

A pauta da regulação da educação superior: um comparativo entre Brasil e Angola**The pattern of higher education regulation: a comparison between Brazil and Angola**

Recebimento dos originais: 19/07/2018

Aceitação para publicação: 22/08/2018

Thiago Henrique Almino Francisco

Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento da
Universidade Federal de Santa Catarina

Instituição: Universidade do Extremo Sul Catarinense

Endereço: Av. Universitária, 2600, Bairro Universitário, Criciúma/SC, Brasil

Email: proftf@gmail.com

Manuel Almeida Agostinho

Graduando em Administração

Instituição: Universidade do Extremo Sul Catarinense

Endereço: Av. Universitária, 2600, Bairro Universitário, Criciúma/SC, Brasil

Email: manuelalmeida2014@hotmail.com

Pedro Antônio de Melo

Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Produção

Instituição: Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC

Endereço: Centro Socioeconômico, Departamento de Ciências da Administração, Campus
Universitário Professor João David Ferreira Lima, – Florianópolis SC, Brasil.

Email: pedro.inpeau@gmail.com

Yuri Borba Vefago

Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Tecnologias da Informação e Comunicação

Instituição: UFSC, Campus Araranguá

Endereço: Rua Pedro João Pereira, nº 150 ; Mato Alto – Araranguá – SC, Brasil.

Email: yurivefago@gmail.com

Eliane Duarte Ferreira

Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária

Instituição: Faculdade Capivari

Endereço: Av. Nações Unidas, Bairro Santo André, Capivari de Baixo, SC. Brasil

Email: eliane_dfér@hotmail.com

RESUMO

O artigo tem o objetivo de discutir a pauta da regulação e os movimentos alinhados a estes aspectos a partir de uma comparação entre Brasil e Angola. As contribuições teóricas apresentam os principais conceitos e paradigmas da regulação, bem como suas conexões com a avaliação institucional nos países que são objetos de estudo. A partir de uma pesquisa bibliográfica, considerando a análise de conteúdo como técnica de coleta de dados, foi possível elencar os principais aspectos que são convergentes e divergentes no âmbito dos dois países, de maneira que seja possível estabelecer ações comparativas entre os ambientes estudados. As conclusões permitem identificar, entre outros aspectos, dissonâncias e convergências que são encontradas em contextos políticos e institucionais da avaliação institucional, em que a regulação é elemento norteador e transversal.

Palavras-Chave: Regulação. Avaliação Institucional. Educação Superior

ABSTRACT

The article aims to discuss the tariff of regulation and the movements aligned to these aspects from a comparison between Brazil and Angola. The theoretical contributions present the main concepts and paradigms of regulation, as well as their connections with the institutional evaluation in the countries that are objects of study. From a bibliographical survey, considering the content analysis as a technique of data collection, it was possible to summarize the main aspects that are convergent and divergent within the two countries, so that it is possible to establish actions between the studied environments. The conclusions make it possible to identify, among other things, dissonances and convergences that are found in political and institutional contexts of the institutional evaluation, where regulation is a guiding and transversal element.

Keywords: Regulation. Institutional evaluation. Higher education

1 INTRODUÇÃO

Os estudos sobre educação superior, sobretudo os que consideram países que possuem a mesma gênese colonizadora, apresentam considerações que permitem compreender os caminhos pelos quais o avanço dos modelos educacionais, neste segmento, ocorre. Ao considerar países como o Brasil e a Angola, percebe-se que o movimento expansionista nestes espaços, ressalvado algumas proporções, consideram os mesmos pressupostos. Embora em períodos distintos, o movimento que proporcionou o desenvolvimento da educação superior em Angola pode ser comparado, em alguns aspectos, ao movimento brasileiro, sobretudo ao identificar os pontos convergentes nas bases legais que regulamentam ambos os espaços.

Em Angola, sob a ótica de Sousa (2017), é possível identificar que o ensino superior foi fortemente influenciado pela colonização portuguesa, aos moldes do que ocorreu no Brasil. Lá, as primeiras escolas tinham a intenção de formar profissionais em áreas de relevância social, tais como áreas que fomentavam o movimento econômico no país, aos moldes do Brasil. Assim como no espaço brasileiro, a educação superior em Angola tem suas bases centradas na capital, Luanda, sob

forte influência do clero, considerando este segmento educacional como um ambiente de formação de insumos para a gestão social e para o crescimento da capacidade intelectual do país.

