

# **Regulação e avaliação da qualidade do ensino superior cabo-verdiano. Contributo da cooperação brasileira\***

Bartolomeu Lopes Varela

Universidade de Cabo Verde

bartolomeu.varela@adm.unicv.edu.cv

## **Resumo**

Inserindo-se na estratégia de valorização do potencial humano para o desenvolvimento sustentável do país, o ensino superior cabo-verdiano tem a sua génese em 1979 e conhece, a partir de 2001, uma significativa expansão, entretanto não acompanhada da implementação de um sistema credível de regulação e avaliação da qualidade das instituições e dos produtos académicos, integrando normas e procedimentos de autoavaliação e heteroavaliação, além da acreditação. Neste texto, analisa-se, a partir de fontes de dados cursivos ou documentais, a experiência iniciática de avaliação do ensino superior em Cabo Verde, que conta com a cooperação brasileira, evidenciando a indissociabilidade e a complementaridade das suas principais modalidades, bem como as características, potencialidades e desafios de afirmação de um modelo de avaliação que, nos seus processos e resultados, seja indutor da qualidade académica e se oriente por lógicas emancipadoras, idiossincráticas e pós-coloniais.

Palavras-chave: ensino superior, regulação, avaliação, qualidade, emancipação

## **1 A avaliação como componente da regulação do ensino superior**

A regulação, enquanto ato de regular, significa, no contexto do ensino superior, o modo como se ajusta a atuação das universidades e demais instituições do ensino superior (IES) a determinadas finalidades, expressas sob a forma de regras e normas previamente definidas pelo poder público ou entidade especificamente criada para o efeito.

Neste sentido, “a diferença entre regulação e regulamentação não tem a ver com a sua finalidade”, posto que “uma e outra visam a definição e o cumprimento das regras

---

\* In FREIRE, Jacqueline; VARELA, Bartolomeu; PACHECO, José. & GALVÃO-BAPTISTA, Marcelo, orgs., (2017). *Educação Superior, Desenvolvimento e Cooperação Sul-Sul* (E-Book). Praia: Edições Uni-CV / Cabo Verde: Belém: Universidade Federal do Pará / Brasil, 2017, pp. 55-73

que operacionalizam objetivos”, mas sim com “o facto de a regulamentação ser um caso particular de regulação, uma vez que as regras estão, neste caso, codificadas (fixadas) sob a forma de regulamentos, acabando, muitas vezes, por terem um valor em si mesmas, independente do seu uso” (BARROSO, 2005, p. 728).

Para o esclarecimento do significado de regulação contribuiu de forma notável o desenvolvimento da teoria dos sistemas. Esta encara a regulação como uma função essencial para a manutenção do equilíbrio de qualquer sistema, tanto físico como social, e que está associada aos processos de retroação, positiva ou negativa. É essa função que permite ao sistema, por meio dos seus órgãos reguladores, analisar e tratar as informações identificar adequações ou perturbações e transmitir diretivas a um ou vários elementos que intervêm no funcionamento desse sistema.

Diebolt (2001, p. 9) distingue dois tipos de regulação complementares: as regulações conservadoras, que “têm por única função assegurar a coerência, o equilíbrio e a reprodução idêntica do sistema”, e as regulações transformadoras, que objetivam compreender “como um sistema dá lugar a novas formas de organização”, o modo como “um processo de regulação dá origem ao seu sucesso” e a interdependência que se estabelece entre diferentes modos de regulação. O autor, que trabalha na área da economia da educação, define a regulação como

o conjunto de mecanismos que asseguram o desenvolvimento dum determinado sistema, através de um processo complexo de reprodução e transformação. Neste sentido, a regulação postula que a transformação de um sistema é a condição indispensável à manutenção da sua existência e coerência (DIELBOLT, 2001, p. 10).

De igual modo, Mehel (1974), que aplica a teoria dos sistemas à análise científica dos fenómenos administrativo e educativo, sustenta que, nos sistemas complexos finalizados, verifica-se uma tripla regulação, em que se evidenciam uma pré-regulação e uma pós-regulação, ambas de cariz centralizado, e uma multirregulação descentralizada, a que se pode chamar de corregulação, remarcando que:

Nos regimes políticos centralizados, a pré-regulação estatal é privilegiada. Os regimes burocráticos” correspondem a uma hipertrofia da pré-regulação. A desconcentração [...] e a descentralização [...] tendem a desenvolver co-regulação. Por fim, os mecanismos de pós-regulação são ilustrados por medidas conjunturais, como a adaptação do plano em curso de execução, a função jurisdicional etc. (DIELBOLT, 2001, p. 36).

Por seu turno, Bauby (2002, p. 15), reportando-se aos sistemas sociais, define regulação como “modos de ajustamento permanentes de uma pluralidade de ações e seus efeitos que permitem assegurar o equilíbrio dinâmico de sistemas instáveis”, acrescentando:

A regulação resulta do facto de que as regras não podem prever tudo e por isso devem ser interpretadas, postas em causa (numa adaptação perpétua em função das situações e dos objetivos). A regulação de um grupo social corresponde, assim, às interações entre os interesses particulares de cada componente do grupo e o interesse comum ou geral do mesmo.

