dos Institutos Industriais em Escolas Superiores de Tecnologia que passaram a ser designados Institutos Superiores (ANGOLA, 1975b), aos quais foi outorgada a categoria de escolas de nível universitário, com bacharelato e licenciatura como graus conferidos.

Após a independência nacional a Universidade de Angola foi instituída como uma unidade estrutural do MEC (ANGOLA, 1976b). Em 1976, por força da Portaria n. 77-A/76, de 26 de novembro (ANGOLA, 1976a), entra em vigor o diploma orgânico da Universidade de Angola, integrada por três Centros Universitários e pelo Instituto de investigação Científica de Angola.

O percurso existencial do ES em Angola foi marcado por uma série de dificuldades resultantes de um contexto conturbado, tanto no plano econômico, político como social, que afetou consideravelmente a capacidade de intervenção de uma universidade com limitados recursos e herdeira de um passado colonial. No entanto, tais adversidades não impediram que a Universidade de Angola continuasse o seu percurso histórico. Em 1984 (de 23 a 28 de abril) foi realizado em Luanda o primeiro Conselho Universitário durante o qual foi aprovada a proposta que viria a dar nome à Universidade Agostinho Neto, concretizada em 1985 (ANGOLA, 1985), a qual ostentou o título de única universidade no país até 1992.

Nesta data foi criada a Universidade Católica de Angola (UCAN)², resultante da liberalização do ES, o que representou uma viragem na exclusividade da intervenção pública no setor do ES. Em 2009 o processo de regionalização do ES e reorganização da rede de IES, o qual incluiu o redimensionamento da UAN e a criação de seis novas universidades públicas (ANGOLA, 2009a; 2009b) pôs termo à hegemonia da única universidade pública em Angola. Recentemente, a coberto do Decreto Presidencial n. 188/14 (ANGOLA, 2014a), foi criada a oitava universidade pública.

Com a regionalização do ES e o redimensionamento da UAN a rede de IES no país passa a integrar 63 instituições (entre universidades, institutos superiores politécnicos e escolas superiores pedagógicas) de natureza pública e privada, com um efetivo discente de 217 mil estudantes, o que representa uma taxa de escolaridade estimada em 10%, valor que quase quadruplicou relativamente ao ano de 2000. Este aumento quantitativo substancial acarreta

² Decreto n.º 38-A/92; Diário da República – Suplemento de 07 de Agosto.

consequências em termos qualitativos, já que, nem sempre a capacidade institucional permite às IES uma atuação dentro de limites julgados razoáveis para manter o processo formativo, a pesquisa e a transferência do conhecimento competitivo face às expectativas e exigências implícitas ao contexto de um país em desenvolvimento. A este respeito importa sublinhar que, apesar de os dados sobre o desempenho das instituições educativas, de um modo geral, serem escassos, o que, de início, limita qualquer inferência objetiva sobre a qualidade dos serviços prestados, os questionamentos sobre a qualidade são recorrentes. As preocupações e questionamentos ganham centralidade nas políticas e estratégias educativas nacionais, bem como na agenda e nas reflexões de investigadores, académicos, gestores e decisores políticos.

2. A qualidade no contexto educacional

A definição do termo qualidade não constitui intenção central deste estudo, no entanto, considera-se pertinente apresentar algumas reflexões sobre o assunto, na pretensão de contextualizar a nossa abordagem. O termo qualidade tem sido utilizado nos mais diversos campos do saber, incluindo o educacional, existindo, no entanto, diferenças substanciais na sua conceitualização, ou seja, não existe uma definição universal. O universal é o reconhecimento da qualidade, tanto em produtos como em serviços, como fator decisivo para o desenvolvimento das organizações, em um mundo cada vez mais competitivo.

No contexto educativo as definições do termo qualidade incidem sobre aspetos variados tais como: a satisfação dos clientes e das expectativas sociais, a gestão e a administração das instituições educativas, a disponibilidade de recursos humanos, financeiros, infraestruturais, entre outros, os quais concorrem para a realização das funções das IES.

No caso do ES é recorrente uma abordagem integradora do termo qualidade, expressa na sua transversalidade relativamente à prestação das instituições. Aferir a qualidade da universidade pressupõe uma abordagem global às funções desta, o que resulta, por um lado, das interconexões entre as mesmas e, de outro, das articulações destas funções com as demais dimensões que conformam a organização. Como refere Ristoff (2003, p. 28), “não é possível ver as atividades-fim da universidade sem as suas articulações com toda a dimensão administrativa, de infraestrutura, desde a qualidade

das bibliotecas, das livrarias, até as oportunidades concretas de produção e disseminação do saber e a dimensão política”.

É nesta perspectiva que a qualidade ao ser vinculada à avaliação ganha um sentido multidimensional. Nesta linha, Dias Sobrinho (2003a, p. 45) defende que,

a avaliação institucional precisa procurar estabelecer uma compreensão integrada e articulada no conjunto da universidade. Além de analisar a existência ou carência de articulação entre as partes, a avaliação deveria promover mecanismos de construção e consolidação da integridade.

Importa referir que, concordando com Santiago et al. (2002), as diversas representações sobre as finalidades das IES, ao nível do subsistema e de cada uma das IES, influenciam as orientações conceituais e metodológicas da avaliação. Uma representação redutora da missão de uma IES conduz a limitações conceituais sobre a avaliação, com os riscos que isto acarreta em termos de rigor e de credibilidade de um processo que se pretende eficaz para aferir e promover a qualidade. Deste ponto de vista, para a qualidade institucional concorrem vários elementos classificados em dimensões que conformam a missão organizacional, ou seja, a fragmentação na construção de instrumentos para a apreciação da qualidade induz, também, a construção de uma imagem fragmentada do desempenho organizacional, o que torna iminente uma projeção deficiente da melhoria organizacional.

No caso do ES em Angola, as percepções invocam a promoção da qualidade como um primeiro aspeto a considerar, através da qual se espera conquistar padrões de desempenho aceitáveis na prestação do serviço educativo. É reconhecida a ausência da qualidade educativa nas IES, sendo, por isso, um desafio conquistar e garantir a qualidade, o que, de acordo com a UNESCO (2009) constitui uma das funções fundamentais da educação superior contemporânea. De outro modo, existe, desde já, a ideia clara de que a avaliação deverá ser assumida como uma prática sistemática de regulação, pois a promoção da qualidade não é o bastante. Há um caminho a percorrer até que as práticas avaliativas se instalem e passem a fazer parte da própria cultura organizacional. A avaliação poderá vir a ser o pilar, o escudo e, simultaneamente, a promotora da qualidade das IES em Angola.

3. Valorização do termo qualidade no ensino superior em Angola

No contexto do ES em Angola a valorização do termo qualidade é recorrente, enquanto matéria inscrita na legislação e em documentos estratégicos de desenvolvimento do ES, inscrevendo-se como um desafio atual e como uma das estratégias para aproximar a *performance* das IES às finalidades educativas previstas.

3.1. A qualidade como desafio e estratégia na agenda política

O desenvolvimento sustentável de Angola constitui um dos desafios, assumindo-se como estratégia “a reabilitação, modernização e desenvolvimento das infraestruturas económicas e sociais, a promoção e realização do investimento público e privado e a formação, qualificação e gestão adequada dos recursos humanos [...]” (ANGOLA, 2004b). Esta enunciação leva implícita uma responsabilidade acrescida para um setor, particularmente o ES, definido como estratégico no plano de desenvolvimento nacional.

