



XV COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA – CIGU

Desafios da Gestão Universitária no Século XXI

Mar del Plata – Argentina

2, 3 e 4 de dezembro de 2015

ISBN: 978-85-68618-01-1

ESTUDOS COMPARADOS EM AVALIAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

GIONARA TAUCHEN

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE-FURG

giotauchen@gmail.com

JOÃO FELISBERTO FERNANDES SEMEDO

UNIVERSIDADE DE CABO VERDE- UNICV

joao.semedo@docente.unicv.edu.cv

CATIA PICCOLO VIERO DEVECHI

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA-UNB

devechi@unb.br

FRANCISCO MARIA JANUÁRIO

UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE – UEM

januariofm90@gmail.com

FERNANDA FÁTIMA COFFERRI

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE-FURG

fernandacofferrri@hotmail.com

ELIANA ORTIZ

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE-FURG

eliana_ortiz05@yahoo.es

Resumo: Os diversos países vêm organizando sistemas de avaliação externa e interna das instituições de Educação Superior com a intenção de acreditação, qualificação, *accountability* e controle. Neste contexto, o presente estudo, organizado na perspectiva dos estudos comparados, pretende discutir os princípios e os critérios orientadores dos processos de avaliação interna e externa que incidem sobre a organização das instituições de Educação Superior do Brasil, de Cabo Verde e de Moçambique. Uma das contribuições, dos estudos comparados, é perceber no outro a possibilidade de aprender comunicativamente diante do mundo que nos é comum. Assim, concluímos que a expansão da Educação Superior, nos países envolvidos no estudo, evidenciou as demandas sociais por oportunidades de ensino, às quais desencadearam o aumento nos investimentos dos Estados com a Educação Superior pública, provocando pressões por maior transparência e responsabilização no uso dos recursos públicos. Por isso, entende-se que a criação de sistemas de avaliação externa vincula-se à necessidade de regulação dos Estados e à indução da qualidade dos sistemas educacionais, num cenário de diversificação de modelos institucionais, de expansão do acesso à Educação Superior e de integração e de reconhecimento internacional.

Palavras-chave: Avaliação externa e interna; Educação Superior; Estado; qualidade.

Financiamento: Programa Pró-mobilidade Internacional (CAPES/AULP)

Considerações iniciais

A busca por caminhos mais adequados para uma avaliação da Educação Superior, capaz de expressar e regular a qualidade desse nível de ensino, tem estado presente nos estudos internacionais. De modo geral, a temática tem sido discutida a partir de duas vertentes: pela necessidade do Estado assumir o compromisso com a qualidade desse nível de ensino e pela crítica à compreensão de qualidade que tem sustentado os critérios avaliativos. Por um lado, o vasto crescimento da educação superior tem exigido uma avaliação externa; por outro, a avaliação que tem sido realizada não tem dado conta de garantir a qualidade acadêmica das instituições.

Na tentativa de discutir tal paradoxo, nos utilizamos da atualidade dos estudos comparados, entendendo que a compreensão científica atual tem exigido a investigação de contextos diversificados de modo a elucidar problemas comuns. Para tanto, buscamos refletir acerca das perspectivas de avaliação externa da Educação Superior no Brasil, em Cabo Verde e em Moçambique. Por meio de um estudo comparado (COWEN, KAZAMIAS, ULTERHALTER, 2012; MALET, 2004) entre os países buscamos discutir a legitimidade das avaliações no que se refere ao conceito de qualidade. Perguntamos: o que se entende por qualidade da educação superior? Como a avaliação externa pode contribuir para esse processo? Como se organiza este processo? O que podemos aprender com o outro/diferente sobre os processos avaliativos?

Propomos elucidar a possibilidade de apreender com a realidade africana e brasileira tendo em vista o foco em expectativas educacionais comuns: o atendimento às necessidades do mercado e o desenvolvimento cultural e econômico dos países. O propósito é discutir avaliação da educação superior a partir do diálogo, entendendo que discurso com o outro pode contribuir na busca por caminhos reflexivos às nossas experiências vividas. Isso porque, não sendo possível compreender os processos educacionais por fatos simplesmente objetivos, apostamos no discurso como possibilidade de renovar os saberes da área pelas objeções dos outros interlocutores.

Pela conversação entre as diferentes interpretações, à luz do mesmo objeto, é possível aprender com o outro, ampliando as oportunidades de melhorar as compreensões fazendo justiça as necessidades do mundo vivido. Compreendemos os estudos comparados como possibilidade de desenvolver caminhos mais críticos e reflexivos na discussão da avaliação, percebendo o outro/estrangeiro com um interlocutor contribuinte na revisão das decepções vivenciadas. Ou seja, a ideia é realocar o outro enquanto participante do discurso universal sobre avaliação, conciliando as experiências práticas de cada realidade.

Qualidade e avaliação da Educação Superior

Independente do modelo ou configuração, os diversos países vêm organizando sistemas de avaliação externa das instituições de Educação Superior com a intenção de acreditação, qualificação, *accountability* e controle. A qualidade dos macroprocessos é intrínseca a todos os agentes numa perspectiva de melhoria contínua. A avaliação externa tem sido a “ferramenta principal da organização e implementação das reformas educacionais. Produz mudanças nos currículos, nas metodologias de ensino, nos conceitos e práticas de formação, na gestão, nas estruturas de poder, nos modelos institucionais, nas configurações do sistema educativo [...]” (DIAS SOBRINHO, 2010, p. 195).