A propósito da regulação dos sistemas escolares, enquanto sistemas de ação organizada, Maroy e Dupriez (2000, p. 76), defendem que a regulação:

É a resultante da articulação (ou da transação) entre uma ou várias regulações de controlo e processos “horizontais” de produção de normas na organização. [...] É entendida no sentido ativo de processo social de produção de “regras de jogo” permitindo resolver problemas de interdependência e de coordenação.

Com base nos trabalhos de Reynaud (1997; 2003), é possível identificar três dimensões complementares do processo de regulação dos sistemas sociais, de que o sistema educativo é parte integrante: a regulação institucional, normativa e de controlo; a regulação situacional, ativa e autónoma; a regulação conjunta.

A regulação institucional pode ser definida como o conjunto de ações decididas e executadas por uma instância (governo, hierarquia de uma organização) para orientar as ações e as interações dos atores sobre os quais detém certa autoridade (MAROY; DUPRIEZ, 2000).

A regulação situacional é vista, sobretudo, como um processo ativo de produção de regras de jogo (REYNAUD, 1997), compreendendo, na perspetiva de Barroso (2005, p. 773), “não só a produção de regras (normas, injunções, constrangimentos etc.) que orientam o funcionamento do sistema, mas também o (re)ajustamento da diversidade de ações dos atores em função dessas mesmas regras”.

No caso da regulação conjunta, quer-se significar um processo regulatório em que se verifica uma interação entre a regulação de controlo e a regulação autónoma, tendo em vista a produção de regras comuns (REYNAUD, 2003).

A referência à regulação aparece, amiúde como resultado ou efeito de moda, com o fim de reforçar a imagem de um Estado menos prescritivo e regulamentador e de uma “nova administração pública”, que “substitui um controlo direto e *a priori* sobre os

processos, por um controlo remoto, e *a posteriori*, baseado nos resultados” (BARROSO, 2005, p. 732).

Nessa perspetiva, a referência ao “Estado regulador” pressupõe o reconhecimento e a existência de unidades autónomas no sistema e é utilizada como expressão de certa modernização da administração da educação pública que evolui de um quadro normativo baseado na “obrigação de meios” para um outro, baseado na “obrigação de resultados” (BARROSO, 2004, p. 732 apud DEMAILLY, 2001).

Exemplo típico desta utilização do conceito de regulação pode ser encontrado na seguinte citação das conclusões de um estudo sobre as tendências evolutivas das políticas educativas no Canadá, nos Estados Unidos, na França e no Reino Unido (LESSARD; BRASSARD; LUSIGNAN, 2002, p. 35):

O Estado não se retira da educação. Ele adota um novo papel, o do Estado regulador e avaliador que define as grandes orientações e os alvos a atingir, ao mesmo tempo que monta um sistema de monitorização e de avaliação para saber se os resultados desejados foram, ou não, alcançados. Se, por um lado, ele continua a investir uma parte considerável do seu orçamento em educação, por outro, ele abandona parcialmente a organização e a gestão quotidiana, funções que transfere para os níveis intermediários e locais, em parceria e concorrência com atores privados desejosos de assumirem uma parte significativa do “mercado” educativo.

Num segundo contexto, e tal como assinala Barroso (2005), a utilização do termo regulação aparece predominantemente associada, por oposição, ao conceito de desregulação, caso em que tal oposição pretende vincar uma rutura com os modelos tradicionais de intervenção do Estado no setor da educação, designadamente por meio da coordenação e do monitoramento do sistema público, tal acontece, sobretudo, em países anglo-saxónicos, onde se verificaram mudanças políticas de cariz conservador e neoliberal. Com efeito, nestes países, “o que está em causa não é uma simples alteração dos modos de regulação pelo Estado, mas a substituição parcial da regulação estatal por uma regulação de iniciativa privada através da criação de quase-mercados educacionais” (BARROSO, 2005, p. 732-733).

Atualmente, uma das principais características do sistema educativo mundial é a regulação internacional ou mesmo transnacional (AZEVEDO, 2007) que, tendo por pretexto a promoção da excelência ou melhoria dos padrões de eficácia educacional, se traduz na imposição de indicadores, *standards* e normas de avaliação e de prestação de contas à escala global, regional e de cada país, nos diversos subsistemas educativos,

havendo ainda a assinalar a tendência e a prática do empréstimo de políticas (HALPIN; TROYNA, 1995), que afinam pelo mesmo diapasão, ainda que amiúde dissimuladas pelo discurso da cooperação ou de assistência técnica.

No entanto, apesar da crescente afirmação do modelo de regulação hegemônica e pós-burocrática, existem “diferentes cambiantes” desse processo regulatório, como assinala Barroso (2005, p. 737-738): “diferentes combinações entre os modelos do Estado avaliador do “quase-mercado”; “diferentes processos de hibridização e recontextualização dos modelos”; diferentes composições de tipo “mosaico” como resultado da sedimentação legislativa e das lógicas políticas aditivas. Esta diversidade no processo regulatório, como remarca o autor, resulta dos diferentes contextos de partida (político, económico, histórico etc.) em cada país, da hibridação dos novos modelos exógenos de regulação com a situação existente num dado país, bem como dos processos de sedimentação legislativa e das lógicas políticas aditivas.

