

REGULAÇÃO ESTATAL DAS UNIVERSIDADES PELA AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL. O CASO RECENTE DA UNIVERSIDADE PÚBLICA EM ANGOLA

Eugénio Alves da Silva

Universidade do Minho - Centro de Investigação em Educação - Braga/Portugal
e-mail: esilva@ie.uminho.pt

Maria da Conceição Barbosa Mendes

Universidade Katyavala Bwila - Instituto Superior de Ciências da Educação - Benguela/Angola
e-mail: saobarbosa67@yahoo.com.br

Palavras-chave: regulação; autonomia; avaliação institucional; qualidade educativa; credibilidade social.

Introdução

Foram recentemente operadas mudanças estruturais no subsistema de ensino superior em Angola baseadas no redimensionamento da Universidade Agostinho Neto (UAN) e na reorganização da rede de Instituições de Ensino Superior (IES). Estas mudanças assentam fundamentalmente no pressuposto da melhoria da qualidade, segundo lógicas que implicam uma melhor gestão do subsistema, quer ao nível da tutela, quer ao nível de cada uma das IES. Neste quadro, o Estado, através dos seus organismos próprios, tem vindo a definir um conjunto de preceitos legais que lhe conferem, enquanto agente regulador, legitimidade de intervenção no sentido de promover e garantir a qualidade da educação superior. A avaliação institucional emerge neste processo e assume um lugar de destaque na agenda do Estado e das IES, como importante mecanismo de regulação tendente à melhoria da qualidade do serviço educativo sobre a qual se pretende (re)construir a credibilidade social da universidade pública. Assim, a avaliação passa a ser encarada como vertente importante da administração e gestão universitárias, como mecanismo de prestação de contas mas também como factor de regulação e desenvolvimento profissional e organizacional. Neste sentido, os órgãos máximos das universidades públicas, confrontados com exigências de qualidade e certificação no âmbito dos processos de acreditação, reconhecem a inevitabilidade da implantação de um sistema de avaliação institucional que contribua para promover a pilotagem do seu desenvolvimento e a melhoria da qualidade educativa.

Esta comunicação, resultante de uma pesquisa em curso sobre a avaliação da qualidade do ensino superior em Angola, com especial relevância para a avaliação institucional, visa traçar um quadro de compreensão que permita entender as articulações entre o papel regulador do órgão de tutela e a autonomia das IES, bem como destrinçar, a partir das percepções e representações dos agentes envolvidos, a importância e o lugar da avaliação institucional no ensino superior em Angola, em particular na Universidade Agostinho Neto, tendo como base alguns dados preliminares recolhidos através de entrevistas e da análise documental.

1. Gestão do Ensino Superior em Angola

A existência da UAN, como única IES em Angola, marcou até ao ano 1992 uma situação de absoluto monopólio estatal no subsistema do ensino superior nacional, o qual “[...] deixou de vigorar em 1992, com a autorização para a criação da Universidade Católica de Angola” (Neto, 2008: 59), tendo sido accionados mecanismos de liberalização e de privatização de estabelecimentos de ensino superior criando-se um quadro propício para a adopção de sistemas de administração que conferem maior autonomia às universidades. No entanto, o Estado não deixou de exercer o controlo das mesmas, na medida em que estas devem submeter-se a um conjunto de princípios e normas gerais que regulam a sua acreditação, funcionamento e avaliação.

A UAN, em conformidade com o estabelecido no Estatuto Orgânico do Ministério da Educação (Decreto nº 9/87, de 30 de Maio) foi uma estrutura dependente dessa entidade, tendo sido dirigida por um Reitor, coadjuvado por dois vice-reitores nomeados pelo Presidente da República. Essa instituição assumia um duplo papel, isto é, como entidade da administração central do Estado na concepção e planeamento das acções relacionadas com o subsistema e como instituição universitária propriamente dita, de ensino, investigação e produção de conhecimentos. Esta situação é referenciada pela tutela, indicando que, até finais dos anos 90, “a gestão do Ensino Superior confundia-se, justamente, com a gestão feita na UAN” (Nascimento, 2005: 9), o que deu azo a que fossem adoptadas medidas que visaram reverter a situação, ou seja, a recuperação por parte da tutela das competências até então exercidas pela UAN.