No entanto, a atuação das IES revela-se desalinhada face às expetativas e exigências contextuais, o que tem estimulado (re)orientações das estratégias e políticas educativas no ES. De início, as mudanças ocorreram no âmbito da organização do sistema educativo, centrando a atenção na criação de unidades estruturais específicas e na regulamentação legislativa, o que indicia valorização do termo qualidade, como se assinala a seguir:

- a) criação da Direção Nacional para o Ensino Superior à qual competia, entre outros aspetos, “superintender o funcionamento das Universidades, velar pela qualidade e eficiência do ensino e pelo cumprimento das normas sobre o ingresso ao ensino superior” (ANGOLA, 2000); a garantia do padrão de qualidade das IES na realização das suas funções substantivas é assumida também como elemento orientador da ação organizacional, estabelecido como um dos princípios específicos do ES (ANGOLA, 2001b);
- b) a competência antes referida é reforçada em 2003, expressa na valorização da qualidade e no alargamento da sua abrangência. É conferida ao órgão competências para “velar pela qualidade e eficiência do subsistema” (ANGOLA,

2003), o que significa a ampliação do campo avaliativo, porquanto, no caso anterior a qualidade se restringe à dimensão ensino.

- c) as Normas Gerais Reguladoras do Subsistema de Ensino Superior (NGRSES) mantêm a qualidade como um dos princípios, focalizado nos serviços prestados pelas IES (alínea e), artº. 5º e artº. 10º do Decreto n. 90/09 (ANGOLA, 2009c), sendo mais explicitada, isto é, a qualidade é associada à observância de elevados padrões de qualidade científica, técnica e cultural visando a excelência e o mérito nos domínios funcionais da universidade;
- d) criação do Instituto Nacional de Avaliação, Acreditação e Reconhecimento de Estudos do Ensino Superior³ (INAAREES), que corporiza a figura de uma agência nacional de avaliação, cuja missão consiste em “promover e monitorar a qualidade das condições técnico-pedagógicas e científicas criadas e dos serviços prestados pelas instituições de ensino superior [...]” (ANGOLA, 2013).

As Linhas Mestras para a Melhoria da Gestão do Subsistema do Ensino Superior⁴ (ANGOLA, 2007) traduzem um conjunto de aspetos reveladores da situação atual, em termos gerais, da gestão do subsistema de ES em Angola, bem como de funcionalidade das IES, refletindo os principais pontos de estrangulamento e correspondentes linhas prioritárias de intervenção para a melhoria da qualidade da gestão do subsistema do ES e das instituições educativas.

Os principais pontos de estrangulamento da gestão e da qualidade do ES resumem-se em seis domínios: conceitual – distorção do conceito de escola, IES com inadequadas condições de funcionamento; organização e gestão institucional – desconexões estruturais no subsistema, ausência de planificação estratégica, fraca profissionalização e especialização nas práticas de gestão; financiamento – debilidades na prestação de contas, falta de transparência e rigor na gestão de fundos; curricular (currículos

³ Sublinha-se que não se trata de uma estrutura totalmente nova, pois o ensino superior em Angola já contou com unidades estruturais encarregues pela avaliação, entre as quais: Gabinete de Avaliação e Acreditação (Decreto-Lei n.º 2/09, de 29 de abril); Instituto Nacional de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (Decreto Presidencial n.º 70/10, de 19 de maio).

⁴ Em conformidade com a LBSE (ANGOLA, 2001a), o subsistema de Ensino Superior integra o Sistema Educativo Angolano (sistema unificado), estruturado em dois níveis de formação: (i) graduação - bacharelato e licenciatura; (ii) pós-graduação - académica (mestrado e doutoramento) e profissional (especialização).

onerosos, extensos, desconexos estruturalmente, excessivamente teóricos, descontextualizados, ao que se associa a ausência de diretrizes gerais pedagógicas para a conformação dos mesmos); corpo docente – insuficiente quantitativa e qualitativamente, inadequado perfil, reduzido círculo de docentes que pauta pela cultura da qualidade; corpo discente – inadequação dos perfis dos estudantes em relação aos perfis de entrada exigidos nos diferentes cursos, baixa renda, motivações direcionadas à obtenção de diplomas em detrimento do desenvolvimento de competências.

A esta situação se junta à ausência de serviços especializados de inspeção, de supervisão e de avaliação do ES e, conseqüentemente a falta de informações precisas sobre a qualidade dos serviços prestados, nomeadamente, quanto aos objetivos pedagógicos previstos, aos conteúdos científicos utilizados, às práticas pedagógicas (métodos de ensino e de aprendizagem, sistema e procedimentos de avaliação das aprendizagens).

Sobressai à necessidade de se potenciar as instituições educativas de modo a reduzir o hiato entre o desempenho atual e o desejado, aproximando o desempenho às reais funções que lhes são atribuídas, como foi sublinhado no seguinte depoimento:

[...] uma instituição de ensino funcional implica uma instituição de ensino que tenha todos os dispositivos necessários para que esta instituição de ensino possa funcionar bem e funcionar assegurando uma qualidade de serviços que seja aceitável e possível no contexto em que está inserida (sujeito XYTAN).

Nesta dimensão as preocupações relacionam-se com a proliferação de IES que nem sempre reúnem os padrões mínimos aceitáveis para instituições deste nível o que, para alguns entrevistados, decorre de incompreensões, ou mesmo, distorções conceituais, como dá conta a seguinte expressão:

[...] nem sempre temos uma noção certa de qualidade. Mas também, nem sempre temos uma noção certa do que é uma Instituição de Ensino Superior, vista como esta complexidade de conjunto de dispositivos bem articulados, entre si, e que respondam aos critérios de qualidade (sujeito XYTAN).

A regulação do ES tem sido afetada com a proliferação de IES, dado que, em muitos casos, estas escapam ao olhar da tutela relativamente ao cumprimento dos requisitos estabelecidos para a sua criação. Assim, são encontradas em funcionamento instituições cujas condições organizativas, estruturais e pedagógicas revelam desajustamento relativamente à escola idealizada, ou seja, uma instituição educativa vista como “[...] um conjunto de dispositivos educativos integrados de maneira harmoniosa, por forma a assegurar a formação de cidadãos com competências que permitam a sua participação no desenvolvimento pessoal, do meio envolvente e da sociedade em geral.” (SEES, 2005, p. 7).

É neste panorama que a promoção da qualidade emerge como um dos fundamentos para reformas no ES em Angola, em termos de políticas e de configuração organizacional, assentes na (re)orientação das linhas estratégicas de intervenção e da ação das IES, com vista à regulação e normalização do funcionamento destas. Para o efeito são apontados quatro eixos de intervenção: (i) consolidar a estratégia e a visão a privilegiar no ES; (ii) reforçar a base jurídico-institucional do subsistema do ES; (iii) melhorar os recursos humanos, materiais e financeiros do ES e (iv) promover a atividade académica e pedagógica e expandir a rede de ES a todo o território nacional.

Outro documento de referência que incorpora orientações gerais sobre a qualidade no contexto do ES em Angola é o Plano Nacional de Formação de Quadros (PNFQ, 2012), a qual é inscrita entre os domínios-chave de intervenção para a melhoria da qualidade de vida dos angolanos, designadamente: (i) expansão e melhoria da qualidade do sistema educativo e (ii) a promoção e garantia da qualidade dos cursos ministrados. A avaliação institucional é vista como um dos mecanismos para a referida melhoria da qualidade, cuja implementação prevê uma fase de abordagem pedagógica de trabalho com as instituições, no sentido de identificar as ações necessárias à melhoria da qualidade; uma fase posterior, com carácter de regulação em que os resultados da avaliação são referenciados como condição para a concessão de autorizações de abertura e funcionamento de cursos e das próprias IES.