No atual contexto da globalização hegemônica, a regulação internacional e nacional caracteriza-se por normas e procedimentos de controlo que se inserem na tendência para a uniformização ou estandardização das práticas curriculares, com a consequente revalorização do pensamento *tyleriano* (PINAR, 2006; PACHECO, 2011), a que são inerentes o modelo de gestão efficientista do currículo, o produtivismo académico, a abordagem por competências e a excelência académica, aferidos segundo o primado do mercado, no âmbito do qual se intenta instrumentalizar a academia para a oferta de cursos e serviços que privilegiem a satisfação das emergências ou necessidades de curto prazo, em detrimento do cumprimento das suas funções essenciais, simbólicas e de longo prazo, orientadas para promoção da alta cultura e o desenvolvimento sustentável (SANTOS, 2002; 2008; VARELA, 2011a).

Não obstante as pressões e tendências no sentido da imposição de normas e padrões uniformes de regulação à escala global, o hegemonismo nas políticas e práticas educacionais a diversos níveis não é necessariamente uma fatalidade (PINAR, 2006), podendo os Estados nacionais e, nomeadamente, as instituições do ensino superior assumirem a responsabilidade de traduzir a sua identidade, cultura e especificidades nos modelos e práticas de regulação, instaurando, no âmbito da avaliação, uma lógica cosmopolita de natureza emancipadora e pós-colonial, no sentido da “ampliação simbólica dos saberes, práticas e agentes de modo a identificar neles a tendência de futuro (o “ainda-não”) sobre os quais é possível atuar para maximizar a probabilidade de esperança em relação à probabilidade de frustração” (SANTOS, 2002, p. 256).

Entretanto, apesar da diversidade de modelos e tendências, a regulação do ensino superior apresenta-se, de um modo geral, na sua dupla função de definição do quadro normativo por que se regem as instituições e as atividades acadêmicas e de estabelecimento dos mecanismos de garantia do cumprimento dos normativos. Assim, as diversas modalidades de controlo, nomeadamente a inspeção, a fiscalização, a auditoria, a supervisão e avaliação (VARELA, 2011a), e as principais componentes da avaliação, como a acreditação, a autoavaliação e a avaliação externa, concorrem para assegurar a prossecução dos propósitos ou fins da regulação, que variam em função dos contextos sociopolíticos. Dado o objeto deste trabalho, limitar-nos-emos, em seguida, a uma breve abordagem das últimas componentes da avaliação – avaliação interna e avaliação externa –, as quais, além de serem relevantes e muito utilizadas na regulação da qualidade do ensino superior, são complementares e estão intimamente correlacionadas.

## **2 A avaliação do ensino superior: relevância e complementaridade da autoavaliação e da heteroavaliação**

Qualquer organização, sobretudo quando pretende transformar-se em instituição e, desta sorte, cumprir a sua missão e realizar os seus fins de forma duradoura ou perene (VARELA, 2011b), procura maximizar a sua performance e, sobretudo, fazer com que o seu desempenho seja reconhecido interna e externamente. Com as instituições de ensino superior (IES), que, de um modo geral, se propõem formar quadros de alto nível científico, técnico e profissional, acontece o mesmo, posto que o ensino superior, enquanto bem público, só deve ser de qualidade, sob pena de não corresponder às expectativas de realização dos formandos e às necessidades de desenvolvimento humano e de progresso sustentável dos países.

É assim que se apresenta como inelutável a necessidade de, a par dos mecanismos de regulação e avaliação externas, as IES dotarem-se de organismos de autorregulação e autoavaliação, providos de competências científicas e técnicas necessárias para promoverem a monitorização da sua performance institucional e académica, de modo a que, a partir das evidências obtidas, em termos de eficiência, eficácia e qualidade de desempenho, possam gerar e fundamentar *inputs* válidos ao seu ulterior aprimoramento, quer ao nível dos processos de organização, funcionamento e gestão, quer ao nível dos produtos ou resultados académicos que decorrem da sua missão, designadamente cursos, produção científica e prestação de serviços à sociedade (extensão).

Como sustentam Freitas e Fontan (2008, p. 150),

A autoavaliação (ou avaliação interna) busca, em um primeiro momento, o autoconhecimento. Através de um processo de análise de dados e informações, é possível verificar a situação em que se encontra a Instituição, identificando as fragilidades e as potencialidades existentes. A partir dos resultados das análises, podem ser estabelecidas estratégias e ações para a superação dos problemas, procurando corrigi-los e melhorar ainda mais os indicadores avaliados.

Em um segundo momento, a autoavaliação favorece a construção de uma cultura de avaliação na Instituição, contribuindo para que esta se prepare mais adequadamente para as diversas avaliações externas a que são submetidas. Neste sentido, segundo o SINAES (2004), os processos de autoavaliação devem ser permanentes, isto é, constituir-se como uma cultura internalizada nas estruturas e nas ações institucionais.

Apesar das suas especificidades, expressas em termos de diversidade de entidades avaliadoras e dos fins da avaliação, a avaliação interna ou autoavaliação, que está a cargo de órgãos e agentes pertencentes à própria instituição e visa a “aferição” do grau de consecução de fins, metas e normas estabelecidos endógena ou exogenamente, e a heteroavaliação ou avaliação externa, que é realizada por entidades exteriores à IES e visa a verificação do grau de observância dos indicadores e parâmetros estabelecidos a nível macro, estão em estreita correlação. Desse modo, observados alguns pressupostos, complementam-se *holisticamente*, contribuindo para a edificação de um sistema nacional de avaliação do ensino superior potencialmente pujante e promotor das melhores práticas institucionais e acadêmicas.