Assim, entre as prioridades do reforço da base jurídica institucional do subsistema de ensino superior inscreveu-se a “assunção pelos serviços centrais do Ministério da Educação de algumas competências [...] exercidas pela Reitoria da Universidade Agostinho Neto” (SEES, 2005: 13). Em 2007 acentua-se a preocupação do Estado em clarificar as competências dos diferentes intervenientes na gestão do subsistema de ensino superior, sendo expressa a necessidade de se “remeter para os serviços centrais do Ministério da Educação algumas competências ministeriais até aqui exercidas pela Reitoria da Universidade Agostinho Neto, nomeadamente as referentes à promoção da expansão do ensino superior no País, ao reconhecimento e à concessão de equivalências de estudos feitos no exterior” (Resolução n.º 4/07).

Esta duplicidade de papéis ocorreu num contexto caracterizado por ‘crises institucionais’, entre as quais a insuficiente capacidade do Estado para acompanhar o rápido desenvolvimento do ensino superior, o que constituiu terreno favorável para que a UAN definisse as suas próprias políticas e orientações programáticas (Silva, 2009). Face a isso, esforços foram empreendidos no sentido de reverter a situação, ou seja, conferir capacidade institucional ao órgão de tutela, entre os quais a criação da Direcção para o Ensino Superior, como estrutura integrada no Ministério da Educação, mais tarde transformada em Vice-Ministério para o Ensino Superior (finais de Janeiro de 2005), derivando desta a Secretaria de Estado para o Ensino Superior (SEES), em

2007, como um órgão específico do Governo, com competências próprias, encarregue da gestão das políticas e acompanhamento do ensino superior (Decreto nº6/07, de 5 de Abril). Em Fevereiro de 2010, no âmbito da nova Constituição da República de Angola, foi criado o Ministério do Ensino Superior e da Ciência e Tecnologia (MESCT), fruto da fusão da SEES e do Ministério da Ciência e Tecnologia. O ensino superior passa a ser encarado como um subsector integrado num Departamento Ministerial.

Estas mudanças estruturais decorrem do esforço governamental realizado no sentido de um aproveitamento mais racional e eficaz dos recursos humanos e financeiros afectos a este sector, sendo evidente uma preocupação mais acentuada em relação ao desenvolvimento e melhoria da qualidade do ensino superior. Para o efeito, a lógica de intervenção e (re)estruturação atinge também, de forma mais directa as IES, no sentido de reorganizar e expansão da rede de IES a partir da criação de regiões académicas e do reforço da base jurídica como um dos eixos fundamentais para a melhoria da gestão deste subsistema. Neste processo regista-se uma tendência acentuada do Estado marcar a sua presença e, conseqüentemente, uma intervenção mais directa na gestão do ensino superior, sendo que as IES (universidades, academias, institutos superiores e escolas superiores) sujeitam-se à orientação, supervisão e fiscalização do Estado, através do órgão de tutela. Do mesmo modo, às universidades é concedida autonomia, pelo menos retoricamente (nos domínios científico, pedagógico, cultural, disciplinar, administrativo e financeiro) bem como liberdade académica, isto é, condições para que possam definir e concretizar o seu próprio projecto pedagógico em consonância com as demandas sociais.

Nestes termos, o papel orientador do Estado e o princípio da autonomia das IES entram em conflito dado que, por um lado, o Estado, enquanto entidade reguladora e fiscalizadora, reclama o controlo daquelas e, por outro, estas exigem autonomia institucional. Nesta disputa, algumas IES têm resistido a orientações da tutela a “pretexto da salvaguarda da sua ‘autonomia’ [...]”. No caso da UAN, a própria Reitoria sofre igualmente os efeitos da restrição ao exercício da ‘autonomia’ que se aplica também nas suas unidades orgânicas” (SEES, 2005: 9). Esta situação de restrição da autonomia das IES é nova na medida em que, no contexto africano, Angola já foi referenciada como um dos países cujo quadro legal concedeu à universidade pública “freedom to manage their own operations” (Bloom *et al.*, 2006: 5), do mesmo modo que o Estado encorajou o estabelecimento de universidades privadas.

O quadro acima descrito revela que a “UAN deu um passo significativo na conquista da plena autonomia, o que não foi acompanhado pelas estruturas de tutela” (Silva, 2009: 16), cujos resultados mais imediatos reflectiram a restrição da autonomia da universidade em Angola. Caberá à UAN operar no sentido de reconquistar a sua autonomia, produzindo os fundamentos necessários, expressos em competências científicas, responsabilização, bem como o reconhecimento da prestação de contas e do controlo por parte do Estado, sendo esta uma oportunidade para a demonstração das reais capacidades institucionais no exercício das suas atribuições pois, “quanto mais expostos a este controlo, mais legitimidade adquirem os actores que podem tomar decisões de

forma competente e responsável e quanto mais legitimidade se alcança mais fundamentos se produzem para o reforço da autonomia” (Silva, 2009: 17).