3.2 A qualidade no palco das reflexões e discussões

A melhoria estrutural do sistema educativo, em termos de articulação das partes que o integram, bem como a melhoria dos serviços prestados pelas IES em Angola são consideradas desafios atuais, o que, a priori, tem suscitado interesse por parte de investigadores, dada a pertinência e atualidade do assunto. Disto resulta a valorização do termo qualidade que, por sua vez, também emerge como um dos *hot topic* de estudo e de discussão nos mais variados espaços e níveis de intervenção. Com base nestes elementos, descreve-se a valorização do termo qualidade tomando como referência de análise as investigações realizadas e as percepções expressas pelos participantes organizacionais, buscando elencar os traços característicos desse conceito.

3.2.1. Qualidade como objeto de investigação

Para aferir o lugar e as significações atribuídas ao termo qualidade, enquanto campo de pesquisa na educação superior em Angola toma-se como foco de análise (quantitativa e qualitativa) o conteúdo da última conferência do Fórum de Gestão do Ensino Superior nos Países e Regiões de Língua Portuguesa (FORGES, 2014), realizado em Angola, de 19 a 21 de novembro de 2014, o que se justifica por duas razões: (i) especificidade temática do fórum, enquanto espaço de congregação de investigadores, académicos e gestores universitários e (ii) contemporaneidade das temáticas apresentadas, enquanto resultados de estudos recentes focalizados no ES em Angola.

Do ponto de vista estritamente quantitativo os conteúdos temáticos colocam o termo qualidade no topo das reflexões (com uma frequência de mais de 50%, de um total de vinte e duas apresentações relacionadas com o ES em Angola), focalizado ora como conceito-chave, ora como um conceito transversal às reflexões sobre o ES em Angola.

Em uma dimensão mais interpretativa, verifica-se, em primeiro lugar, o tratamento do conceito qualidade como núcleo temático, figurando como um dos elementos centrais da conferência, a qual foi realizada sob o lema: “A expansão do Ensino Superior nos Países de Língua Portuguesa: desafios, estratégias, qualidade e avaliação”. Do mesmo modo, o termo qualidade figura como núcleo de um dos painéis, intitulado “Os sistemas de garantia da qualidade no ensino superior”. Neste painel ganham

centralidade os questionamentos sobre o estado atual do ES, em termos de níveis de qualidade e desafios para o alinhamento do desempenho institucional às exigências atuais colocadas às universidades, ou seja, evidencia-se o apelo ao engajamento das IES para a construção de sistemas internos de controlo, de garantia e de promoção da qualidade.

Em segundo lugar, o termo qualidade sobressai articulado com a avaliação das IES (na sua vertente interna e/ou externa) e com sistemas integrados de avaliação e controlo da qualidade, o que coloca em evidência a transversalidade das abordagens sobre o termo qualidade.

Em terceiro lugar, tomando como unidade de análise o contexto em que é aplicado o termo qualidade, as reflexões sinalizam frequências notórias da sua associação à busca da eficiência, da acreditação e credibilidade das instituições, sobressaindo como uma finalidade da avaliação, enquanto mecanismo de busca permanente da melhoria do desempenho das IES. A qualidade também é referenciada como fator de fundamentação e de promoção de reformas educativas, individualizando os cursos, aos quais se incluiu os diversos elementos constituintes (corpo docente, materiais pedagógicos, perfis de entrada e de saída, entre outros).

Por último, em termos de indicadores para aferir a qualidade, são mencionados elementos que, pela sua natureza, corporizam as funções substantivas da universidade (ensino, pesquisa e transferência do conhecimento), com maior incidência nos que se referem ao ensino e à pesquisa. Neste sentido, aferir a qualidade de uma instituição implica o estabelecimento de padrões de qualidade, por um lado, relacionados com a coerência interna, expressa na existência e articulação harmoniosa de dispositivos que possam assegurar níveis aceitáveis de funcionalidade das instituições educativas, como sendo: os recursos humanos (corpo docente e técnico-administrativo competente e especializado), recursos materiais (infraestrutura, equipamentos, materiais pedagógicos, entre outros), recursos financeiros e a organização e gestão institucionais. Por outro lado, a qualidade das instituições é percebida no sentido de correspondência do desempenho destas face às exigências do ambiente externo (satisfação dos utilizadores, do mercado de trabalho e alinhamento às políticas educacionais).

3.2.2 O termo qualidade na visão dos atores educacionais

Para além do foco investigativo, o termo qualidade também faz parte de espaços institucionais de reflexão e discussão, com ampla participação de atores situados nos diversos níveis (decisores políticos, gestores académicos e docentes), bem como nos discursos de políticos.

Ao nível da tutela do ES em Angola a qualidade tem figurado no centro das abordagens e em espaços institucionais de reflexão e discussão sobre a gestão do ES. Entre estes espaços institucionais são de enumerar os seguintes:

a) Primeiro Seminário Inter-regional sobre Avaliação e Acreditação das IES, do qual participaram gestores das IES, promovido pelo órgão de tutela, com o objetivo central de “sensibilizar os diversos actores do Ensino Superior sobre a pertinência e relevância da avaliação e acreditação, enquanto processos que visam a promoção e a garantia da qualidade das IES” (CI-INAAES, 2011).

b) Conselho Consultivo do Ministério do Ensino Superior Ciência e Tecnologia (MESCT)⁵, realizado sob o lema “juntos, pela promoção da qualidade dos serviços, da formação superior e da investigação científica⁶”. Nesse Conselho foi incluído o tema “Os Desafios da Gestão e da Qualidade do Ensino Superior em Angola”, em cuja abordagem foi reiterada a fraca funcionalidade das IES, resultante da distorção na compreensão de determinados conceitos, de insuficiências e desarticulações dos vários dispositivos educativos e de manifestações de resistência associadas a interesses especulativos (NASCIMENTO, 2012).

c) Primeira Conferência Nacional sobre o Ensino Superior⁷, que incluiu o painel “Garantia da Qualidade no Ensino Superior”.

Os eventos antes assinalados revelam a centralidade e a valorização que o termo qualidade adquire no contexto educativo angolano, o que, no entanto, até ao momento,

⁵ O Ministério do Ensino Superior e da Ciência e Tecnologia, enquanto órgão de tutela do ES, funcionou como Departamento Ministerial do Governo entre 2010 a 2012, fruto da fusão da SEES e do Ministério da Ciência e Tecnologia (Decreto Legislativo Presidencial n.º 1/10, de 5 de março). Em 2012, em conformidade com a nova orgânica do Governo foi desmembrado em dois Departamentos Ministeriais – o Ministério da Ciência e Tecnologia e o Ministério do Ensino Superior, passando a tutela do ES a ser exercida por este último (Decreto Presidencial n.º 233/12, de 4 de dezembro).

⁶ O Conselho foi realizado na cidade de Benguela, nos dias 16 e 17 de janeiro de 2012.

⁷ Conferência realizada no campus da UAN, em Camama, província de Luanda, entre os dias 2 a 4 de julho de 2012, promovida pelo órgão de tutela do ES.

não se tem revelado suficiente para a formalização e concretização de mecanismos de controlo e de garantia da qualidade. Mantem-se apenas em projeto a configuração de um sistema de avaliação do subsistema de ES e respetivos órgãos dependentes. Do mesmo modo, ficam por explicitar os padrões de qualidade, enquanto ferramenta para a apreciação desta, pois, a qualidade, enquanto conceito abstrato implica uma elaboração mais estruturada focalizada na explicitação de indicadores objetivos e mensuráveis, os quais podem ser relativos aos processos, resultados, à organização e à gestão institucional.