Entretanto, apesar dos esforços, os sistemas nacionais de avaliação têm apresentado dificuldades em identificar os indicadores qualitativos, o conceito de qualidade e os processos para sua realização (BERTOLIN, 2009). A polissemia de entendimentos sobre a qualidade da educação não confere universalidade ao conceito. Bertolin (2009) sugere a predominância de três tendências: a) a economicista, vinculada ao crescimento da economia, empregabilidade e eficiência; b) a pluralista, voltada ao desenvolvimento econômico, cultural, social e democrático, considerando a diferenciação, pertinência e participação; e c) a equidade, orientada para a promoção da igualdade de oportunidades e coesão social.

Morosini e Franco (2012) também analisaram as abordagens de qualidade presente nas políticas e nas estratégias nacionais, vinculadas à Educação Superior, e identificaram: a) a abordagem técnica de qualidade, voltada para identificação de resultados e consequente classificação e comparabilidade entre cursos e instituições; e b) a abordagem de qualidade social, vinculada à expansão do acesso, inclusão e inserção social.

Morosini (2014) também identificou, a partir do estudo do estado do conhecimento internacional, a noção de qualidade vinculada a três tipos: a qualidade isomórfica, modelo único visando padrão acadêmico de competência organizacional e de serviços, em que a acreditação é mais valorada do que a avaliação e por isso, potencializa a elaboração dos rankings; a qualidade da especificidade, que se vincula à presença de indicadores standardizados paralelos à preservação do específico, na crença e reconhecimento dos mecanismos avaliativos de cada país; e a qualidade da equidade que se vincula à concepção de tratamento diferenciado para quem é diferenciado, visando o compromisso social e o reconhecimento da diversidade.

Apesar da polissemia de entendimentos, de indicadores e de processos envolvidos na definição da qualidade educacional, os programas e as políticas de avaliação, talvez, constituam o mecanismo mais eficiente para sua regulação e para a re-estruturação do papel do Estado em matéria educacional. A centralidade da avaliação, no âmbito das políticas educacionais, na contemporaneidade, atende às demandas da lógica neoliberal imperante e a competitividade do mercado. Nesse contexto, o conhecimento e a educação são fatores co-responsáveis pelo desenvolvimento econômico das nações como veremos na organização dos sistemas de avaliação externa do Brasil, em Moçambique e em Cabo Verde.

A avaliação das instituições de Educação Superior

As instituições de Educação Superior, nos últimos anos, vêm passando por muitas mudanças (expansão e diversificação, internacionalização, etc.) e, parte dessas, decorrentes das ações interventivas dos Estados no cenário nacional e internacional. A partir dos anos de 1990, verifica-se uma pressão para que os Estados ampliem seus índices de produtividade e de desempenho nos sistemas de ensino como forma de capital cultural e de fonte para a concorrência econômica internacional. É neste cenário que se estruturam os sistemas nacionais de avaliação nos países em estudo:

Tabela 1: Criação dos sistemas nacionais de avaliação

Brasil	Moçambique	Cabo Verde
1983/84 - Programa de Avaliação da Reforma Universitária – PARU	2003 - Lei para o Controle da Qualidade no Ensino Superior	2011 - projeto Garantia da Qualidade: criação do sistema de avaliação do ensino superior em Cabo Verde
1993 - Programa de Avaliação Institucional das	2007 - Sistema Nacional de Avaliação, Acreditação e	

Universidades Brasileiras – PAIUB 2004 - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES	Garantia de Qualidade do Ensino Superior - SINAQES	2014 - do Sistema Nacional de Garantia da Qualidade do Ensino Superior - SNAQES
---	--	---

O sistema de avaliação no Brasil

A avaliação externa, na Educação Superior brasileira, teve início em 1976 com a avaliação da pós-graduação, realizada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior- CAPES, em virtude da distribuição das bolsas que, da concessão individual, passou a ser institucional (FERREIRA; MOREIRA, 2002). Atualmente, o processo de avaliação é coordenado pela Diretoria de Avaliação da CAPES e realizado por Comissões de Área, constituídas por membros da própria comunidade científica e os resultados dessa avaliação norteiam a concessão de fomento aos programas de pós-graduação que estão diretamente relacionados aos conceitos obtidos pelos cursos, independente do *status* jurídicos da instituição.

A avaliação das instituições de Educação Superior e dos cursos de graduação, no entanto, foi organizada a partir da década de 1990, e ampliada com a aprovação da Lei N.º 10.861, de 14 de abril de 2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, atribuindo à Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) a coordenação e supervisão do SINAES, com a competência de definir diretrizes, critérios e estratégias para tal empreendimento. “A proposição desse sistema teve por objetivo construir um sistema nacional de avaliação que articulasse a regulação e a avaliação educativa, esta última numa perspectiva mais formativa e voltada para a atribuição de juízos de valor e mérito [...]” (PEIXOTO, 2011, p. 14), contemplando a participação dos agentes educativos e as dimensões interna e externa no processo de avaliação. Dias Sobrinho (2010) explica que, na visão do SINAES, a articulação entre regulação e avaliação seria contemplada por um conjunto integrado de instrumentos de avaliação – avaliação institucional (autoavaliação e avaliação externa), avaliação dos cursos de graduação e avaliação de desempenho dos estudantes (ENADE) – produzindo informações para as ações regulatórias do Conselho Nacional de Educação e do Ministério da Educação, que expressam as prerrogativas do Estado no que concerne o credenciamento e reconhecimento das instituições, autorização e reconhecimento dos cursos; e avaliação formativa que, destacada por Peixoto (2011), conta com a participação da comunidade acadêmica. Conforme afirma Dias Sobrinho (2010, p. 208), “com base nos resultados globais da avaliação, e não em um único instrumento, a regulação seria mais confiável, fundamentada e eficaz do ponto de vista da relevância social e da pertinência essenciais à construção da qualidade do sistema de educação superior”. Logo, o processo de avaliação vincula-se às intenções de incremento da qualidade do sistema educacional brasileiro.