Actualmente, em conformidade com as Normas Gerais Reguladores do Subsistema de Ensino Superior (Decreto nº 90/09, de 15 de Dezembro), considera-se que as universidades têm autonomia científica, pedagógica, administrativa e financeira, o que constitui uma condição significativa para o seu desenvolvimento pois, a “Autonomia é uma exigência necessária para satisfazer as missões institucionais, através da qualidade, relevância, transparência e responsabilidade social” (UNESCO, 2009). No entanto, em termos práticos evidencia-se uma forte dependência das universidades em relação ao órgão de tutela. Num quadro de expansão e diversificação de IES e de cursos, a administração central do Estado, assegurada pelo órgão de tutela, ao revelar falta de capacidade de resposta, pode originar problemas de governabilidade e, conseqüentemente, de gestão do sistema público de educação. Neste caso, põem-se em evidência as limitações que decorrem de um modelo de controlo estatal face às pressões e solicitações inerentes a um sistema em desenvolvimento e em expansão, num contexto em que a procura pelo ensino superior atinge níveis elevados.

A actual administração das IES denota uma restrição da autonomia das IES, o que configura uma situação de *autonomia mitigada*, podendo constituir uma limitação no cumprimento das funções das IES pois, “a *autonomia universitária* é condição fundamental para que a universidade se realize com qualidade e se justifique como instituição social necessária e relevante” (Dias Sobrinho, 2008: 31). O mesmo autor refere que, com a autonomia, a universidade pode estabelecer e desenvolver a sua política científica e pedagógica, bem como definir as grandes linhas de acção para a sua realização. A autonomia coloca desafios à universidade, já que esta deve assumir a autonomia com sentido de responsabilidade para assegurar o cumprimento das suas funções substantivas; caso contrário, “a universidade se descaracteriza ante as urgências do Estado e as pressões múltiplas e contraditórias da sociedade” (Dias Sobrinho, 2008: 31). O exercício responsável da autonomia e a capacidade da universidade dar resposta às expectativas sociais são referenciais relevantes para a credibilização social da universidade pública e, conseqüentemente, para o reconhecimento do seu papel pelo Estado que lhe dá “suporte financeiro, sem que isso implique a sua instrumentalização por via do controlo” (Silva, 2009: 10). Por A universidade necessita de autonomia para estabelecer, de forma legítima, as políticas que lhe permitem concretizar as suas funções, mas o exercício dessa autonomia exige responsabilidade. Isso significa que, como refere Silva (2009: 14), a autonomia não constitui um dado adquirido, senão uma realidade em permanente construção a partir da negociação de poderes sob consideração do incontornável papel orientador do Estado.

Assim, a administração do subsistema do ensino superior em Angola fica caracterizada pela forte intervenção estatal, de natureza reguladora e controladora o que redundará no enfraquecimento da capacidade gestonária das IES uma vez que a sua autonomia fica refém dos interesses do Estado, incluindo a definição das políticas e processos inerentes à avaliação institucional.

2. Avaliação institucional e autonomia das IES

No campo da avaliação institucional também se podem encontrar características que têm a ver com as questões de autonomia das universidades, sendo a *titularidade da avaliação* a que mais afronta a autonomia das universidades públicas (Santos, 2002) que são financiadas pelo Estado, o que leva as universidades a confrontarem-se com a pressão para se deixarem avaliar, ao mesmo tempo que se acumulam condições para que lhe escape a titularidade da avaliação. Essa titularidade não se coloca apenas a respeito do avaliador mas também a respeito dos critérios de avaliação. O mesmo autor sublinha que, quanto ao último aspecto, é importante que a universidade se pronuncie em relação aos produtos que se propôs produzir.

Neste contexto, o Estado pretende comprovar os níveis de realização dos objectivos pois a “avaliação deveria fornecer bases para análises de carácter político” (Dias Sobrinho, 2003: 55). Significa que o Estado, enquanto financiador, vê-se no direito de avaliar as universidades visando obter informações para aquilatar a relação custo-benefício e a preservação dos seus interesses nos “produtos” das universidades ou, como refere Zainko (2008), averiguar em que medida são cumpridas as funções e prioridades delimitadas coletivamente” pelo que a universidade “não pode eximir-se às avaliações a que a sociedade a submete: o desafio será o de ser um *sujeito* participante no processo ou apenas um *objecto* submetido ao controlo” (Figari, 1996: 124).