Em termos de discursos de políticos, a qualidade é focalizada como uma premência, considerando que o contexto social, económico e político do país induziram, até muito recentemente, a massificação do ES o que, por sua vez, afetou de modo considerável a qualidade educativa, expressa, fundamentalmente na falta de quadros qualificados. A este respeito a (ex)Ministra de tutela, no seu discurso de abertura do ano académico 2011, pronunciou-se nos seguintes termos:

Um olhar atento à nossa realidade interna, permite-nos dar conta de que continuamos a registar uma grande carência de quadros técnicos qualificados, no que se refere quer aos sectores económicos e sociais quer fundamentalmente aos sectores emergentes, onde o conhecimento científico e tecnológico e assim como as tecnologias de ponta fazem a diferença em termos de *know how*. (MESCT, 2011).

Do mesmo modo, há reconhecimento de que as políticas e prioridades de gestão e de desenvolvimento do ES em Angola focaram, até muito recentemente (2012), o plano quantitativo, como dá conta o seguinte extrato discursivo:

Existem hoje em Angola 17 universidades e 44 institutos superiores. Só nos últimos três anos investimos o equivalente a mais de 480 milhões de dólares em 53 novas instituições escolares para o ensino secundário e técnico-profissional. [...] Começámos por investir para aumentar a quantidade e agora impõe-se que haja mais investimento para melhorar a qualidade do ensino que é prestado nas nossas escolas e universidades⁸.

⁸ Discurso do Presidente José Eduardo dos Santos, na sua investidura como PR, disponível em: <http://www.portalangop.co.ao/motix/pt_pt/portal/discursos-dos-presidentes/discursos/2012/839/Discurso-sua-investidura-como-Presidente-Republica_f1171d13-3a62-4d66-aae7-769e7e7032f2.html>. Acesso em: 10 de out. 2012.

Portanto, a expansão do ES e o aumento do efetivo estudantil são reconhecidos como uma “verdadeira revolução quantitativa”, o que “carece agora de uma revolução qualitativa, convergente com as prioridades” de desenvolvimento do país (ANGOLA, 2014b).

Estas reflexões confirmam as desconexões implícitas ao binómio quantidade – qualidade, o que, no palco educacional, se traduz nos desequilíbrios entre distintos dispositivos educativos, especialmente o corpo docente, materiais pedagógicos, infraestruturas e recursos financeiros, do que resultam também desequilíbrios funcionais. A esse respeito foram colhidas as seguintes apreciações:

[...] nós temos um conjunto de professores que foram contratados em condições de último recurso que em outras situações, ditas normais, em um sistema dito equilibrado e estabilizado, essas pessoas nunca teriam acesso à leção, por exemplo, nem à investigação, eventualmente (sujeito XXTCG).

[...] nós estamos a sentir que também os estudantes estão a ficar bastante descontentes, porque sentem que os professores ‘atacam’ [culpabilizam] muito os estudantes mas também não melhoram os seus métodos de ensino e de avaliação, o que se reflete na qualidade do ensino (sujeito XXCAM).

Não há promoção da qualidade sem rigor, sem disciplina. O rigor que se reclama nas nossas instituições de ensino superior não é por capricho, é em prol da garantia da qualidade (sujeito XYTAN).

Também é admitida a necessidade de um trabalho estruturado e metodologicamente elaborado para aferir a qualidade e determinar os parâmetros implícitos. A propósito disso, um dos gestores entrevistado referiu o seguinte:

[...] podemos sim, considerar que é justo que a preocupação com a qualidade seja considerada. Mas é preciso que os peritos em ciências da educação elaborem mais, partindo das declarações mais gerais de intenção de melhoria da qualidade de ensino, de modo a podermos estão conseguir extrair os objetivos práticos, os procedimentos práticos e, então, delinear as ações concretas para avaliarmos a qualidade, [...] e, também, promovermos a qualidade (sujeito XYTAN).

Ainda nesta linha, uma das gestoras da UAN, na sua intervenção no decorrer da Mesa Redonda sobre “o Estado do Ensino Superior em Angola”, realizado no âmbito da 1ª Conferência Nacional sobre o ES, referiu o seguinte:

Ainda precisamos de trabalhar muito para melhorar a qualidade nas nossas instituições [...] temos que ter coragem de analisar criticamente as nossas práticas. Em minha opinião, estamos a fingir que fazemos, no entanto, não fazemos nada! [...] ou fazemos bem ou então estamos a brincar de fazer!

A questão da qualidade é, assim, associada à avaliação das IES, o que, como expresso em um dos segmentos discursivos, antes apresentado, implica uma abordagem mais elaborada e fundamentada, metodológica e cientificamente, de tal modo que o processo permita avaliar, garantir e elevar a qualidade. Acima disso, sobressai uma tendência de conferir ao conceito qualidade uma conotação fragmentada e limitada a aspetos de natureza mais técnica (infraestruturas, financiamento, titulação do corpo docente, acesso, entre outros). Será importante alargar a envolvente do conceito qualidade educativa, pois, como refere Dias Sobrinho (2012, p. 612), a qualidade deve estar referida às funções centrais das instituições educativas superiores como “la formación de ciudadanos-profesionales portadores de conocimientos y valores fundamentales a la vida social y a la construcción de una sociedad justa y desarrollada económica y culturalmente”.

A qualidade educativa pressupõe uma participação ativa e responsável dos profissionais, particularmente dos académicos, enquanto executores diretos das ações na instituição, pois, como referiu um dos decisores políticos, a “academia não funciona com policiamento mas sim com responsabilidade e responsabilização de todos os intervenientes institucionais”⁹.

Outra reflexão implícita a esta análise é relativa à própria qualidade da avaliação, ou seja em uma perspectiva de avaliação da avaliação (meta-avaliação). Está em causa a configuração de um sistema de avaliação que integre um conjunto articulado de parâmetros de e com qualidade, o que pressupõe não apenas a aplicação de instrumentos

⁹ Pronunciamento feito por um dos gestores de alto nível do MESCT, então órgão de tutela do ensino superior, na qualidade de membro da mesa redonda sobre “O Estado do Ensino Superior em Angola. Gestão Universitária: desafios e perspectivas”, no âmbito da 1ª Conferência Nacional sobre o Ensino Superior realizada de 2 a 4 de Julho de 2012, no *Campus* Universitário da UAN, em Camama - província de Luanda.

estandardizados mas também, de acordo com Figari (2008), relacionar os resultados produzidos com o modelo de inteligibilidade que serviu para os construir, pois, é desta forma que adquirem significação.

A fragmentação também pode ser encontrada nas concepções sobre o desempenho das IES, as quais sinalizam maior ou quase exclusiva concentração dos atores universitários na realização de atividades do âmbito do ensino. Tal fato denota um cumprimento parcial das funções atribuídas às IES angolanas, na medida em que estas são definidas como “centros vocacionados para a promoção do ensino, da investigação e da prestação de serviços à comunidade.” (ANGOLA, 2009c). Está-se, assim, em presença de uma universidade profissionalizante. Ficam por cumprir as funções inerentes à investigação e à transferência do conhecimento, o que, concordando com Silva (2004, p. 433), “tem contribuído para retirar à universidade a base da sua legitimidade científica e académica” já que não se pode afirmar como organização do conhecimento.

Os académicos levam ao palco das discussões esta realidade, o que pode ser lido nos depoimentos de uma gestora da UAN, ao intervir na Mesa Redonda sobre “O Estado do Ensino Superior em Angola”, realizada no âmbito da 1ª Conferência Nacional sobre o ES: “Na realidade, os nossos docentes acomodam-se nas posições que vão alcançando na carreira docente e adormecem à ‘sombra da bananeira’, vão ministrando algumas aulas [...] assim, as nossas instituições têm estado focadas apenas no ensino”.