Para Morosini e Franco (2012), a abordagem técnica de qualidade e a abordagem da qualidade social, estão presentes na proposição do SINAES. Na avaliação de desempenho dos estudantes, por exemplo, é possível perceber a incidência da abordagem técnica, quando intenciona verificar os resultados de desempenho dos estudantes ao longo do curso. Essa avaliação de desempenho, mais recentemente, vem expressando uma forte tendência para o *ranking* dos cursos e das instituições, principalmente a partir da Portaria Normativa n.º

12/2008, do Ministério da Educação, instituiu o “Índice Geral de Cursos da Instituição de Educação Superior (IGC), que consolida informações relativas aos cursos superiores constantes dos cadastros, censo e avaliações oficiais disponíveis no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP) e na Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)” (BRASIL, 2008, p. 1). Ou seja, ao realizar-se uma fusão de indicadores da graduação e da pós-graduação, os resultados têm fortalecido ações de comparação e de classificação entre as instituições. Dias Sobrinho (2010) explica que a própria Lei dos SINAES “[...] acabou oferecendo um argumento para a elaboração de *rankings*, ao prever a escala de cinco níveis para os cursos e para o desempenho dos estudantes no ENADE”. No entanto, além da qualidade técnica, Morosini e Franco (2012) destacam que o IGC pode ser um indicador para a identificação de aspectos deficitários, potencializando ações estratégicas e a mudança qualitativa das instituições e do sistema educacional, aproximando-se da abordagem da qualidade social. Esta abordagem pode ser evidenciada pelas políticas indutoras, promovidas pelo governo brasileiro nos últimos anos, tais como a política de cotas, o Programa Universidade para Todos (PROUNI), o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), entre outros, que contemplam estratégias de expansão e de acesso à Educação Superior.

Cabe-nos salientar que a abordagem da qualidade social foi balizadora da concepção do SINAES e pode ser evidenciada nos princípios que regem a avaliação (BRASIL, 2006, p. 11): “reponsabilidade social com a qualidade da educação superior”, “reconhecimento à diversidade do sistema”, “respeito à identidade, à missão e à história das instituições”, “globalidade insitucional”, “continuidade do processo avaliativo como instrumento de política educacional” para as instituições e para o sistema. Expressa uma concepção de avaliação voltada para a “[...] construção e consolidação da qualidade, da participação e da ética na educação superior [...]” (BRASIL, 2006, p. 12). Para Dias Sobrinho (2010, p. 2010), “na concepção original do SINAES, a educação transcende o desempenho estudantil em provas estáticas, [...] buscando significados amplos da formação humana integral e pondo em questão a responsabilidade social das IES”. No entanto, muitas dificuldades foram encontradas na implantação desse sistema: a inexistência de uma cultura institucional de avaliação processual e formativa; as dificuldades em criar uma cultura de participação nas instituições; a não adesão, em um primeiro momento, de instituições municipais e estaduais de educação superior e a falta de balizadores para o desenvolvimento das IES, tais como o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI); a composição do banco de avaliadores externos, que nem sempre são selecionados conforme critérios sugeridos nos regulamentos, entre outros aspectos. Dias Sobrinho (2010, p. 2015) considera que, apesar das dificuldades, o período inicial de implantação “[...] não se limitava à conformação a normas burocrático-legais. Entretanto, as recentes iniciativas do INEP, com o aval do CONAES, tendem a interromper esse processo participativo e retomar ao paradigma técnico-burocrático”.

A avaliação externa das IES, conforme o SINAES, constitui-se por meio de bases de informação quantitativa, informada pelas IES, referente à infraestrutura física, recursos humanos, Cadastro e Censo da Educação Superior e avaliações já realizadas pelo MEC; e qualitativas, decorrentes da análise das informações quantitativas e das comparações entre o que a IES propõe e suas capacidades, a partir das interações entre os avaliadores e os agentes educativos. As informações qualitativas vinculam-se diretamente ao cotejamento entre as concepções expressas no Projeto Pedagógico Institucional (PPI), as metas do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e o nível de realização alcançado pela IES com o objetivo de captar as dinâmicas institucionais na direção da qualidade das dez dimensões

estabelecidas pelo Sistema Nacional de Avaliação: 1) missão e Plano de Desenvolvimento Institucional; 2) políticas, normas e estímulos para o ensino, a pesquisa e a extensão; 3) responsabilidade social; 4) comunicação com a sociedade; 5) política de pessoal, carreira, aperfeiçoamento e condições de trabalho; 6) organização e gestão da instituição; 7) infraestrutura física e estruturas de apoio; 8) planejamento e avaliação; 9) políticas de atendimento aos estudantes e 10) sustentabilidade financeira. Cada indicador é pontuado por uma referência pré-estabelecida, podendo o avaliador externo realizar uma apreciação qualitativa das dimensões observadas.