Assim, uma avaliação interna “pautada pelo rigor e orientada para a excelência acadêmica” propicia a criação de “condições para que a cultura do sucesso seja assumida” no interior das instituições do ensino superior, “as quais passam a encarar, com naturalidade e, inclusive, a valorizar o contributo independente, objetivo, imparcial e científico que podem obter através da avaliação externa” (VARELA, 2013, p. 14). Quando tal sucede, “a avaliação externa tende a induzir ao desenvolvimento de eficazes mecanismos de avaliação interna, numa retroação recíproca de efeitos positivos” (p. 14).

Os efeitos positivos e concatenados da avaliação externa sobre a avaliação interna serão tanto maiores quanto a primeira não se apresentar simplesmente como uma *avaliação surpresa*, de natureza meramente fiscalizadora, corretiva e punitiva, mas antes como uma atividade orientada para a promoção da qualidade acadêmica e, como tal, organizada num quadro de transparência, previsibilidade e “negociação” dos parâmetros e indicadores essenciais de avaliação externa que se propugnam e tendo em devida consideração a missão, a identidade e, em geral, as normas pelas quais as IES

efetivamente se regem, assim como os contextos da sua atuação.

Ora, quando precedida de uma consequente avaliação interna, realizada de forma planejada, sistemática e contínua, a avaliação externa apoia-se naquela e assume uma função meta-avaliativa, orientando-se, de forma efetiva, para a promoção do sucesso da IES avaliada. Por se complementarem, as duas modalidades de avaliação estarão, assim, em condições de concorrer, de forma decisiva, para a emergência de uma cultura de avaliação, a todos os títulos propícia ao desenvolvimento de um sistema de avaliação promotora da identidade e de natureza emancipadora, em “clara oposição com a profundamente redutora e conservadora *avaliocracia* neopositivista, hoje dominante” (AFONSO, 2014, p. 488).

Efetivamente, quando a cultura da avaliação é cabalmente assumida no interior das IES, tende-se a diminuir as resistências, fazendo emergir formas de pensar e agir de natureza reflexiva, crítica e inovadora, favoráveis à realização da avaliação, tanto interna como externa, posto que uma e outra são mais facilmente encaradas como oportunidades de revelação dos sucessos alcançados e de melhoria das práticas e dos resultados institucionais, ou seja, como potencial “aliada” e não necessariamente como “ameaça”.

Tanto na autoavaliação como na heteroavaliação, está presente uma dimensão crítica de prestação de contas, que, no entanto, não tem de se cingir à lógica mercadológica, em que a excelência tende a ser aferida em função da oferta de cursos e produtos acadêmicos que constituam “utilidades de curto prazo” para o mercado (SANTOS, 2002, p. 189), nem à perspectiva redutora da fiscalização, orientada para a busca de infrações para efeitos de penalização. Efetivamente, por um lado, “a prestação de contas implica justificações e fundamentações que são distintas consoante se trate de assumir formas dialógicas, críticas e argumentativas, ou, pelo contrário, formas burocráticas, hierárquicas e não participativas” e, por outro, “a responsabilização não tem de ser necessariamente negativa” (AFONSO, 2014, p. 502), podendo traduzir-se igualmente em formas criteriosas de premiação, ainda que simbólica.

Sem ignorar a perspectiva de rigor, prestação de contas e responsabilização, que é igualmente apanágio de uma perspectiva democrática de *accountability* em educação, em alternativa uma “*accountability* enclausurada nas lógicas do pensamento único, neoconservador e neoliberal” (AFONSO, 2012, p. 471), um sistema de avaliação do ensino superior de natureza emancipadora, promotora da identidade das instituições e da qualidade do seu desempenho, deve valorar os processos e os resultados avaliativos de forma holística, tendo como marcos referenciais tanto as normas e diretivas provenientes

da entidade de regulação como os contextos específicos em atuam as IES no cumprimento das respetivas missões.

Tratando-se de avaliar a qualidade das instituições, dos seus agentes e dos produtos académicos (ciclos de estudos, projetos de investigação e extensão), importa que a perspetiva holística e sistêmica de avaliação, acima referida, seja encarada de modo a que o envolvimento dos diversos órgãos e agentes das IES, a diversos níveis, seja efetivo, posto que todos estarão objetiva e/ou subjetivamente interessados no seu sucesso individual, que concorre para o sucesso global da IES (perspetiva individual-institucional), sem embargo do princípio segundo o qual o comprometimento com o sucesso global da IES é uma condição necessária para o sucesso individual de cada um dos membros e *stakeholders* da IES (perspetiva institucional-individual).

Se, como temos assinalado, em Cabo Verde, “tem prevalecido uma situação de insipiente Estado regulador (e avaliador) no domínio do ensino superior”, importa que, no quadro do sistema nacional de avaliação do ensino superior, sejam criadas as condições necessárias para se promover o funcionamento de organismos autónomos de avaliação interna e externa, suscetíveis de contribuir “para se assegurar a prestação, com qualidade, do bem público por excelência que é o ensino superior” (VARELA, 2014, p. 2970).

### **3 A experiência de institucionalização do sistema de avaliação do ensino superior em Cabo Verde\*\***

Como temos referido (VARELA, 2011; 2013; 2014), a criação das primeiras instituições do ensino superior e a evolução significativa deste subsistema a partir da primeira década do século XXI não foram acompanhadas da institucionalização de um sistema credível de avaliação das instituições e cursos do ensino superior. Assim, durante mais de três décadas, a avaliação do ensino superior limitou-se a esporádicas avaliações externas efetuadas por académicos portugueses, a pedido do Governo Cabo-Verdiano.