Constata-se que não se trata de uma questão nova no contexto do ES em Angola, senão que retoma algum tempo. Em 2001, ficou expresso na estratégia integrada para a melhoria do sistema educativo que o ES vivenciava “uma grave situação de carência de infraestruturas, equipamentos, meios técnicos de ensino e investigação, carência de pessoal docente” (REPÚBLICA DE ANGOLA, 2001, p. 29). O estudo realizado por Silva (2004, p. 404) também apontou a existência de grandes limitações na atuação da universidade, em termos de investigação científica, o que não deixou de afetar o impacto social da universidade, considerado, pelo autor, “quase nulo”.

Inferir que as IES em Angola deixam escapar o distintivo que lhes permite a afirmação como centros do saber, pois, como defende Cardoso (1991), a marca diferenciadora da universidade produtora de qualidade é a produção de saberes, através de diversas formas

de pesquisa e a sua indissociabilidade com o ensino. Com isto, a universidade constrói uma política verdadeiramente acadêmica e de qualidade.

4. A avaliação como estratégias de gestão da qualidade

A avaliação é um conceito polissêmico sobre o qual os teóricos têm vindo a debruçar-se e a atribuir significações diversas. Dada a variabilidade das dimensões e dos níveis em que a avaliação é realizada e a diversidade de designações que lhe são atribuídas, é de se assinalar que a avaliação aqui focalizada se insere no âmbito educacional, analisada como uma prática incorporada nas ações organizacionais das IES, vista como um mecanismo de gestão estratégica. Ou seja, uma gestão sustentada no conhecimento do contexto e do estado de intervenção da instituição, expressa em potencialidade e fragilidades, com base nas quais se podem tomar decisões ajustadas para a melhoria da funcionalidade e do desempenho institucional.

Com base no referencial de diferenciação dos níveis de avaliação apresentado por Afonso (2005), a avaliação aqui abordada localiza-se no nível macro, ou no primeiro nível, segundo a lógica apresentada por Díaz Barriga (2003). Na perspectiva de Afonso (2005) a avaliação pode ser situada em três níveis designadamente, micro, meso e macro, enquadrando-se a avaliação institucional ou organizacional neste último, em uma perspectiva de avaliação criterial,

[...] baseada nos objectivos, definidos no contexto organizacional escolar, pelos órgãos de direcção que, num sistema descentralizado e mais autónomo, representam os interesses das comunidades educativas locais e que deviam estar inscritos nos respectivos projectos educativos (AFONSO, 2005, p. 36).

Díaz Barriga (2003, p. 87-92) diferencia quatro níveis fundamentais de avaliação: a avaliação institucional, o credenciamento institucional e de programas, a certificação profissional e, por último, o nível a que o autor designa outros programas de avaliação. O âmbito avaliativo aqui focalizado enquadra-se na avaliação institucional nas suas dimensões interna (autoavaliação) e externa. O autor caracteriza a avaliação institucional como uma atividade profunda e como uma atividade mais simplista, cujas diferenças

residem no âmbito da avaliação. Melhor dito, na “parte da realidade escolhida como ‘material’ para esta reflexão”, isto é, o referido (FIGARI, 1996, p. 48).

A avaliação institucional como atividade simplista consistiria em uma reflexão sobre dados de menor relevância, ou seja, de natureza mais quantificável (número de alunos, o rácio aluno/professor, a relação ingresso/saída, a taxa de repetição de disciplinas, a taxa de exames extraordinários, o número de planos de estudo atualizados, a titulação do corpo docente, o tempo comprometido na docência, o número de publicações, entre outros).

A avaliação institucional mais profunda consistiria em um processo de reflexão sobre dados mais relevantes da ação organizacional, com incidência nos processos, abarcando diversos segmentos da instituição. Entre os elementos a avaliar se situam a gestão (clareza das metas gerais, da missão e das metas académicas concretas); dimensão pedagógica (grau de pertinência do plano de estudos de um curso, atualização do conhecimento, as dinâmicas de funcionamento dos cursos); relevância social da instituição (perfis de saída e sua pertinência ante as exigências do mercado, eficiência, eficácia; vínculo da organização com a sociedade (pertinência das pesquisas, capacidade de resposta aos problemas locais). As reflexões no âmbito de uma avaliação mais profunda, que incida sobre os processos, não deixam de parte a dimensão que encerra as representações e as significações que os atores atribuem às suas práticas, bem como a cultura organizacional.

A necessidade de abarcar com certa profundidade o objeto de avaliação implica uma análise multidimensional dos diversos aspetos que conformam a ação na organização, a fim de oferecer a descrição e a interpretação da realidade de forma mais precisa e completa possível. Significa que a identificação adequada de indicadores e parâmetros do desempenho das instituições.

[...] pode contribuir para as tornar instituições cognoscíveis e compreensíveis e explicar as diferenças de resultados entre estabelecimentos de ensino. Um sistema de informação de qualidade desenvolve a capacidade de previsão e de acção. (CLÍMACO, 1991, p. 108).

O termo avaliação, no contexto educativo angolano, de um modo geral, é frequentemente associado à qualidade, porquanto se espera que a implantação de um sistema de avaliação venha a oferecer um diagnóstico mais completo sobre a coerência estrutural do subsistema e a eficácia das instituições educativas. É definida como “um processo que visa aferir a qualidade do desempenho e dos resultados alcançados pelas instituições de ensino superior nos domínios do ensino, investigação científica e prestação de serviços à comunidade” (ANGOLA, 2009c). A análise deste documento permite aferir que se pretende instituir um sistema de avaliação cujas características apontam para uma avaliação integradora, institucional, obrigatória e permanente. A integridade da avaliação é reportada, em primeiro lugar, na circunscrição de aspetos referentes às funções substantivas da universidade e, em segundo plano, na sua incidência sobre aspetos institucionais mais gerais, como são a administração e a gestão da instituição em si, a operacionalizar por via da avaliação interna e externa.

A avaliação interna é tida como obrigatória e permanente, cuja responsabilidade de realização cabe aos órgãos de gestão das IES. A mesma deve incidir sobre a apreciação do Plano de Desenvolvimento Institucional, os cursos, a administração e a gestão institucional, os egressos, incluindo a apreciação da qualidade da formação.

A avaliação externa é de competência do órgão de tutela, com recurso a especialistas internos (da própria tutela) ou contratados/convidados (previsivelmente os especialistas que se venham a integrar no designado Banco de Avaliadores - alínea I) (ANGOLA, 2011). A sua incidência recai na aferição da conformidade das atuações pedagógicas e de administração e gestão, em termos de eficiência e eficácia, bem como a verificação da sua conformidade com o legalmente estabelecido e com as normas orientadas pela tutela.

O quadro sinaliza a emergência de características, pelo menos em termos teóricos, de uma avaliação burocratizada inscrita na sua finalidade de verificação da conformidade das práticas institucionais face aos preceitos legalmente estabelecidos, o que poderá induzir processos avaliativos baseados no mero cumprimento de formalidades expressas nas orientações vindas da tutela. A avaliação sustentada nesta lógica limitaria o potencial transformador da mesma, uma vez que, concordando com Dias Sobrinho (2003b, p. 115), “Não existem leis externas e sistemas de avaliação

impostos de fora para dentro que transformem de modo essencial e duradouro a educação”.