No caso de Angola, as referências sobre a avaliação institucional são encontradas de forma explícita na legislação, de tal sorte que a Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei nº 13/01, de 31 de Dezembro) estabelece que este “é objecto de avaliação contínua com incidência especial sobre o desenvolvimento [...], tendo em conta os aspectos educativos, pedagógicos, psicológicos, sociológicos, organizacionais, económicos e financeiros” (art. 63º). No ensino superior, esta questão ganha, teoricamente, alguma relevância e especificidade com a criação da Direcção Nacional para o Ensino Superior, a qual competia, entre outros aspectos, “velar pela qualidade e eficiência do subsistema” (art. 18º do Decreto-lei 7/03, de 17 de Junho). No entanto, não são encontradas evidências de instrumentos legais que, no âmbito do subsistema do ensino superior, regulamentem, em termos mais operacionais, a avaliação institucional, o que, de alguma forma deve ter dado azo a que esta não fosse considerada na agenda e nos planos de acção da UAN e, conseqüentemente, das suas Unidades Orgânicas (UO), como pode ser entendido nas falas de um dos interlocutores deste estudo:

[...] a ausência de um sistema integrado, oficial, de garantia de qualidade dentro da universidade não permitia que todos os Decanos estivessem em consonância e considerassem a avaliação institucional como uma obrigatoriedade.(sujeito XYRB)

Num contexto caracterizado pela liberalização do ensino superior, expresso no surgimento de diversas IES privadas, pela diversificação das formações e, conseqüentemente, pelo aumento expressivo do número de estudantes, a avaliação institucional tem sido invocada como um instrumento regulador do subsistema. Exemplo disso é o facto de a avaliação institucional ser apontada como necessária e imprescindível para a “definição da

situação legal de cada instituição do ensino superior, bem como de cada uma das suas unidades orgânicas e de cada um dos seus cursos” (SEES, 2006: 14). Isto também mostra a tendência de se aproximar e articular a avaliação com a acreditação das IES e dos cursos ministrados face à necessidade de se conferir validade às formações ministradas, num quadro propício para a mobilidade discente e docente decorrente da existência de várias IES (públicas e privadas).

Em 2007, o Estatuto Orgânico da SEES, então órgão de tutela do ensino superior em Angola (Decreto-Lei n.º 5/07, de 5 de Abril), retoma a questão da qualidade e eficiência, sendo que, entre as suas atribuições se inscrevia “velar pela qualidade e eficiência do subsistema de Ensino Superior” e “fomentar a avaliação interna e promover a avaliação externa das instituições de ensino superior e dos respectivos cursos”. Nesta altura começa a construir-se um quadro mais estruturado sobre a qualidade e a avaliação institucional, sendo que, por um lado, há maior especificação, apontando-se a dimensão interna e externa da mesma e, por outro lado, é criada uma unidade própria, na estrutura orgânica da SEES, como um serviço de apoio técnico em matéria de avaliação e controlo da qualidade, portanto, o Gabinete de Avaliação e Acreditação (GAA). O mesmo foi encarregue de monitorar e promover a qualidade no subsistema de ensino superior, bem como coordenar as actividades de avaliação e acreditação das IES. Estas atribuições e este órgão foram salvaguardados no novo estatuto da SEES aprovado (Decreto-Lei n.º 2/09, de 29 de Abril). O GAA figura como o primeiro órgão mais estruturado, enquanto “serviço de apoio técnico encarregue de monitorar e promover a qualidade dos serviços prestados no subsistema de ensino superior” (Decreto-Lei n.º 2/09, de 29 de Abril, ponto 1, artigo 11º).

Mais recentemente, em conformidade com o novo figurino constitucional (Constituição da República de Angola, 2010), a tutela do ensino superior passou a ser exercida pelo Ministério do Ensino Superior e da Ciência e Tecnologia (MESCT), em cuja estrutura orgânica figura o Instituto de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (INAAES), como órgão tutelado (art. 24º, Decreto Presidencial n.º 70/10, de 19 de Maio). A instituição do INAAES criou expectativas no seio dos gestores e da comunidade universitária quanto à credibilidade da avaliação institucional, tendo como referência experiências de outros países, como explica um dos entrevistados,

Temos o exemplo de Portugal, o Brasil, a África do Sul, que foram países que nós visitamos recentemente e pudemos verificar que as estruturas de avaliação institucional, embora ligadas ao órgão de tutela, gozam de uma certa autonomia e isto dá-lhes uma certa independência, maior imparcialidade, digamos assim, para realizarem as acções de avaliação e de acreditação das instituições. (sujeito XXTM)