No seguimento de tais avaliações, foram produzidos relatórios que versaram diversos aspetos da organização, funcionamento e desempenho dos institutos públicos do ensino superior e, posteriormente, de algumas universidades privadas, fornecendo

---

\*\* Note-se que este subcapítulo, tal como todo o texto, foi concluído em setembro de 2015, pelo que a análise dos dados refere-se à situação vigente nessa data.

subsídios para a sua reconfiguração institucional e/ou para o melhoramento da sua qualidade de desempenho (AUBYN et al., 2006; CRESPO, 1997; GRILO et al., 1993).

Só em 2013, na sequência da aprovação dos Decretos-Leis nº 20 e 22/2012, de 19 de julho e 7 de agosto, que aprovam, respetivamente, o Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior e o Regime de Graus e Diplomas no Ensino Superior, em desenvolvimento da Lei de Bases do Sistema Educativo, revista em 2010, se decidiu avançar com o processo de criação das condições para a institucionalização de um sistema autóctone de avaliação da qualidade do ensino superior, nas suas componentes de acreditação, autoavaliação e heteroavaliação, inspirando-se em experiências de países, nomeadamente o Brasil, que adotaram “modelos abertos, integrados numa perspetiva humanista, mais orientados para o fator humano” (SANTOS GUERRA, 2000, p. 70) e para a promoção da qualidade académica e, como tais, mais mobilizadores e potencialmente mais emancipadores do que os modelos *eficientistas*, que colocam o foco nos resultados mensuráveis e na obediência devida às normas, em detrimento dos processos e dos contextos de atuação das IES.

Assim, a legislação vigente estabelece que as IES cabo-verdianas estão vinculadas à obrigação de se dotarem de “sistemas internos de garantia da qualidade, prevendo os mecanismos de autoavaliação regular do seu desempenho” (nº 1 do art. 75º do Decreto-Lei nº 20/2012, de 19 de julho), consignando, expressamente, que, dentre os órgãos necessários das IES, deve existir um “conselho para a qualidade, responsável pela promoção, seguimento e avaliação da qualidade académica” (a) do nº 1 do art. 63º do mesmo diploma).

Por outro lado, as IES estão sujeitas à avaliação externa, admitindo-se que, além de especialistas nacionais, possam ser avaliadores especialistas estrangeiros em áreas relevantes, uns e outros devidamente credenciados pelo membro de Governo responsável pelo ensino superior (nº 3 do art. 73º).

O diploma em apreço aborda a avaliação em sentido amplo, incluindo, além da autoavaliação e da heteroavaliação, a modalidade de avaliação *ex-ante* ou de acreditação das IES privadas e dos cursos superiores, como condição indispensável para entrarem em funcionamento, sendo esta atividade incumbida a um organismo vinculado ao Ministério do Ensino Superior.

Outrossim, a amplitude da avaliação compreende não apenas a organização e a gestão da instituição em sentido restrito, mas também a qualidade do seu desempenho científico e académico. Assim, o citado diploma consagra que “as instituições de ensino

superior, bem como as respectivas atividades pedagógicas e científicas, estão sujeitas ao sistema nacional de garantia da qualidade, nos termos da lei, devendo cumprir as obrigações legais e colaborar com as instâncias competentes” (nº 2 do artigo 75º).

Tendo em conta o quadro legal estabelecido, o processo de institucionalização de um Sistema Nacional de Garantia da Qualidade do Ensino Superior (SNAQES), que vem decorrendo com a cooperação brasileira, consistiu, numa fase preliminar (2013 e 2014), na realização de vários seminários de formação de dirigentes, docentes e quadros técnicos afetos ao ensino superior, na elaboração de um conjunto de documentos de referência para os processos avaliativos, na seleção e na formação de dezenas de quadros para integrarem o banco de avaliadores das IES, na calendarização dos atos avaliativos e no sorteio e na designação dos avaliadores externos de cada IES.

Além da legislação acima citada, os documentos referenciais do sistema de regulação e avaliação do ensino superior cabo-verdiano, elaborados pelo Conselho para Qualidade e Avaliação, órgão consultivo do Ministro do Ensino Superior, em concertação com a equipe técnica brasileira e a Direção-Geral do Ensino Superior e com o envolvimento dos dirigentes e outros representantes das IES cabo-verdianas na sua discussão e consensualização, antes da respetiva aprovação ministerial, são:

- a) Diretivas do Sistema Nacional de Garantia da Qualidade do Ensino Superior - SNAQES (MESCI, 2014a);
- b) Regulamento de Avaliação do Ensino Superior Cabo-verdiano (MESCI, 2014a);
- c) Portaria que define as dimensões, os indicadores e os fatores de ponderação das avaliações externas (MESCI, 2014b);
- d) Guião de Avaliação Institucional Externa das IES de Cabo Verde (MESCI, 2014c);
- e) Documento orientador para a Comissão de Avaliação Institucional Externa das IES de Cabo Verde (MESCI, 2014d).