No entanto, reconhece-se que o Estado tem um papel importante, senão mesmo determinante, no estabelecimento de um sistema nacional de avaliação do ES em Angola, tal como acontece em outros contextos educativos. Freitas (2012, p. 133), em um estudo que visou comparar os sistemas de avaliação da educação superior do Brasil e de Portugal concluiu que nesses países “[...] a avaliação entendida como sistema não é uma atividade voluntária e sim uma política de Estado que estabelece etapas e cada uma dessas etapas contém *standards* ou padrões mínimos de referência e que todas as instituições e todos os cursos devem seguir”. Trata-se de assegurar, segundo Lima (2011) a “convergência sistémica”, vista como

Um sistema normativo baseado em normas injuntivas detalhadas e padronizadas, que visam produzir um certo isomorfismo estrutural e morfológico entre distintas unidades, práticas ou objetos a avaliar, integrando uma certa diversidade de casos ou objetos, embora reconhecíveis e aceites pelo sistema, independentemente do seu número e da sua localização (LIMA, 2011, p. 76).

Enquanto estratégia de gestão da qualidade a avaliação é referenciada em dois domínios: avaliação do sistema educativo e avaliação do funcionamento das IES (avaliação interna e externa).

Relativamente ao primeiro domínio, a LBSE institui a avaliação como uma categoria específica e como uma categoria transversal. No primeiro caso, trata-se da avaliação do sistema educativo, entendida como um dispositivo para a descrição do funcionamento e articulação das componentes do sistema, visando determinar a sua eficácia; sobressai uma avaliação com sentido multidimensional, como se pode interpretar do seguinte excerto: o sistema educativo “é objecto de avaliação contínua com incidência especial sobre o desenvolvimento [...], tendo em conta os aspectos educativos, pedagógicos, psicológicos, sociológicos, organizacionais, económicos e financeiros” (ANGOLA, 2001a). O segundo caso, isto é, a transversalidade da avaliação é lida na sua vinculação à investigação em educação e à inspeção educativa, referenciada nos seguintes termos: “A investigação científica em educação destina-se a avaliar e a interpretar [...] a actividade desenvolvida no sistema de educação [...]”; “À inspecção de educação cabe o

controle, a fiscalização e a avaliação da educação, tendo em vista os objectivos estabelecidos [...]” (ANGOLA, 2001a).

No âmbito do ES é reconhecida a necessidade de se “avaliar os resultados da reforma do subsistema”, bem como de reforçar a base jurídico-institucional. Enquadra-se aqui a intenção de elaboração do “regime de avaliação e acompanhamento das instituições de ensino superior” (ANGOLA, 2009d), o que continua, até ao momento, em fase de concepção.

Nesta fase há concentração em aspetos de ordem organizacional, caracterizada pela instituição de estruturas encarregues pela avaliação e controlo da qualidade, como referimos antes. Neste processo o Estado tem assumido com realce o protagonismo, com tendência para a emergência de um Estado avaliador, legitimado para, de forma centralizada, como explica Leite (2003) reportando Neave e Van Vught (1994), estabelecer as políticas públicas de educação, os planos, os decretos e a legislação complementar. Cabe nesta última prerrogativa a definição dos princípios e diretrizes gerais da avaliação, conformadas no sistema nacional de avaliação.

Em relação a este sistema, embora em fase de concepção, é possível identificar alguns elementos estruturantes da avaliação. As referências apontam para um sistema nacional de avaliação que venha a ser articulado com sistemas específicos (avaliação interna) de cada uma das IES (ANGOLA, 2007), o que de início, leva subjacente a intervenção de várias instâncias na avaliação, sendo uma de nível nacional e outras de nível local, enquanto unidades estruturais integradas nas IES. A estas compete a adequação da avaliação às normas gerais e a sua operacionalização, enquanto processo de autoconhecimento e pressuposto prévio para a avaliação externa. A finalidade da instituição, os perfis de saída, os currículos, o corpo docente e discente, os recursos financeiros, materiais e humanos, o processo de ensino-aprendizagem, a investigação científica e a organização e gestão da instituição são indicados como aspetos a avaliar.

Percebe-se que há intenção de se configurar um sistema de avaliação abrangente, pois, as ações de monitoria da qualidade levam subjacente uma racionalidade que incorpora a dimensão pedagógica, científica, a prestação de serviços à comunidade, por parte das instituições educativas, bem como a organização e a gestão organizacional, o que se alinha aos dispositivos educativos referenciados nas linhas mestras.

Ao ser prevista a “verificação das condições técnico-pedagógicas e científicas para a criação de instituições de ensino superior”; o estabelecimento de “critérios de avaliação, de modo a obter a tradução dos seus resultados em apreciações qualitativas”; a determinação de um “quadro classificatório das instituições de ensino superior e cursos a nível nacional, em função dos resultados de avaliação obtidos” (ANGOLA, 2013), fica evidente a tendência de se configurar um sistema nacional de avaliação que se venha a orientar por lógicas de uma avaliação com sentido regulador e de promoção da qualidade. Do mesmo modo, se inclui uma tendência avaliativa com orientação quantitativa e classificatória, o que também faz parte de discursos de decisores políticos e gestores acadêmicos, como revelam as seguintes narrativas:

[...] com o sistema nacional de avaliação objectivamos um processo de aperfeiçoamento dos nossos métodos de trabalho e de aumento da capacidade das nossas instituições de Ensino Superior, com vista a criarmos **rankings** entre si (MESCT, 2011, grifo da autora).

[...] há uma grande vantagem porque desperta nas pessoas a vontade de querer fazer o melhor. Porque, depois, todo o sistema vai estar envolvido e ninguém pode escapar desse sistema. Portanto, vamos imaginar, por exemplo, que, de repente, passemos pelo estabelecimento de um *ranking* nacional (sujeito XXTHM).

A comparabilidade implícita ao ranqueamento pode remeter as instituições educativas para a adoção de medidas e estratégias de funcionamento em busca da manutenção ou mesmo de superação do lugar atribuído nas listas ordenadas. Isto pode levar também a uma reconfiguração das funções dos professores, do mesmo modo que exerce efeitos sobre o comportamento da sociedade, induzindo efeitos de mercado e de quase-mercado, colocando em cena a seletividade e a procura diferenciada e, com isto, a concorrência entre IES estatais e privadas e entre as próprias IES estatais (AFONSO, 2011).

De outro modo, alguns autores, entre os quais Marchesi (2002) e Alves e Machado (2008), advertem sobre a limitação científica dos rankings, particularmente no caso em que são estabelecidos com base em resultados de provas. Alves e Machado (2008) chamam a atenção pelo fato de estes resultados nem sempre permitirem uma

inferência objetiva da realidade e do trabalho efetivamente desenvolvido pelas instituições educativas.

A análise dos efeitos antes descritos levanta reflexões sobre a objetividade, a transparência e o rigor a considerar no estabelecimento de rankings, para evitar superficialidades ou mesmo desvios o que também se reflete na imagem institucional projetada por via disso. O lugar atribuído no ranking deve ser congruente, o mais possível, com a imagem real da instituição se se tiver em linha de conta que, como defende Afonso (2011, p. 95), há necessidade de a sociedade “estar bem informada e conhecer com o máximo de objectividade possível o que acontece nas suas instituições, nomeadamente nas escolas”.

Em síntese, considera-se que a avaliação sistemática das instituições educativas, bem como do próprio sistema educativo constituem ferramentas que, metodologicamente sustentadas e estruturadas, podem permitir a pilotagem permanente do desempenho das instituições, bem como oferecer informações sobre a pertinência e a relevância social destas e a eficácia do sistema educativo.