Ainda na perspectiva considerada pelo autor, a educação superior angolana surgiu sob a orientação de princípios e influências do claro; o que pode, pelo menos parcialmente, ser considerado um aspecto análogo a “modelo brasileiro”; e tinha como percurso a missão de estabelecer cursos na área da medicina, das ciências e das engenharias, além da agronomia, veterinária, letras, geografia e pedagogia. Estes cursos, na forma de “estudos gerais”, que são análogos as instituições isoladas no Brasil, respectivamente, foram instaladas nas cidades de Luanda, Lubango e Huambo, locais considerados precursores da educação superior naquele país.

Baseado nestas reflexões iniciais, este artigo; que é uma iniciativa proveniente de um Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) na UNESCO; tem como objetivo a análise dos modelos de regulação da educação superior, considerando a Angola e o Brasil como países em comparação. Isso permite, portanto, o a de “investigar as semelhanças entre as finalidades da educação superior, considerando os países destacados”. Para isso o artigo se organiza em quatro sessões, além desta introdutória que apresenta um panorama geral do artigo. Na segunda seção estão as contribuições teóricas e na terceira há o caso em estudo, que se desenvolveu sob a ótica de uma pesquisa bibliográfica, de cunho qualitativo (DEMO, 2009) e interpretativo que considerou um estudo sobre a legislação que orienta a regulação da educação superior no Brasil e na Angola. As categorias se estabeleceram a partir de um processo de codificação, considerando o viés estabelecido por Morse (2016). Por fim, encontram-se as considerações finais, com algumas recomendações para novos estudos.

2 REVISÃO DA LITERATURA: UMA REFLEXÃO SOBRE ALGUNS MODELOS DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO ORGANIZACIONAL

As contribuições de Mendes (2013) conferem a avaliação a responsabilidade, dentro do contexto educacional, de figurar como processo que assegura a qualidade educativa. Sob o ponto de vista organizacional não é diferente, e a avaliação de desempenho está constantemente associada a busca pela excelência (SILVA, 2005). A construção de altos níveis de desempenho não se classifica como tarefa simples, mas de fundamental importância no contexto organizacional (DRUCKER, 1964; CORRÊA e JUNIOR, 2008), tendo em vista a grande quantidade de informações que pode ser gerada e apropriada em momentos que a tomada de decisão se faz importante, “o que é medido e usado nas avaliações é gerenciado” (CORRÊA E JUNIOR, 2008, p. 2).

Avaliar estrategicamente associa-se com a valoração de um aspecto relevante para a organização sob o ponto de vista gerencial, o que evidencia neste âmbito o importante papel

assumido pelos instrumentos de gestão e de avaliação organizacional (NASCIMENTO et al., 2013). Para Vendruscolo, Hoffmann e Freitas (2012) as ferramentas de gestão desempenham papel importante dentro das organizações, sob os pontos de vista de definição e elaboração estratégica e das variáveis de desempenho organizacional. Entre as ferramentas citadas pelos autores, se destacam o uso do planejamento estratégico (PE), da matriz SWOT e do *Balanced Scorecard*. Com relação ao PE e a matriz SWOT, os autores consideram que estas ferramentas se credenciam como articuladores, tendo em vista que o planejamento estratégico está fortemente ligado com a materialização e alcance dos objetivos organizacionais e a matriz se explicita de maneira complementar, ao passo que sua atividade principal se relaciona com o mapeamento dos aspectos internos (forças e fraquezas) e aspectos externos (oportunidades e ameaças), que tem capacidade de construir uma vantagem competitiva em determinado contexto. O *Balanced Scorecard* (BSC) divide-se em três dimensões: estratégia, foco e organização; e sua principal virtude se evidencia em seu papel integrador, tendo em vista a sua ampla atuação no que concerne os aspectos de comunicação e *feedback* para todos os processos e sistemas organizacionais.

O planejamento estratégico, como ferramenta gerencial, busca o estabelecimento dos rumos a serem tomados pela organização, no sentido aumentar e fortalecer as interações com o ambiente, sendo que os níveis de interação podem variar conforme o posicionamento organizacional, podendo ser positivo, neutro ou negativo. De acordo com Alday (2000), estes rumos se relacionam com os aspectos: “âmbito de atuação; macropolíticas; políticas funcionais; filosofia de atuação; macroestratégia; estratégias funcionais; macroobjetivos; e objetivos funcionais”. Sob o ponto de vista do autor, o planejamento estratégico precisa ser visto como uma ferramenta dinâmica de gestão, no sentido de fornecer informações relevantes para a tomada de decisão de forma antecipada, em detrimento de um viés puramente estático assumido por muitas empresas em relação ao instrumento. As contribuições de Terence (2002) chamam atenção, neste sentido, para a grande quantidade de críticas recebidas recebida pela ferramenta nos últimos anos, relacionadas a rigidez atrelada ao processo, as complicações intrínsecas a aplicação das estratégias, a falta de previsibilidade em relação ao futuro e a falta de representação do pensamento estratégico. O autor ainda salienta, que as atividades de cunho estratégico devem estar mais presentes no dia-a-dia das organizações e não apenas associado a uma atividade burocrática da empresa, de modo a contribuir para o alcance de uma vantagem competitiva.