Uma vez aprovados e divulgados estes documentos referenciais, o processo de implementação da avaliação compreendeu a realização, no primeiro semestre de 2015, das primeiras experiências generalizadas de autoavaliação institucional dos estabelecimentos de ensino superior, seguidas da realização de avaliações institucionais externas, a cargo de, pelo menos, dois avaliadores externos para cada IES, designados no seio do banco de avaliadores, observadas as regras estabelecidas. Uma vez que os processos de autoavaliação resultaram na elaboração de relatórios que serviram de

referência ao trabalho dos avaliadores externos, as dimensões e os indicadores da avaliação institucional externa e interna foram, em princípio, coincidentes, o que não impede que, em futuras atividades de autoavaliação, as IES adotem outros referenciais. Assim, de acordo com os documentos orientadores aprovados, nas duas modalidades de avaliação institucional implementadas, foram observadas cinco dimensões, que compreendem diversos indicadores, tendo cada uma das dimensões o respectivo peso ou ponderação na avaliação final de cada IES, como adiante se sintetiza:

<b>Dimensões da avaliação</b>	<b>Nº de indicadores</b>	<b>Peso ou ponderação</b>
Desenvolvimento institucional	11	25%
Gestão institucional	4	15%
Infraestrutura	13	15%
Políticas acadêmicas	13	25%
Política de pessoal	4	20%
Total	45	100%

Fonte: Portaria ministerial, com adaptação (MESCI, 2014a)

Não tendo sido divulgados os resultados finais dos processos de avaliação interna e externa, a serem aprovados pelo ministro, não cabe, neste trabalho, apreciá-los. No entanto, cabe referir que, de acordo com as orientações constantes dos documentos de referência acima referidos, os diversos segmentos da comunidade acadêmica – dirigentes, professores, estudantes e trabalhadores – foram envolvidos nos processos de avaliação institucional interna e externa.

Após a finalização dos processos avaliativos, com a possibilidade de interposição de recurso por parte das IES avaliadas, os respectivos resultados devem ser publicados, não se traduzindo, no entanto, no estabelecimento de *rankings*. Com efeito, as avaliações devem, de acordo com os documentos referenciais citados, fornecer, a par das evidências constadas e das conclusões apuradas, contribuições para a melhoria do desempenho das IES nos diversos indicadores avaliados. Assim, em face da constatação de resultados negativos ou pouco satisfatórios, e salvaguardado o exercício do contraditório, as IES em causa devem vincular-se ao cumprimento de um plano de melhoria, a ser cumprido em determinado prazo.

Entretanto, se as primeiras experiências de avaliação institucional têm um caráter essencialmente pedagógico, no futuro, a persistência de resultados negativos numa IES, a despeito dos planos de melhoria a que forem sujeitas, pode acarretar a aplicação de

sanções que podem, em última instância, implicar a extinção ou revogação da acreditação dessa instituição. Está-se aqui no âmbito da tradução das denominadas políticas de responsabilização, neste caso, de sentido negativo (o de punição), posto que, no ordenamento jurídico do ensino superior cabo-verdiano, tal como acontece em outras latitudes, é ignorada a responsabilização em sentido positivo ou de recompensa (AFONSO, 2014).

As primeiras experiências de avaliação autóctone das IES não incluíram a avaliação dos cursos, que ocorrerá na fase seguinte, ficando a cargo de avaliadores especializados em razão da natureza e dos níveis dos cursos ministrados, sem prejuízo dos princípios gerais que caracterizam o SNAQES. Entretanto, as diretivas e os procedimentos específicos de avaliação dos cursos encontram-se em preparação, com a assistência da cooperação brasileira e o envolvimento de órgãos e estruturas centrais do departamento governamental responsável pelo ensino superior e dos representantes das IES.

Entretanto, cabe referir que, em outubro de 2013, enquanto decorria o processo de preparação do SNAQES, o Ministro do Ensino Superior anunciara publicamente que o Governo iria avançar com a criação de uma agência de regulação e avaliação do ensino superior (EXPRESSO DAS ILHAS, 2013), posição que viria a ser aprovada, dois anos depois, pelo Conselho de Ministros (TCV, 2015), sem que tenham sido divulgados detalhes sobre o respetivo figurino normativo e institucional. Espera-se, entretanto, que, na sua essência, a criação da agência não represente um recuo em relação aos princípios e opções fundamentais discutidos com as IES e, em particular, que venha a equacionar, em termos adequados, a questão da independência da entidade reguladora, com a redução da atualmente excessiva intervenção do ministro e da Direção-Geral do Ensino Superior nos processos de acreditação, avaliação e fiscalização do ensino superior.

## **Conclusão**

Da conjugação entre as diretivas e normas oficiais, por um lado, e a experiência em curso, por outro, resulta que, no âmbito do sistema de regulação e avaliação da qualidade do ensino superior em Cabo Verde, se intenta promover o necessário “equilíbrio entre o pilar da regulação e o pilar da emancipação” (AFONSO, 2005, p. 123), de modo a que o interesse público que o Estado deve defender por meio da regulação não ofenda a perspectiva emancipatória que deve prevalecer na avaliação educacional, na linha,

aliás, do princípio sufragado pela Constituição cabo-verdiana, segundo a qual a educação deve ser “integral”, e “contribuir para a promoção humana, moral, social, cultural e econômica dos cidadãos”.