Do mesmo modo, espera-se que o INAAES, por via da avaliação institucional venha a produzir informações actualizadas sobre a qualidade do ensino e dos serviços prestados pelas IES, o que foi sublinhado pela titular do MESCT por ocasião da abertura do Seminário Interregional sobre a Avaliação e Acreditação do Ensino Superior. O facto de as IES operarem num contexto desfavorável, em termos infra-estruturais e de limitações acentuadas quanto ao corpo docente (quantidade e qualidade profissional) e discente (impreparação de base), é referenciado

como um dos factores limitantes ao processo de avaliação. Noutros termos, na perspectiva dos gestores institucionais é quase impossível dar-se início a um processo que leve ao autoconhecimento, pois os resultados apontariam várias insuficiências, incluindo a falta de qualidade. Estas preocupações podem ter alguma razão de ser, entendendo-se que os actores organizacionais se sentem melhor quando a avaliação aponta maioritariamente aspectos positivos, o que, de algum modo, faz transparecer uma compreensão invertida sobre o real significado e finalidades da avaliação. Em relação aos agentes avaliadores, as preocupações centram-se na capacidade técnica e metodológica destes para realizar as suas atribuições, ou seja, a credibilidade destes.

Num contexto em que se reserva ao Estado o papel reitor na gestão do subsistema do ensino superior, desenha-se uma tendência para a configuração de um panorama idêntico em relação à avaliação institucional, o que traduz um aumento do poder e da interferência estatal na regulação do ensino superior, colocando-se também questões relacionadas com a autonomia das universidades. Por aqui se percebe a configuração de um campo propício para a influência de actores externos na concepção e implementação da avaliação institucional, incluindo em processos de avaliação interna, já que esta deve ser confirmada ou aprovada pelo órgão de tutela. A intervenção do Estado neste campo é justificada pela necessidade de assegurar a qualidade dos serviços prestados pelas IES, considerada um dos princípios específicos do subsistema, alicerçado na “observância de padrões elevados de qualidade científica, técnica e cultural e na promoção do sucesso, da excelência, do mérito e da inovação nos domínios do ensino, da investigação científica [...]” (Decreto nº 90/09, de 15 de Dezembro).

A definição de critérios gerais para a avaliação das IES, por parte do Estado, permite assegurar a coesão, harmonia e credibilização da avaliação institucional, do mesmo modo que poderá fragilizar a autonomia das instituições dependendo do grau de envolvimento destas no processo. A intervenção directa do Estado no campo da avaliação institucional faz algum sentido num quadro de inexistência de uma cultura de avaliação e de promoção da qualidade e no contexto da prevalência de fragilidades processuais, tornando-se imperioso estabelecer e adoptar mecanismos que visam implantar essa cultura.

3. Sentidos da avaliação institucional na UAN

Na UAN, as práticas relacionadas com a avaliação institucional, escassas e pouco consistentes, estão associadas a representações que lhes atribuem um sentido de mecanismo legitimador e de credibilização da imagem institucional. Assim é que a avaliação interna na Faculdade de Medicina foi accionada no sentido de conferir legitimidade ao processo de reforma curricular a desenvolver. Do mesmo modo que, entre os argumentos para o início imediato da avaliação interna em todas as estruturas da UAN, consta a necessidade de se proceder ao balanço do mandato dos gestores. Há aqui também uma intenção de exigência de prestação de contas.

Nota-se a tendência para a legitimação da avaliação institucional através de processos colegiais (aprovação em Senado e Assembleia), do mesmo modo que se estabelece uma certa padronização em termos de procedimentos

metodológicos gerais para a concepção e implementação da avaliação interna. O apelo à representatividade e ao rigor na selecção dos integrantes das comissões de avaliação, ao nível das IES, privilegiando a qualificação académica e a experiência profissional, manifesta a necessidade do envolvimento de agentes credíveis.

Os actores organizacionais reconhecem a necessidade de se instituir um sistema de avaliação credível, o que inclui a qualificação e especialização dos agentes avaliadores, a consensualização de princípios, procedimentos e indicadores, do mesmo modo que reconhecem a necessidade de se destinar recursos financeiros para a sua implementação o que é testemunhado por dois entrevistados que referiram:

“Uma coisa é ter a percepção de que a instituição está a funcionar bem, outra coisa é ter uma ferramenta objectiva, quantificada, mensurável que permite, diferenciadamente, em cada aspecto, dizer onde é que se está melhor e onde é que se está pior. Isto é muito orientador quando se quer depois investir recursos e melhorar a instituição”. (sujeito XYMF)

“Todo e qualquer processo de avaliação implica custos financeiros e, digo mesmo, que uma das causas fundamentais que esteve por trás da não realização, do não funcionamento desta comissão de avaliação, são os custos financeiros. Não houve um suporte financeiro disponível para suportar esta actividade”. (sujeito XYCS)

Existe também consciência quanto às desvantagens da ausência de um sistema de avaliação institucional, que, em muitos casos, sustenta decisões injustas, no caso da atribuição de incentivos aos funcionários, como bolsas de estudo ou progressão na carreira. Essas questões enquadram-se na avaliação do desempenho, cuja concretização permitiria, de forma mais objectiva, reconhecer o mérito, diferenciar níveis de desempenho e identificar necessidades de formação.