Os avaliadores, para a constituição da Comissão de Avaliação *in loco*, são cadastrados no Banco de Avaliadores – BASis (Portaria MEC n.1.027/2006) – do SINAES que se constitui em cadastro nacional e único de avaliadores, institucionais e de curso, selecionados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira – INEP. O BASis será composto pela seleção de: “I - avaliadores indicados pelos conselhos superiores das instituições de educação superior; II - avaliadores indicados pelos colegiados responsáveis pelos cursos de graduação; III - avaliadores indicados por entidades científicas ou educacionais cadastradas no INEP; IV - avaliadores inscritos” (BRASIL, Art. 3). Conforme Art. 5, da referida Portaria, o perfil acadêmico e profissional dos avaliadores deverá contemplar: a) titulação mínima de doutor, mas poderão ser selecionados avaliadores sem esta titulação, em função das características próprias dos cursos avaliados; b) produção acadêmica e intelectual; c) reputação ilibada; d) experiência em gestão educacional de, no mínimo, três anos; entre outros aspectos. Os avaliadores são definidos por sorteio e, conforme o Art. 6, § 4, “não poderão ser oriundos da mesma unidade da federação da instituição de educação superior ou do curso de graduação em avaliação, e pelo menos um avaliador deverá ser oriundo da mesma região”. Os avaliadores selecionados também passam por um processo de capacitação para utilização dos instrumentos de avaliação e elaboração dos relatórios de avaliação. Dias Sobrinho (2010, p. 215) considera que

muitos aspectos do SINAES foram considerados pelo INEP de difícil operacionalização e demasiadamente subjetivos para caber em escalas objetivas. Outras dificuldades ocorreram em razão da falta de estrutura adequada do INEP ou carência de pessoal acadêmico com boa formação em avaliação, tanto na administração central quanto nas IES.

O autor também alerta para a frágil tradição avaliativa do país e os desafios da diversidade em um país de dimensões continentais. Outro aspecto que merece destaque é o distanciamento temporal entre a realização das avaliações e a divulgação dos resultados, ou seja, as avaliações realizadas em 2013, por exemplo, foram divulgadas apenas em dezembro de 2014. Ou seja, as providências institucionais serão discutidas e, na melhor das hipóteses, começarão a ser implementadas em 2015. Neste período, entre 2013 e 2015, milhares de profissionais serão titulados em instituições que, muitas vezes, não possuem a qualidade mínima para cumprir suas finalidades.

O sistema de avaliação em Moçambique

O Ensino Superior, em Moçambique, remonta do longínquo ano de 1962 quando foi aberta a primeira instituição designada então Estudos Gerais Universitários de Lourenço Marques. Este fato acontecia ao abrigo do Decreto-lei nº 44.530 e marcava a criação do que mais tarde, após a Independência do País, em 1975, chamar-se-ia de Universidade Eduardo Mondlane- UEM. A criação dos Estudos Gerais Universitários de

Lourenço Marques representava a filosofia subjacente do colonialismo português relativamente ao que entendia como Ensino Superior nos territórios coloniais sob sua dominação, já que foi com aquele mesmo Decreto que criava o Ensino Superior em Angola (CHILUNDO, 2012).

Depois da independência do País e com a revisão da Constituição da República, em 1990, Moçambique se abriu para a economia de mercado e criou, em 1993, a primeira Lei sobre o Ensino Superior: a Lei n.º 1/93, tendo como decorrência o surgimento de muitas iniciativas de investimento neste nível e a abertura de muitas Instituições de Ensino Superior. Como resultado, o Governo criou, em 2000, o Ministério do Ensino Superior, Ciência e Tecnologia, o qual, por sua vez, implementaria o primeiro Plano Estratégico do Ensino Superior, por um período de 10 anos (2000 – 2010), implicando em acordo financeiro com o Banco Mundial. A implementação do chamado Projecto do Ensino Superior (PES) resultou (i) na reforma e desenvolvimento de todo o subsistema do ensino superior, (ii) no desenvolvimento e investimentos institucionais – uma fase em que o QIF¹ se destacou como o programa financiador das instituições de ensino superior – e (iii) no programa de bolsas oferecidas pelo Governo às províncias (MINED, 2010).

O principal objetivo do Plano Estratégico era institucionalizar um Sistema do Ensino Superior diversificado, flexível e integrado com uma eficiência econômica que contribuísse para o desenvolvimento do país. Os objetivos do plano incluíam, também, a formação de recursos humanos ao nível superior, com conhecimentos e competências apropriadas, relevantes e flexíveis e capazes de responder às necessidades sociais de um mercado de trabalho sempre em constante mudança. Especificamente, o PES visava (i) aumentar a eficiência interna e o número de graduados do subsistema, (ii) melhorar a equidade no acesso ao ensino superior por grupos sub-representados e (iii) melhorar a qualidade do processo de ensino e aprendizagem bem como a relevância do currículo. De forma a alcançar estes objetivos, o PES, em Moçambique, procurava garantir a implementação destas três fases.

A partir dos anos 2009/10 e com a conseqüente necessidade de harmonizar o sistema e controlar aspectos de qualidade, o Governo aprovou a Lei n.º 5/2003, visando o Controle da Qualidade no Ensino Superior. É assim que, em 2009 é criada a atual Lei do Ensino Superior em Moçambique, a Lei n.º 27/2009, na qual o Ensino Superior tem estado a desenvolver e observar uma série de *Normas de Funcionamento* que buscam eficácia e eficiência deste subsistema. Destas normas importa, para os propósitos deste artigo, destacar a atividade e o impacto do Sistema Nacional de Avaliação, Acreditação e Garantia de Qualidade do Ensino Superior (SINAQES), pois se volta para a avaliação externa do ensino superior.