Estando Cabo Verde comprometido com a qualidade da educação, como condição de sucesso do projeto de desenvolvimento sustentável, como decorre dos textos matriciais do Estado, máxime da Constituição da República, a regulação do ensino superior constitui um imperativo nacional e, como tal, não só se encontra traduzida nos textos legais como vem sendo implementada mediante a conceção e implementação de um sistema nacional de garantia da qualidade do ensino superior (SNAQES), no âmbito do qual a avaliação das instituições e dos cursos vem sendo experienciada através da combinação das modalidades de autoavaliação e heteroavaliação, numa perspetiva holística, sinérgica e de complementaridade, tendo em vista a “melhoria permanente do desempenho das IES e da qualidade científica e técnica dos cursos” (VARELA, 2014, p. 2971).

Contrariando as tendências de imposição de critérios e padrões de avaliação numa perspetiva *top-down*, a experiência em curso valorou o diálogo com as IES na conceção do SNAQES, sendo de salientar a exemplaridade da cooperação brasileira, inserida numa lógica anti-hegemónica, solidária e pós-colonial de relacionamento entre países e instituições e não de transposição ou empréstimo do seu modelo de avaliação para a realidade cabo-verdiana.

Tratando-se, no entanto, de uma experiência iniciática, importa que sejam aprimorados os mecanismos de ligação, informação e colaboração institucional entre os órgãos e estruturas centrais do sistema nacional de avaliação e os das IES, cujos agentes devem continuar a beneficiar de formação específica, de modo a que possam cumprir cabalmente as suas funções, contribuindo, coetaneamente, para a disseminação da cultura da avaliação em todo o sistema do ensino superior.

Por outro lado, importa que seja superada, tão cedo quanto possível, a excessiva intervenção governamental na direção do SNAQES, cuja gestão deve ser confiada a uma entidade independente, sem prejuízo da manutenção das prerrogativas de homologação dos instrumentos de gestão e de outros poderes inerentes à macro-regulação, que incumbem aos órgãos estaduais competentes.

### **Referências bibliográficas**

AFONSO, A. J. Questões, objetos e perspetivas em avaliação. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba-SP, v. 19, n. 2, p. 487-507, jul. 2014.

\_\_\_\_\_. Para uma concetualização alternativa da accountability em educação. **Educ. Soc.**, Campinas-SP, v. 33, n. 119, p. 471-484, abr.-jun. 2012. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em 20/junho/2016

\_\_\_\_\_. Um olhar sociológico em torno da accountability em educação. In: AFONSO, A.J.; ESTEBAN, M. T. (Org.). **Olhares e interfaces**. Reflexões críticas. São Paulo: Cortez Editora, 2010. p. 143-170.

AFONSO, A. J. Avaliação educacional. Regulação e emancipação. 3. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2005, 3ª edição.

Azevedo, J. **Sistema educativo mundial: ensaio sobre a regulação transnacional da educação**. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão, 2007.

BARROSO, J. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educ. Soc.**, Campinas-SP, v. 26, n. 92, p. 725-751, Especial - out. 2005. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em 20/junho/2016

BAUBY, P. L'Europe des services publics: entre libéralisation, modernisation, régulation, évaluation. **Politique et Management Public**, v. 20, n.1, p. 15-30, 2002.

DEMAILLY, L. Enjeux de l'évaluation et régulation des systèmes scolaires. In: DEMAILLY, L. (Ed.). **Évaluer les politiques éducatives**. Bruxelles: DeBoeck Université, 2001. p. 13-30.

DIEBOLT, C. Education, système et régulation. **Journées d'Etudes la Regulation du Systeme Educatif**. Paris: Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2001, p. 3-26. Disponível em: <<http://prodinra.inra.fr/record/150609>> Acesso em 20/junho/2016

FREITAS, A.L.P.; FONTAN, E.A. Um procedimento para a estruturação do processo de auto-avaliação de cursos universitários. **Revista Eletrônica Sistemas & Gestão**, v. 3, n. 2, p. 147-162, 2008.

HALPIN, D.; TROYNA, B. The Politics of Education Policy Borrowing. **Comparative Education**, v. 31, n. 3, p. 303-310, 1995.

LESSARD, C.; BRASSARD, A.; LUSIGNAN, J. Les tendances des politiques éducatives en matière de structures et de régulation, d'imputabilité et de reddition de comptes: les cas du Canada (Ontario et Colombie-Britannique), de la France et du Royaume-Uni. Montréal: LABRIPROF-CRIFPE, Faculté des Sciences de l'Éducation, Université de Montréal, 2002.

MAROY, C.; DUPRIEZ, V. La régulation dans les systèmes scolaires: proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone. **Revue Française de Pédagogie**, Paris, n. 130, p. 73-87, jan./mar.2000.

MEHEL, L. Phénomène administrative et phénomène éducatif. In: **AAVV Formation 2**. Administration, langage et formation. Paris: Petite Bibliothèque Payot, 1974. p. 11-69.

PACHECO, J.A. **Discursos e lugares das competências em contextos de educação e formação**. Porto: Porto Editora, 2011.

PINAR, W. **The Synoptic Text Today and Other Essays. Curriculum Development after Reconceptualization**. Switzerland: Peter Lang - International Academic Publishers, 2006

REYNAUD, J.-D. Régulation de contrôle, regulation autonome, regulation conjointe. In: TERSSAC, G. (Dir.). **La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud: débats et prolongements**. Paris: La Decouverte, 2003. p. 103-113.