Houve intenção de envolver no processo os diversos actores organizacionais internos, a julgar pela marcada tendência de se divulgar e abordar o assunto, de forma específica, em distintos fóruns institucionais (Conselho Científico, Departamentos), bem como a apresentação do projecto de avaliação interna aos actores organizacionais externos, tais como a Ordem dos Médicos, o Ministério da Saúde e as Organizações não Governamentais. Apesar da fraca participação dos actores organizacionais no processo de avaliação, registam-se preocupações em relação à legitimação do processo, através da anuência de fóruns colegiais, como o Conselho Científico, o Senado e a Assembleia da Universidade, embora nem sempre se possa garantir a legitimidade institucional dos avaliadores. A aprovação desses órgãos representa algum crédito num processo em que grande parte dos envolvidos pouco conhece de avaliação institucional, como dão conta as palavras de uma interlocutora:

“Infelizmente, nós temos muitas tarefas e eu reconheço que tive falta de tempo e, também, pouca formação na área. Porque é uma área complexa, nova, para mim, como coordenadora da comissão e também percebi que é nova para a maioria das Unidades Orgânicas, tirando a Faculdade de Medicina, que foi a que deu o exemplo e já fez a avaliação interna”. (sujeito XXCM)

A documentação de base sobre a avaliação interna das unidades orgânicas da UAN estrutura-se segundo racionalidades que sobrevalorizam a dimensão quantitativa da avaliação sem, no entanto, precisar aspectos

essenciais como para quê e como avaliar. Em termos de dimensões da avaliação é assumida uma lógica que tende a vincular a formação, a investigação e a extensão universitária, ao nível dos cursos. Procura-se aferir a qualidade dos cursos a partir da análise assente numa perspectiva mais quantitativa do que qualitativa, com certa sobrevalorização da análise do processo de ensino-aprendizagem.

Relativamente às representações sobre a avaliação, reconhece-se alguma ambiguidade, dado que não é encontrada uma definição clarificadora deste conceito o que representa uma limitação significativa na construção partilhada de um entendimento consensual, prejudicando a concepção dos pressupostos teóricos para a projecção do processo de avaliação institucional. Esta situação é agravada pela ausência de um conhecimento básico sobre a avaliação institucional de que nos dá conta um gestor:

“A formação do corpo docente é outro aspecto a ter em conta; alguns têm alguma preparação, mas nem todos têm. Era, de facto, também, necessário realizar uma formação para preparar os docentes nesta tarefa que é a avaliação institucional”. (sujeito XYCS).

Desta forma, o entendimento sobre “padrão de qualidade” remete para o âmbito da teoria e da prática da avaliação académica e, por sua vez, a “qualidade” é entendida como o conjunto de características que definem a “excelência académica” e a pertinência social, no sentido mais amplo. A relevância atribuída à avaliação das aprendizagens indica uma tendência para o enquadramento da avaliação dos cursos no âmbito da avaliação educacional, deixando de parte o foco central da abordagem, ou seja, a avaliação dos processos, das estruturas e dos agentes educativos da UAN. Relativamente à variável corpo docente, os indicadores estabelecidos conduzem a inferir a qualidade do desempenho a partir da análise das actividades de investigação realizadas pelos docentes, como sendo publicações, participação em eventos científicos nacionais e internacionais.

Em termos de concepção da avaliação interna, no que se refere à definição do referencial, os eixos de análise e a sua especificação em indicadores de qualidade, os padrões estabelecidos mostram-se, de certa forma, adequados ao objecto de análise, isto é ao curso. Assim, são apresentadas sete variáveis: i) pertinência, impacto e finalidade, ii) perfil profissional, iii) currículo, iv) recursos humanos, físicos e financeiros, v) processo de ensino-aprendizagem, vi) investigação científica e vii) organização e gestão, que ajudarão a conhecer a qualidade dos cursos ministrados na UAN. No entanto, não são definidos nem especificados os objectivos da avaliação, que constituem elementos importantes para o enquadramento dos demais dispositivos que formam um sistema de avaliação interna. Do mesmo modo, em termos de especificação, algumas variáveis, tais como o impacto social e a finalidade dos cursos, não são aprofundadas, não se incluindo aspectos relacionados com o índice de empregabilidade dos graduados.