O SINAQES é um sistema que integra normas, mecanismos e procedimentos coerentes e articulados que visam concretizar os objetivos da qualidade do ensino superior (Conselho de Ministros, 2007). De acordo com o Boletim da República Número 52, I Série, este sistema compreende três subsistemas: a auto-avaliação, a avaliação externa e a acreditação (Art. 4). Dentre as atribuições do SINAQES importa destacar (i) a identificação, o desenvolvimento e a implementação de normas e indicadores de qualidade, (ii) a informação à sociedade sobre a qualidade de ensino nas instituições de ensino superior e (iii) o apoio na identificação de problemas do ensino superior, o esboço de mecanismos da sua resolução e a definição das políticas do Estado para o sector. Para a implementação do SINAQES foi criado o Conselho Nacional de Avaliação de Qualidade do Ensino Superior (CNAQ) que, sob tutela

¹ QIF – do Inglês *Quality and Innovation Fund*.

do Ministro que superintende o Ensino Superior, desempenha funções específicas, deliberativas e reguladoras em matéria de avaliação e acreditação das instituições de ensino superior na defesa do interesse público (Art.5).

Esta avaliação do CNAQ, que é naturalmente externa às instituições de ensino superior, visa realizar-se um juízo independente de aferição dos vários indicadores de qualidade considerados no exercício de auto-avaliação (a avaliação interna das instituições), bem como no fornecimento de garantias às instituições, parceiros e ao CNAQ do cumprimento da missão e visão institucionais (MINED, 2012). Assim, a avaliação externa das instituições de ensino superior tem por objetivos:

- a) encorajar e apoiar as IESs a manterem a cultura de melhoramento contínuo através de processos de garantia de qualidade que se alicerçam nos indicadores do SINAQES e dos seus próprios requisitos (...);
- b) contribuir para a validação dos relatórios de auto-avaliação das instituições e ajuizar sobre a adequação dos planos de melhoria propostos, a curto e médio prazos;
- e
- c) permitir às Instituições de Ensino Superior desenvolverem e aperfeiçoarem indicadores de qualidade consistentes que forneçam garantias às instituições, parceiros e ao CNAQ da eficiência dos sistemas, políticas e regulamentos de gestão e administração, de currículos e correspondentes processos de ensino-aprendizagem, bem como da investigação e extensão, os quais concorrem para o cumprimento da missão e visão institucionais (MINED, 2012).

Globalmente, a avaliação externa das instituições incide sobre a qualidade da instituição, mais concretamente sobre os sistemas, políticas, planos estratégicos, recursos e regulamentos que garantam uma gestão e administração de qualidade dos principais pilares de ensino-aprendizagem, investigação e extensão. Isto sugere que esta avaliação incide igualmente nas questões de gestão e de financiamento institucionais, em termos do seu impacto no alcance dos objetivos estratégicos relativos aos pilares acima mencionados. Especificamente, a avaliação externa de instituições incide sobre três grandes áreas (MINED, 2012):

- Área 1: Missão: sua formulação, relevância, actualidade e divulgação; e sua ligação com os processos de planificação, alocação de recursos e objectivos estratégicos;
- Área 2: Gestão e/ou governação: democraticidade, prestação de contas, descrição de funções e tarefas, adequação da estrutura de direcção e administração à missão da instituição mecanismos de gestão da qualidade;
- Área 3: Ensino-aprendizagem, investigação e extensão: realizações, medidas, iniciativas, inovações, regulamentos institucionais e os impactos das áreas 1 e 2 sobre esta área.

Em termos de composição, a Comissão de Avaliação Externa de Instituições, que é nomeada pelo CNAQ, é constituída por quatro a cinco membros, um dos quais é o(a) presidente, devendo, pelo menos um deles, ser recrutado internacionalmente, sempre que possível, entre profissionais reconhecidos na área académica/científica/profissional relevante. Um aspecto importante que se observa é a independência dos avaliadores em relação às IESs a serem avaliadas.

No exercício destas funções da CNAQ nasceu o Gabinete para a Qualidade Académica (GQA) da Universidade Eduardo Mondlane (UEM), que é uma unidade

administrativa destinada a promover a melhoria contínua da qualidade acadêmica através da avaliação regular da qualidade das atividades de ensino, investigação e extensão. Esta avaliação é feita em consonância com os padrões e critérios estabelecidos e reconhecidos nacional e internacionalmente. É certo que o sucesso de uma avaliação externa depende também da capacidade que as instituições têm de se avaliar internamente.

De um modo geral, o grande desafio do Ensino Superior hoje, em Moçambique, é como sustentar e garantir a qualidade do Sistema como resposta ao necessário controle da expansão ocorrida na década de 2000 a 2010. Este desafio é consubstanciado pela frágil capacidade do Governo de mobilizar e potencializar o desempenho das escolas técnico-profissionais e vocacionais para o ensino terciário de forma a responderem à demanda das atuais necessidades de um mercado de trabalho cada vez mais voltado para a exploração de recursos naturais do país. Isto está aliado não só à concorrência exercida pela economia de mercado² como à aparente desarticulação entre as instituições de ensino superior públicas na abordagem das necessidades do mercado de trabalho.

Sistema de avaliação em Cabo Verde

O Ensino Superior, em Cabo Verde, teve início após a independência, vinculado aos planos de desenvolvimento do país (CARDOSO, 2014). O primeiro estabelecimento, desse nível, foi decorrente da organização do Curso de Formação de Professores do Ensino Secundário, em 1979 (Decreto n.º 70/79). Conforme destaca Varela (2013, p. 5), “o modelo cabo-verdiano segue, de perto, o português, com poucas *nuances*”.