Considerações Finais

O contexto de intervenção das IES em Angola revelam progressos expressos em termos quantitativos, sendo reconhecida a premência da implantação de um sistema nacional de avaliação e a adoção de mecanismos internos de controlo e de garantia da qualidade, enquanto estratégias de gestão que podem contribuir para alavancar a evolução qualitativa do ES, em geral, e do desempenho das instituições educativas, em particular.

No quadro da configuração de um dispositivo avaliativo, as referências apontam para um sistema nacional de avaliação que venha a ser articulado com sistemas específicos de avaliação interna de cada uma das IES, operacionalizados por instâncias de âmbito nacional (situadas ao nível do órgão de tutela) e por unidades estruturais integradas nas IES, o que leva subjacente, por um lado, uma lógica orientada pela convergência sistémica que confere espaço à diversidade e, por outro lado, a valorização da participação de atores de terreno e da contextualização da avaliação.

Em linhas gerais, os pressupostos previstos para a monitoria da qualidade corporizam as funções substantivas da universidade, expressas na dimensão pedagógica, científica e prestação de serviços à comunidade, incluindo aspetos relacionados como a organização e a gestão organizacional, o que aponta para uma avaliação abrangente e integral.

Quanto às fases estruturantes da avaliação é indicada uma primeira intervenção, com sentido pedagógico e diagnóstico, centrada na pilotagem da ação organizacional, e na obtenção de informações mais precisas sobre a *performance* das instituições, tendo como finalidade a projeção de ações de melhoria institucional. Para a segunda fase acentua-se o sentido regulador da avaliação, prevendo a utilização dos seus resultados para a concessão de autorizações de abertura e funcionamento de cursos e das próprias IES. A quantificação e a determinação de um quadro classificatório das IES também fazem parte das finalidades da avaliação, o que implica acautelar os riscos decorrentes, fundamentalmente a superficialidade avaliativa e, com esta, a redução do potencial transformador da avaliação.

Por conseguinte, existe um entendimento claro de que, para se atingirem níveis aceitáveis de qualidade, é necessário adotar boas práticas de gestão, especificamente a autoavaliação, encarada como um instrumento valioso para o autoconhecimento. Mais do que atribuir à avaliação o sentido de instrumento de classificação das instituições, isto é, para o estabelecimento de rankings, nesta fase inicial, faz mais sentido conferir à mesma uma lógica estratégica para propiciar a “passagem do processo de avaliação de uma política educativa a um processo estratégico, integrando a avaliação na pilotagem” (FIGARI, 2008, p. 63) e na promoção da integração institucionais.

Referências

AFONSO, A. J. *Avaliação educacional: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. Questões polêmicas no debate sobre políticas educativas contemporâneas: o caso da accountability baseada em testes estandardizados e rankings escolares. In: ALVES, M. P. ; KETELE, J. M. (Org.). *Do currículo à avaliação, da avaliação ao currículo*. Porto: Porto Editora, 2011, p. 83-101.

ALVES, M. P.; MACHADO, E. A. Para uma perspectiva dialógica de avaliação de escola. In: ALVES, M. P.; MACHADO, E. A. (Org.). *Avaliação com sentido(s): contributos e questionamentos*. Santo Tirso, Portugal: De Facto Editores, 2008, p. 97-108.

ANGOLA. Decreto-Lei nº 44.530, 21 de agosto de 1962. Cria nas províncias ultramarinas de Angola e Moçambique os Estudos Gerais Universitários integrados na Universidade Portuguesa. *Diário da República*, n. 191, ago. 1962.

_____. Decreto nº 31, 14 de abril de 1975. *Boletim Oficial de Angola*, Angola, n. 86, abr. 1975a.

_____. Decreto nº 62, 30 de maio de 1975. Determina a conversão dos Institutos Industriais em Escolas Superiores de Tecnologia que passam a ser designadas por Institutos Superiores. *Boletim Oficial de Angola*, Angola, n. 124, maio 1975b.

_____. Decreto nº 69, 14 de junho de 1975. Cria e extingue vários lugares no Ministério da Educação e Cultura. *Boletim Oficial de Angola*, Angola, n. 137, junho 1975c.

_____. Portaria nº 77, 26 de novembro de 1976. Põe em vigor o Diploma Orgânico da Universidade de Angola. *Diário da República*, n. 279, nov. 1976a.

_____. Decreto nº 60, 13 de agosto de 1976. Reestrutura a orgânica do Ministério da Educação e Cultura. *Diário da República*, n. 191, ago. 1976b.

ANGOLA. Resolução nº 1, 28 de janeiro de 1985. Altera a designação da Universidade de Angola para Universidade Agostinho Neto. *Diário da República*, n. 9, jan. 1985.

_____. Decreto-Lei nº 6, 9 de junho de 2000. Aprova o Estatuto Orgânico do Ministério da Educação e Cultura. *Diário da República*, n. 23, jun. 2000.

_____. Lei nº 13, 31 de dezembro de 2001. Lei de bases do sistema de educação. *Diário da República*, n. 65, dez. 2001a.

_____. Decreto-Lei nº 2, 22 de junho de 2001. Estabelece as normas gerais reguladoras do subsistema do Ensino Superior. *Diário da República*, n. 28, jun. 2001b.

_____. Decreto-Lei nº 7, 17 de junho de 2003. Conselho de Ministros - aprova o Estatuto Orgânico do Ministério da Educação - revoga o Decreto-Lei n.º 36/93, de 10 de Dezembro e o Decreto-lei nº 6/00, de 9 de junho. *Diário da República*, n. 47, jun. 2003.

_____. Resolução nº 4, 2 de fevereiro de 2007. Aprova as Linhas Mestras para a Melhoria da Gestão do Subsistema do Ensino Superior. *Diário da República*, n. 15, fev. 2007.

_____. Decreto nº 5, 7 de abril de 2009. Cria as regiões académicas que delimitam o âmbito territorial de actuação e expansão das instituições de ensino superior. *Diário da República*, n. 64, abr. 2009a. Série 1.

_____. Decreto nº 7, 12 de maio de 2009. Estabelece a reorganização da rede de instituições de ensino superior públicas, a criação de novas instituições de ensino superior e o redimensionamento da Universidade Agostinho Neto (UAN). *Diário da República*, n. 87, maio, 2009b. Série 1.

_____. Decreto nº 90, 15 de dezembro de 2009. Estabelece as normas gerais reguladoras do subsistema do ensino superior. *Diário da República*, n. 87, dez. 2009c. Série 1.

_____. Resolução nº 29, 15 de abril de 2009. Aprova o programa executivo da Secretaria de Estado para o Ensino Superior, para o ano de 2009. *Diário da República*, n. 69, abr. 2009d. Série 1.

_____. Decreto Presidencial nº 252, 26 de setembro de 2011. Aprova o Estatuto Orgânico do Instituto Nacional de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior. *Diário da República*, n. 185, set. 2011.

_____. Decreto Presidencial nº. 172, 29 de outubro de 2013. Aprova o Estatuto Orgânico do Instituto Nacional de Avaliação, Acreditação e Reconhecimento de Estudos do Ensino Superior. *Diário da República*, n. 208, out. 2013.

ANGOLA. Decreto Presidencial nº. 188, 4 de agosto de 2014. Cria a Instituição de Ensino Superior Pública, denominada “Universidade Cuito Cuanavale” e aprova o seu Estatuto Orgânico. *Diário da República*, n. 143, ago. 2014a.

_____. *Discurso do Presidente da República sobre o Estado da Nação*. 15 de outubro [S.l.], 2014b. Disponível em: <http://www.mission-angola.ch/discursos/pt/20141015_presidente.pdf>. Acesso em: 16 de out. 2014.