O referido regulamento integra quinze artigos, em que podem ser identificadas as estruturas encarregues da operacionalização da avaliação interna, situadas em dois níveis: a Comissão de Avaliação Interna da Universidade Agostinho Neto (CAIUAN), ao nível da Reitoria, a qual compete planificar, coordenar e assegurar

a implementação do processo de avaliação interna das unidades orgânicas; a Comissão Técnica de Apoio, ao nível de cada uma das Unidades Orgânicas, cujas atribuições se circunscrevem ao suporte técnico das acções da CAIUAN.

Em termos de constituição, as comissões de avaliação apontam para a representatividade, incluindo actores organizacionais e agentes externos (organizações da sociedade civil). Ao nível interno, são incluídos representantes dos corpos docente, discente e técnico-administrativo. Nesse processo inicial de configuração de um sistema de avaliação interna da UAN, é perceptível o reconhecimento, por parte dos actores (gestores, docentes, discentes e funcionários), da necessidade e da importância do estabelecimento de um sistema de avaliação que vise fundamentalmente o controlo e a garantia da qualidade dos serviços prestados pela instituição, ao nível dos processos de ensino-aprendizagem e da gestão. Há tendência para considerar a avaliação interna como um processo obrigatório, justificável pelos mais de 25 anos de existência da UAN, o que implica a necessidade de obtenção de uma percepção sobre a sua eficácia como base para a concepção do plano de acção para a melhoria tendo em conta que a avaliação “é (ou deveria ser) um empreendimento que busca a tomada de consciência sobre a instituição” (Zainko, 2008:19) no intuito de projectar o seu aperfeiçoamento. Um dos interlocutores referiu, a propósito:

“Em qualquer IES, um processo de avaliação institucional é sempre muito importante, benéfico e pertinente [...]. No caso particular da UAN, o facto de ela existir há mais de vinte anos torna praticamente obrigatória uma acção de avaliação, visando a obtenção de informação sobre a realidade institucional, os seus problemas e deficiências para se encontrarem soluções para os debelar”. (sujeito XXTM).

Em suma, os discursos oficiais sobre a avaliação integram preocupações inerentes aos planos de desenvolvimento institucional exigidos pelo MESCT e inscrevem-se no processo de reorganização da rede do ensino superior com o qual o órgão de tutela pretende manter o controlo do funcionamento das IES. Neste sentido, as práticas confirmam a tendência de se assumir a avaliação como uma obrigação a cumprir para ficar bem visto no panorama do ensino superior mais do que como oportunidade para questionar, reflectir e melhorar o desempenho organizacional, até porque, por ausência de uma cultura da avaliação e por insuficiências técnicas e organizativas, esta ainda não pode exercer a função estratégica de melhoria institucional.

Considerações finais

A estruturação de um sistema de avaliação institucional do ensino superior em Angola emerge com características que apontam para a configuração de um processo instituído ao nível central, numa lógica *top-down*, com abrangência nacional, acentuando-se um cariz de controlo e regulação das instituições, por parte do Estado, conformando um quadro que tende para o estabelecimento de certa uniformidade em termos de princípios e linhas gerais de avaliação das IES. A avaliação institucional é, de certa forma, justificada como um

elemento essencial para o controlo e a promoção da qualidade do subsistema do ensino superior, buscando a credibilização social das IES. Através dela, a UAN pode recuperar o capital de confiança que lhe permita reconquistar, junto da Tutela a imagem e a credibilidade com que poderá justificar a sua autonomia académica, equilibrando assim os poderes neste jogo.

Legitimado pelo papel reitor, o Estado absorve um conjunto de competências na fase inicial de estruturação do sistema de avaliação institucional, no âmbito da promoção da avaliação externa e da auto-avaliação, através da definição dos princípios e linhas orientadoras, bem como da homologação do regime de auto-avaliação a instituir. Ganha com isto preponderância e um poder que não pode ser justificado apenas pelo facto de ser financiador, mas fundamentalmente pela intenção de estabelecer uma certa ordem no subsistema.

A institucionalização de uma “política de avaliação” como vertente essencial da administração universitária na UAN é uma medida cuja oportunidade ou pertinência não se deve limitar à função simbólica inerente à credibilização social da universidade. Tão pouco se deve restringir ao controlo exercido pela tutela para impor padrões ou práticas tendentes a uma legitimação política dos gestores e das instituições. Muito menos de “selecção dos melhores”, quando a avaliação nem sempre é entendida como mecanismo de melhoria institucional e num contexto em que os seus actuais dispositivos ainda são incipientes.