\_\_\_\_\_. **Les règles du jeu: l'action collective et la régulation sociale**. 3. ed. Paris: A. Colin, 1997.

SANTOS, B. A universidade no século XXI: para uma universidade democrática e emancipadora. In: ALMEIDA, N.; SANTOS, B. **A universidade no século XXI**. Para uma universidade nova. Coimbra: Almedina, 2008. p. 15-78.

\_\_\_\_\_. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, v. 63, p. 237-280, out. 2002.

\_\_\_\_\_. **Pela mão de Alice**. O social e o político na pós-modernidade. 8. ed. Porto: Edições Afrontamento, 2002, 8ª edição.

SANTOS GUERRA, M. A. **La luz del prisma**. Para comprender las organizaciones educativas. Málaga: Ed. Aljibe, 2000.

VARELA, B. L. Políticas e práticas de ensino superior em Cabo Verde: marcos da sua evolução. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE PORTUGUESA DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO, 12. Vila Real: Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (Portugal), 2014. **Atas...** 2014. p. 2949-2974.

\_\_\_\_\_. **Importância da avaliação das instituições e cursos do ensino superior em Cabo Verde**. Praia: Universidade de Cabo Verde, 2013. Disponível em: <[www.portaldoconhecimento.gov.cv](http://www.portaldoconhecimento.gov.cv)> Acesso em 20/junho/2016

\_\_\_\_\_. Perspectivas e desafios actuais da política educativa e curricular de Cabo Verde. **Revue de l'Association Francophone Internationale de Recherche Scientifique en Éducation**, n. 7, p. 45-65, 2012a. Disponível em: <[www.la-recherche-en-education.org](http://www.la-recherche-en-education.org)>. Acesso em 20/junho/2016

\_\_\_\_\_. **Abordagem por competências no currículo escolar em Cabo Verde: desfazendo equívocos para uma mudança significativa nas políticas e práticas educacionais**. Praia: Universidade de Cabo Verde, 2012b. Disponível em: <[www.portaldoconhecimento.gov.cv](http://www.portaldoconhecimento.gov.cv)> Acesso em: Acesso em 20/junho/2016..

\_\_\_\_\_. **Concepções, práticas e tendências de desenvolvimento curricular no ensino superior público em Cabo Verde** - Um estudo de caso sobre a Universidade de Cabo Verde: Braga: Universidade do Minho, 2011a.

\_\_\_\_\_. **Manual da Administração Educativa**. Uma abordagem teórica com aproximação à realidade cabo-verdiana. 2. ed. Praia: Universidade de Cabo Verde, 2011b. Disponível em: <[www.portaldoconhecimento.gov.cv](http://www.portaldoconhecimento.gov.cv)> Acesso em 20/junho/2016

### Referências documentais

AUBYN, A.; COSTA, A. A.; LOURTIE, P.; SANTOS, S. M.; LUZIA, D. **Um olhar analítico sobre o ensino superior em Cabo Verde**. Relatório de Avaliação Externa. Praia: Comissão Instaladora da Universidade de Cabo Verde, 2006.

CRESPO, V. **Ensino superior em Cabo Verde**. Relatório de trabalho. (Versão Provisória). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

GRILO, E. M.; SILVA, J. M.; ROSA, M. C. **Estudo sobre o ensino superior em Cabo Verde**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993.

MESCI – Ministério do Ensino Superior, Ciência e Inovação. **Diretivas do Sistema Nacional de Garantia da Qualidade do Ensino Superior (SNAQES)**. Praia, 2014a.

\_\_\_\_\_. **Portaria que define as dimensões, os indicadores e os fatores de ponderação das avaliações externas**. Praia, 2014b.

\_\_\_\_\_. **Guião de Avaliação Institucional Externa das IES de Cabo Verde**. Praia, 2014c.

\_\_\_\_\_. **Documento orientador para a Comissão de Avaliação Institucional Externa das IES de Cabo Verde**. Praia, 2014d.

EXPRESSO DAS ILHAS. Governo vai criar entidade reguladora do ensino superior. Praia, 09 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://www.expressodasilhas.sapo.cv/sociedade/item/40142-governo-vai-criar-entidade-reguladora-do-ensino-superior-%E2%80%93-ministro>> Acesso em 20/junho/2016

TCV - Radio Televisão Cabo-Verdiana. Conselho de Ministros aprova a criação da Agência de Regulação do Ensino Superior. Jornal da Noite, Praia, 5 de setembro de 2015. Disponível em: <[http://www.rtc.cv/tcv/index.php?paginas=45&id\\_cod=43471](http://www.rtc.cv/tcv/index.php?paginas=45&id_cod=43471)> Acesso em 20/junho/2016

### Referências normativas

Constituição de Cabo Verde de 1992 - Lei Constitucional nº 1/VII/2010. Praia, 2010.

Decreto-Lei nº 20/2012, de 19 de julho – Estabelece o regime jurídico das instituições do ensino superior. Praia, 2012.

Decreto-Lei nº 22/2012, de 7 de agosto – Estabelece o regime jurídico dos graus e diplomas do ensino superior. Praia, 2012.

Decreto-Legislativo nº 2/2010, de 7 de maio – Revê a Lei de Bases do Sistema Educativo. Praia, 2010.

Regulamento de Avaliação do Ensino Superior Cabo-Verdiano. Praia: MESCI, 2004.