Atualmente, o Ensino Superior compreende o ensino universitário e o ensino politécnico (Art. 31) e tem como objetivos “desenvolver capacidade de concepção, de inovação, de investigação, de análise crítica e de decisão”; “formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento; “estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo”; “promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem património da humanidade”; entre outros (Lei n.º 103/III/90).

Neste cenário,

nove instituições do ensino superior (uma pública e oito privadas) foram criadas nos últimos dez anos, aumentando assim a Taxa Bruta de Escolarização (TBE) do ensino superior para cerca de 20 por cento. Cabo Verde está também em vias de alcançar os Objectivos do Milénio para o Desenvolvimento até 2015. Estas são conquistas notáveis para uma pequena nação de meio milhão de habitantes que tem recursos naturais muito limitados, um clima árido, uma emigração substancial, e uma população dispersa em dez ilhas diferentes (BANCO MUNDIAL, 2012, p. 12).

Cabe-nos salientar que o “[...] Ensino Superior privado acolhe a maioria dos estudantes universitários, constituindo por isso um bem nacional importante, e que o governo pode tomar medidas adequadas de interesse nacional para o seu desenvolvimento” (BANCO MUNDIAL, 2012, p. 09). É nesse contexto de ampliação da oferta e do número de IES que surge, em 2011, o projeto *Garantia da Qualidade: criação do sistema de avaliação do ensino superior em Cabo Verde*, no âmbito da cooperação Brasil-África. O projeto envolve a parceria entre o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio

² Numa decisão bastante contestada, o Governo tem estado a buscar uma comparticipação do sector privado para o financiamento das escolas técnico-profissionais.

Teixeira (INEP), o Ministério do Ensino Superior, Ciência e Inovação (MESCI) de Cabo Verde, por meio da Direção-Geral do Ensino Superior (DGES) e o apoio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) (BRITO, 2013).

Brito (2013) informa que foram realizados seminários, com a participação dos docentes, gestores das instituições de ensino superior de Cabo Verde, técnicos do MESCI e da equipe de apoio e orientação do INEP, para a construção dos indicadores e dos instrumentos de avaliação. O primeiro seminário ocorreu em fevereiro de 2013, onde se consensualizou sobre a importância da avaliação como instrumento indutor da qualidade e a produção de proposta de indicadores para a avaliação. No mês de abril, ocorreu o segundo Seminário de Capacitação dos membros do Conselho para a Qualidade Acadêmica (Decreto-Lei n.º 20/2012). O encontro procurou integrar as percepções das IES, MESCI e CpQA sobre a construção das diretrizes e princípios do sistema de avaliação para Cabo Verde. Também foram discutidos os conceitos e fundamentos da qualidade do ensino e a experiência brasileira na implantação da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES). O terceiro seminário ocorreu no mês de outubro, sendo dedicado ao processo de elaboração dos instrumentos de avaliação institucional externa, culminando com a produção do Guião para a Avaliação Institucional Externa e Diretrizes do Sistema Nacional de Garantia de Qualidade do Ensino Superior.

Foram definidas cinco dimensões institucionais a avaliar: a) o Plano Estratégico de Desenvolvimento Institucional e autoavaliação; b) gestão institucional; c) infraestrutura; d) política acadêmica; e e) política de pessoal. A avaliação externa também é subsidiada pelo relatório de autoavaliação das IES e dos resultados da avaliação *in loco* das comissões de avaliação, que possuem como base os critérios descritos no Guião de Avaliação (MESCI, 2014).

A seleção pública dos profissionais, para integrar o Banco de Avaliadores de Instituições de Ensino Superior, de Cabo Verde, foi regulamentada pelo MESCI, por meio de edital (Despacho n.6/2014), prevendo os seguintes requisitos: ter doutorado (preferencialmente) ou mestrado com experiência mínima de 5 anos no ensino superior e, como requisitos alternativos, ter experiência profissional em avaliação e experiência na gestão do ensino superior. O processo de seleção ficou a cargo do Conselho para a Qualidade Acadêmica e os selecionados participarão de formação específica, condição necessária para participar do processo de avaliação das instituições.

Conforme destaca o estudo do Banco Mundial, intitulado “Construindo o Futuro: Como é que o Ensino Superior Pode Contribuir Para a Agenda de Transformação Económica e Social de Cabo Verde”,

o monitoramento da qualidade do ensino superior é um desafio particular em Estados pequenos como Cabo Verde. Isto porque esses Estados frequentemente carecem de profissionais devidamente qualificados para a tarefa e, no âmbito dos métodos normalmente usados de revisão pelos pares, eles enfrentam o desafio de evitar conflitos de interesse no seio de uma pequena comunidade académica. Por estas razões, deve-se ter o cuidado de evitar a importação pura e simples dos sistemas de garantia de qualidade dos países de maior dimensão (BANCO MUNDIAL, 2012, p. 16).

O documento também adverte que é necessário considerar as capacidades locais na concepção e na implementação do sistema de garantia da qualidade.

Nas Diretivas do Sistema Nacional de Garantia da Qualidade do Ensino Superior (SNAQES), evidencia-se que a aposta na qualidade de desempenho das instituições vincula-

se às políticas e aos normativos definidos pelo Estado, com ênfase nos processos de regulação do sistema, de acreditação e avaliação das instituições e dos cursos, com a interligação dos sistemas de autoavaliação e de heteroavaliação. A concepção do Sistema estruturou-se em torno da visão estratégica da qualidade, entendida e aferida numa perspectiva multifatorial e multidimensional, tendo como referenciais a legislação educacional, as diretivas institucionais do Estado, os estatutos e planos estratégicos das instituições, cuja observância é espelhada nos instrumentos de avaliação e de monitoramento das instituições e dos cursos. “O SNAQES compreende a avaliação institucional interna e externa das instituições e cursos, devendo garantir o caráter público e transparente de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos [...]” (MESCI, 2014, p. 05).