Nesta fase, faz mais sentido assumir a avaliação institucional com uma função estratégica de desenvolvimento profissional e institucional, o que exige maior sustentação teórica, metodológica e política para assegurar a necessária qualidade e credibilidade. É importante que esta, ao invés de uma imposição hierárquica, se instale, de acordo com Dias sobrinho (2000: 118-119), como um processo de permanente transformação da realidade organizacional e do desempenho dos profissionais. Isso conferir-lhe-ia um sentido educativo, permitindo intervenções ao longo do processo para transformar a realidade universitária em plena acção ao mesmo tempo que se instala a cultura da qualidade, o que passa pelo compromisso institucional com uma avaliação mais sistemática e rigorosa, ou seja, uma avaliação com qualidade.

A qualidade e credibilidade da avaliação dependem de vários factores que devem ser assumidos como desafios, destacando-se aqui o reforço do carácter democrático, consensual e inovador da avaliação, segundo uma abordagem mais rigorosa que se consubstancie num processo prévio de formação dos avaliadores, a concepção e adaptação de modelos ou padrões de avaliação que privilegiem as especificidades de cada estrutura da UAN sem excluir os padrões internacionais de referência e a criação de condições humanas, organizativas e financeiras para viabilizar uma avaliação credível em cujas bases assente a legitimação social da própria universidade.

Referências bibliográficas

- AFONSO, A. J. (1998). *Políticas Educativas e Avaliação Educacional*. Braga: Universidade do Minho.
- BLOOM, D., CANNING, D. & CHAN, K. (2006). Higher Education and Economic Development in Africa. Human Development Sector. Africa Region. in <http://www.arp.harvard.edu/AfricaHigherEducation/Reports/BloomAndCanning.pdf>. Visitado em 5 Novembro 2009.
- DIAS SOBRINHO, J. (2000). *Avaliação da Educação Superior*. Petrópolis: Vozes.
- DIAS SOBRINHO, J. (2003). *Avaliação: Políticas Educacionais e Reforma da Educação Superior*. São Paulo: Cortez.
- DIAS SOBRINHO, J. (2008). Universidade: Processos de Socialização e Processos Pedagógicos. in DIAS SOBRINHO, J. & BALZAN, N. C. (Orgs). (2008). *Avaliação Institucional: Teoria e Experiências*. São Paulo: Cortez, pp. 15-36.
- FIGARI, G. (1996). *Avaliar: Que Referencial?*. Porto: Porto Editora.
- FUNDAÇÃO GOMES TEIXEIRA (1996). *Contributos para a Revitalização da Universidade em Angola*. Porto: Publicações da Universidade do Porto.
- NASCIMENTO, A. (2005). In Secretaria de Estado para o Ensino Superior. *Linhas Mestras para a Melhoria da Gestão do Subsistema do Ensino Superior*. Luanda.
- NETO, A. B. da S. (2008). *Reflexões sobre o Processo de Formação Sustentada de Angola*. Luanda: Angola.
- SANTOS, B. de S. (2008). A Universidade no Século XXI: para uma Reforma Democrática e Emancipatória da Universidade. in B. de Sousa Santos & N. de Almeida Filho. *A Universidade no Século XXI: para uma universidade Nova*. Coimbra: Almedina, pp. 15-129.
- SANTOS GUERRA, M. A. (2002). *Entre Bastidores: O Lado Oculto da Organização*. Porto: ASA.
- SECRETARIA DE ESTADO PARA O ENSINO SUPERIOR (2005). *Linhas Mestras para a Melhoria da Gestão do Subsistema do Ensino Superior*. Luanda.
- SECRETARIA DE ESTADO PARA O ENSINO SUPERIOR (2006). *Plano de Implementação das Linhas Mestras para a Melhoria da Gestão do Subsistema do Ensino Superior*. Luanda.
- SILVA, E. A. (2009). Autonomia e Liberdade Académicas na UAN: Realidade ou Utopia? in: *Revista Angolana de Sociologia*. Luanda, n.º 3, pp. 9-29.
- UNESCO (2009). Conferência Mundial sobre o Ensino Superior: as Novas Dinâmicas do Ensino Superior e Pesquisas para a Mudança e o Desenvolvimento Social. in <http://aplicweb.feevale.br/site/files/documentos/pdf/31442>. Visitado em 13 de Novembro 2009.
- ZAINKO, M. A. S. (2008). Políticas públicas de avaliação da educação superior: conceitos e desafios. *Jornal de Políticas Educacionais*, Vol. 2, n.º 4. Curitiba, pp.15-23.