CARDOSO, M. L. A Avaliação da Universidade: concepções e perspectivas. *Universidade e Sociedade*, Brasília, DF, v. 1, n. 1, set. 1991, p. 14-24.

CI-INAAES. Comissão Instaladora do Instituto Nacional de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior. *Relatório de Balanço do Seminário Inter-regional sobre a avaliação e a Acreditação do Ensino Superior*. Luanda: CI-INAAES, 2011.

CLÍMACO, M. do C. Os indicadores de Desempenho de Escola na Gestão e Avaliação da Qualidade Educativa. *Inovação*, v. 4, n. 2-3, 1991, p. 87-125.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação da Educação Superior, Regulação e Emancipação. In: DIAS SOBRINHO, J.; RISTOFF, D. I. (Org.). *Avaliação e Compromisso Público: a educação superior em debate*. Florianópolis: Insular, 2003a, p. 35-52.

_____. Educação Superior: flexibilidade e regulação ou avaliação e sentido público. In: DOURADO, L. F.; CATANI, A. M.; OLIVEIRA, J. F. (Org.). *Políticas e Gestão da Educação Superior: transformações recentes e debates atuais*. São Paulo: Alternativa, 2003b, p. 97-116.

_____. Políticas y Conceptos de Calidad: dilemas y reptos. *Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas, v. 17, n. 3, p. 601-618, nov. 2012. Disponível em: <<http://submission.scielo.br/index.php/aval/article/view/105892/7566>>. Acesso em: 14 nov. 2012.

DÍAZ BARRIGA, A. A Avaliação no Marco das Políticas da Educação Superior: Desafios e Perspectivas. In: DIAS SOBRINHO, J.; RISTOFF, D. I. (Org.). *Avaliação e Compromisso Público: a educação superior em debate*. Florianópolis: Insular, 2003, p. 77-95.

FIGARI, G. Avaliação de Escolas: questões, tendências e modelos. In: ALVES, M. P.; MACHADO, E. A. (Org.). *Avaliação com Sentido(s): contributos e questionamentos*. Santo Tirso/Portugal: De Facto Editores, 2008, p. 41-72.

FIGARI, G. *Avaliar: que referencial*. Porto: Porto Editora, 1996.

FORGES. A expansão do ensino superior nos países de língua portuguesa: desafios, estratégias, qualidade e avaliação. In: FÓRUM DE GESTÃO DO ENSINO SUPERIOR NOS PAÍSES E REGIÕES DE LÍNGUA PORTUGUESA, 4., 2014, Luanda e Lubango. *Atas...* Luanda e Lubango: FORGES, 2014.

FREITAS, A. A. da S. M. de. Avaliação da educação superior no Brasil e Portugal homogeneização ou diferenciação. *Avaliação*, Campinas, 2012. v. 17, n. 1, p. 119-136. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1414-40772012000100007>>. Acesso em: 9 maio 2012.

LEITE, D. Avaliação institucional, reformas e redesenho capitalista das universidades. In: DIAS SOBRINHO, J.; RISTOFF, D. I. (Org.). *Avaliação e compromisso público: a educação superior em debate*. Florianópolis: Insular, 2003, p. 53-76.

LIMA, L. C. Avaliação, Competitividade e Hiperburocracia. In: ALVES, M. P.; DE KETELE, J. M. (Org.). *Do currículo à Avaliação, da Avaliação ao Currículo*. Porto: Porto Editora, 2011, p. 71-82.

MARCHESI, A. Mudanças Educativas e Avaliação das Escolas. In: AZEVEDO, J. (Org.). *Avaliação das Escolas: consensos e divergências*. Porto: ASA, 2002, p. 33-49.

MESCT. *Relatório de Avaliação Sobre a Implementação das Linhas Mestras para a Melhoria da Gestão do Subsistema do Ensino Superior*. Luanda: MESCT, 2011.

NASCIMENTO, A. *Os Desafios da Gestão e da Qualidade do Ensino Superior em Angola*. Comunicação apresentada no Conselho Consultivo do Ministério do Ensino Superior e da Ciência e Tecnologia. Benguela, 16 e 17 de janeiro de 2012.

NEAVE, G.; VAN VUGHT, F. *Government and Higher Education*. London: Elsevier, 1994.

PNFQ. Plano Nacional de Formação de Quadros. *Nota Informativa*. 2012. Disponível em: <http://www.enad.gov.ao/wp-content/uploads/2013/01/PNFQ-2013-2020_Nota-Informativa.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2013.

REPÚBLICA DE ANGOLA. *Estratégia Integrada para a Melhoria do Sistema de Educação 2001-2015*. Luanda, 2001. Disponível em: <http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Angola/Angola_Estrategia_Integrada_Melhoria.pdf>. Acesso em: 24 de mai. 2012.

RISTOFF, D. I. Algumas Definições de Avaliação. In: DIAS SOBRINHO, J.; RISTOFF, D. I. (Org.). *Avaliação e Compromisso Público: a educação superior em debate*. Florianópolis: Insular, 2003, p. 21-31.

SANTIAGO, R. A. et al. Avaliação Institucional e Organizacional nas Instituições de Ensino Superior. In: COSTA, J. A.; NETO-MENDES, A.; VENTURA, A. *Avaliação de Organizações Educativas*. Aveiro: Universidade de Aveiro, 2002, p. 323-343.

SEES. Secretaria de Estado Para o Ensino Superior. *Linhas Mestras para a Melhoria da Gestão do Subsistema do Ensino Superior*. Luanda: CDI; SEES. 2005.

SILVA, E. A. O Burocrático e o Político na Administração Universitária: Continuidades e rupturas na gestão dos recursos humanos docentes na Universidade Agostinho Neto (Angola). Braga: Instituto de Educação e Psicologia/ Universidade do Minho, 2004.

UNESCO. *Conferência Mundial sobre o Ensino Superior 2009: as novas dinâmicas do Ensino Superior e pesquisas para a mudança e o desenvolvimento social*. Paris, de 5 a 8 de julho de 2009. Paris, 2009. Disponível em: <<http://aplicweb.feevale.br/site/files/documentos/pdf/31442>>. Acesso em: 13 nov. 2009.

Recebido em: 30/07/2014

Aceito para publicação em: 12/08/2014

Evaluation and Quality Management in Higher Education in Angola: Emerging Features

Abstract

The evaluation in the context of higher education in Angola has been referred to as one of the strategies to improve the quality of the subsystem. A national evaluation system is now at its design stage. This fact places evaluation and quality at the center of reflections and discussions in the investigative and academic field. Thus, this study seeks to describe the senses and features underlying the evaluation system as a quality management strategy in higher education in Angola. The descriptions were based on perceptions of organizational players and the implicit tendencies to present legislation, which fundamentally gives the study a qualitative nature.

Keywords: Internal evaluation. External evaluation. Educational quality. Quality management.

Evaluación y Gestión de la Calidad en la Enseñanza Superior en Angola: Rasgos Emergentes

Resumen

La evaluación en el contexto de la educación superior en Angola ha sido referenciada como una de las estrategias para mejorar la calidad del subsistema, y actualmente se empieza a configurar un sistema nacional de evaluación. Este hecho permite que la evaluación y la calidad sean centro de las reflexiones y discusiones en el campo investigativo y académico. Así, el estudio presente describe los sentidos y las características subyacentes en la configuración de la evaluación como una estrategia de gestión de calidad en la educación superior en Angola. Las descripciones se basan en las percepciones de los actores organizacionales y en las tendencias implícitas dentro de la legislación vigente, lo que le da al estudio una naturaleza fundamentalmente cualitativa.

Palabras clave: Evaluación interna. Evaluación externa. Calidad de la educación. Gestión de la calidad.