Considerações finais

A criação de sistemas de avaliação externa, no Brasil, em Cabo Verde e em Moçambique, assim como em outros países, vincula-se à necessidade de regulação dos Estados e à indução da qualidade dos sistemas educacionais, num cenário de diversificação de modelos institucionais, de expansão do número de instituições e do acesso à Educação Superior, de integração e de reconhecimento internacional. Neste contexto, a expansão da Educação Superior ocorreu por meio da diversificação de modelos institucionais e ampliação do modelo privado, provocando, também, um desequilíbrio do binômio qualidade-quantidade (VERHINE, FREITAS, 2012).

A avaliação vem sendo utilizada para orientar as políticas públicas no setor e garantir a excelência das instituições diante das necessidades do desenvolvimento do sistema economia. Trata-se de um fato que tem minimizado a autonomia das universidades que, empenhadas no atendimento de critérios objetivos, têm se transformando em espaços de gerenciando numérico em detrimento da produção humana e científica. O foco tem sido a “qualificação” enquanto estratégia de conseguir recursos e participação nas deliberações públicas. Desse modo, entre a busca por padrões de qualidade e a atuação do Estado, percebemos o ensino superior desses países sustentado por uma cultura, cada vez maior, de padronização.

A avaliação das IES não decorre de uma necessidade ou iniciativa voluntária das instituições, mas das políticas de Estado, que define, embora de forma relativamente participativa, os padrões mínimos de referência. Assim, a avaliação externa vem se firmando, cada vez mais, como um instrumento de regulação da qualidade das IES e de gestão da agenda educacional dos países.

Referências

BANCO MUNDIAL. Construindo o Futuro: Como é que o Ensino Superior Pode Contribuir Para a Agenda de Transformação Económica e Social de Cabo Verde. **Documento do Banco Mundial**, 2012. Disponível em <<http://www.dgesc.gov.cv/index.php/es/estudos-sobre-es-de-cv/finish/11/19>>. Acesso em 03 de abril de 2015.

BERTOLIN, Júlio. Qualidade em educação superior: da diversidade de concepções à inexorável subjetividade conceitual. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 14 n. 1, p. 127-149, mar. 2009.

BRASIL. MEC. **Portaria MEC n.º 1.027/06**. Dispõe sobre banco de avaliadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, a Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação - CTAA, e dá outras providências. Diário Oficial. Imprensa Nacional. Ano CXLIII n.º 92, Seção I, página 9, Brasília, 2006.

____. **Lei n.º 10.861**, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. D.O.U. de 15.4.2004.

____. **Portaria Normativa n.º 12**, de 5 de setembro de 2008. Institui o Índice Geral de Cursos da Instituição de Educação Superior (IGC). Disponível em: <http://download.inep.gov.br/download/superior/condicoesdeensino/PORTARIA_NORMATIVA_12.pdf> Acesso em 12 de janeiro de 2015.

BRITO, Arnaldo Jorge. Desafio da criação do sistema de avaliação do ensino superior em Cabo Verde. **Fórum da Gestão do Ensino Superior nos Países e Regiões de Língua Portuguesa**. Brasil, Pernambuco, 2013.

CABO VERDE. **Decreto n.º 70/79, de 28 de Julho de 1979** – Cria o Curso de Formação de Professores do Ensino Secundário. Cabo Verde, 1979.

____. **Lei n.º 103/III/90**, de 29 de Dezembro – Aprova as Bases do Sistema Educativo de Cabo Verde (LBSE). Disponível em: <https://portoncv.gov.cv/dhub/porton.por_global.open_file?p_doc_id=486>. Acesso em 5 de fevereiro de 2015.

____. **Decreto - Lei n.º 20/2012**, de 19 de Julho – Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior em Cabo Verde. Acesso em 5 de fevereiro de 2015. Disponível em: <https://portoncv.gov.cv/portal/page?_pageid=118,188596&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_dominio=25&p_menu=29&p_item=279&p_ent_det=1570>. Acesso em 5 de fevereiro de 2015.

____. Ministério do Ensino Superior, Ciência e Inovação (MESCI). Direção-Geral de Ensino Superior. **Portaria xx 2014**. Aprova os instrumentos de avaliação institucional externa das Instituições de Ensino Superior. Disponível em: <<http://www.dgesc.gov.cv/index.php/ensino-superior-de-cv/legislacao/finish/10/936>>. Acesso em 5 de fevereiro de 2015.

____. Ministério do Ensino Superior, Ciência e Inovação (MESCI). Direção-Geral de Ensino Superior. **Despacho n.º 27/2014**. Regulamento de Avaliação do Ensino Superior Cabo-Verdiano. Disponível em: <<http://www.dgesc.gov.cv/index.php/ensino-superior-de-cv/legislacao/finish/10/935>>. Acesso em 5 de fevereiro de 2015.

____. Ministério do Ensino Superior, Ciência e Inovação (MESCI). Direção-Geral de Ensino Superior. **Directivas do Sistema Nacional de Garantia de Qualidade do Ensino Superior (SNAQES)**. 2014. Disponível em: <<http://www.dgesc.gov.cv/index.php/ensino-superior-de-cv/legislacao/finish/10/934>>. Acesso em 5 de fevereiro de 2015.

____. Ministério do Ensino Superior, Ciência e Inovação (MESCI). Direção-Geral de Ensino Superior. **Documento Orientador para Comissão de Avaliação Institucional Externa das IES de Cabo Verde**. Disponível em: < <http://www.dgesc.gov.cv/index.php/ensino-superior-de-cv/legislacao/finish/10/933>>. Acesso em 5 de fevereiro de 2015.

____. Ministério do Ensino Superior, Ciência e Inovação (MESCI). Direção-Geral de Ensino Superior. **Despacho n. 06/2014**. Seleção de avaliadores das instituições de ensino superior cabo-verdianas. Disponível em: < <http://www.dgesc.gov.cv/index.php/ensino-superior-de-cv/legislacao> >. Acesso em 5 de fevereiro de 2015.

CARDOSO, António Pedro Barbosa. Criação do Sistema Nacional de Avaliação Institucional do Ensino Superior em Cabo Verde. **X ANPED SUL**, Florianópolis, 2014.

CHILUNDO, A. In Cassamo I. C. Premugy (2012). **Colectânea de Legislação do Ensino Superior**. SGL - Spectrum Graphics Limitada, Maputo: Moçambique, 2012.

COMISSÃO DE AVALIAÇÃO DO PLANO ESTRATÉGICO 2008-2014. **Relatório de Avaliação do Plano Estratégico 2008-2014: Rumo a uma universidade alicercada na investigação**. Imprensa Universitária da UEM. Maputo: Moçambique, 2015.

CONSELHO DE MINISTROS. **Boletim da República, I Série, Número 52**, de 31 de Dezembro de 2007. Maputo: Moçambique, 2007.

COWEN, Robert; KAZAMIAS, Andreas M.; ULTERHALTER, Elaine.(Orgs.) **Educação comparada: panorama internacional e perspectivas**. v.1. Brasília: Capes/ UNESCO. 2012.

DINIZ, Célio Campolina; CARPOLINA, Bernardo. Desafios para a inserção da América Latina e da África na ordem global. In: Cooperação e Desenvolvimento nos Países de Língua Portuguesa- o Papel das Universidades. **XXIII Encontro da Associação das Universidades de Língua Portuguesa**. Belo Horizonte, Minas Gerais: Digitalis, 2013.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do PROVÃO ao SINAES. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 15, n. 1, p. 195-224, mar. 2010.

FERREIRA, Marieta de Moraes; MOREIRA, Regina da Luz. **Capex, 50 anos: depoimentos ao CPDOC/FGV**. Brasília: DF: CAPES, 2002.

FERREIRA, Antônio Gomes. O sentido da educação comparada: uma compreensão sobre a construção de uma identidade. MARTINEZ, Silvia Alicia; Souza, Donald. B (Org). **Educação Comparada: rotas de além-mar**. São Paulo: Xamã, 2009.

HABERMAS, Jürgen. **Verdade e Justificação: ensaios filosóficos**. São Paulo: Loyola, 2004.

____. **Consciência Moral e Agir Comunicativo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

MALET, Régis. Do Estado-Nação ao Espaço-Mundo: as condições históricas da renovação da educação comparada. **Educação e Sociedade**. 2004, v.25, n.89, p. 1301-1332.

MINED. **Ensino Superior em Moçambique: 10 anos em panorama através do PES (2000-2010)**. Maputo: Moçambique, 2010.

MINED. **Manual de avaliação externa das instituições**. Maputo: Moçambique, SINAQES/CNAQ, 2012.

MOÇAMBIQUE. CONSELHO DE MINISTROS. **Boletim da República**, de 29 de Setembro de 2009. Maputo: Moçambique, 2009.

MOROSINI, Marília Costa; FRANCO, Maria Estela Pai. Educação superior brasileira: encruzilhada na questão da qualidade. In: MACIEL, Adriana Moreira da Rocha (et al). **Universidade hoje: o que precisa ser dito?**. Santa Maria: Ed. Da UFSM, 2012.
Morosini, M. C. Qualidade da educação superior e contextos emergentes. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 19, n. 2, p. 385-405, jul. 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade**. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. **Pela mão de Alice: O social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 1996.

PEIXOTO, Maria do Carmo de Lacerda. Avaliação institucional externa no SINAES: considerações sobre a prática recente. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 16, n. 1, p. 11-36, mar. 2011.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação**. Paris, 9 de outubro de 1998. Disponível em:
<<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-a-Educa%C3%A7%C3%A3o/declaracao-mundial-sobre-educacao-superior-no-seculo-xxi-visao-e-acao.html>>. Acesso em 02 de janeiro de 2013.

_____. **Conferência Mundial sobre Ensino Superior**. As Novas Dinâmicas do Ensino Superior e Pesquisas para a Mudança e o Desenvolvimento Social. Paris, de 5 a 8 de julho de 2009.

QUEIROZ, Kelli Consuelo Almeida de Lima. Reforma Gerencial, “Estado Avaliador” e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: qual o papel da regulação? . ANPAE, 2011. Disponível em:
<<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0275.pdf>>. Acesso em 02 de janeiro de 2013.

VARELA, Bartolomeu L. **Importância da avaliação das instituições e cursos do ensino superior em Cabo Verde**. Universidade de Cabo Verde, Cabo Verde, 2013.

VERHINE, Robert E.; FREITAS, Antônio Alberto da Silva Monteiro. A avaliação da educação superior: modalidades e tendências no cenário internacional. **Revista Ensino Superior Unicamp**. 2012. Disponível em <
<https://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/artigos/a-avaliacao-da-educacao-superior-modalidades-e-tendencias-no-cenario-internacional>>. Acesso em 05 de janeiro de 2015.