Complementar dentro do plano estratégico, conforme já mencionado, a matriz SWOT tem papel fundamental no que se refere a construção e implementação das estratégias organizacionais. Souza et al. (2013) considera a matriz, ferramenta de vital importância dentro deste cenário, tendo em vista a riqueza de informações providas pelo uso do instrumento, que fundamentalmente se

apoia na simplicidade e eficiência sob a ótica das construções estratégicas, que assumem papel de destaque durante a tomada de decisão. O *balancedscorecard*, por sua vez, tem entre a suas principais virtudes a comunicação e tradução das estratégias em objetivos e indicadores estratégicos. De acordo com Silva (2003) o BSC transita entre diversos níveis organizacionais, de modo a explicitar as principais demandas requeridas pela empresa, os procedimentos associados a execução destas demandas, bem como as implicações atreladas, o que evidencia o plano estratégico para todos os atores envolvidos, permite o melhor arranjo e alocação das atividades e serviços e propicia um melhor alinhamento entre todos estes indivíduos.

Para Mendes (2013), no que concerne as abordagens avaliativas, os termos “dimensões” ou “âmbitos de avaliação” são comumente utilizados, sendo atrelados ao elemento avaliado. O âmbito avaliativo se refere a todos os elementos que interferem de alguma forma no processo avaliativo, enquanto as dimensões se concentram na descrição e caracterização da avaliação institucional. Sob esta perspectiva, no sentido de caracterizar a avaliação no contexto educativo, o autor explicita quatro modelos de avaliação, sendo eles a avaliação **unidimensional**; **multidimensional interna**; **multidimensional qualitativa externa**; e **avaliação multidimensional quantitativa externa**.

Com relação a **avaliação unidimensional**, trata-se da avaliação de apenas uma dimensão da conjuntura escolar, que busca contextualizar determinado aspecto e que tem no progresso dos alunos, uma das potenciais dimensões analisadas. Além disso, em se tratando do objeto, este modelo avaliativo se posiciona de modo a delimitar limites a determinados elementos relacionados a realidade institucional. A **avaliação multidimensional interna**, centra-se no funcionamento da escola, tendo por base os diferentes níveis que a influenciam. Segundo Mendes (2013) o envolvimento dos professores e da administração é fundamental em todas as etapas do processo, bem como a clareza e os objetivos que cercam o processo avaliativo. No que concerne os objetivos, existe uma inclinação no sentido da apropriação de mais de um aspecto relacionado a dinâmica organizacional.

Na **avaliação multidimensional qualitativa externa** se evidenciam dois pilares principais, os aspectos metodológicos e os indivíduos participantes do processo avaliativo (avaliadores e avaliados). Com relação ao plano metodológico, a abordagem qualitativa se destaca e os dados se originam principalmente dos relatórios de avaliação interna, das percepções dos participantes da comunidade educativa, de reuniões e das percepções de avaliadores externos. Com relação ao segundo aspecto, ele se explicita a partir da composição de uma equipe de avaliadores externos, afirmados por suas capacidades científicas, éticas, pedagógicas e técnicas. Entretanto, cabe ressaltar, que a apropriação destes indivíduos não exclui uma eventual participação de potenciais atores inseridos nos mais diferentes níveis institucionais. Em se tratando da **avaliação**

multidimensional quantitativa externa, cabe destacar o caráter metodológico quantitativo do modelo, que compreende os múltiplos níveis do contexto educativo. Segundo o autor, esta avaliação busca aproximar os diferentes níveis analisados, além do valor acrescentado de cada instituição, por meio de critérios mais bem definidos (MENDES, 2013).

2.1 NOTAS SOBRE OS REFLEXOS PARADIGMÁTICOS DA AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL NA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Do ponto de vista paradigmático, compreender os movimentos de um determinado campo demanda a compreensão de sua estrutura social e dos exercícios que nele ocorrem, na medida em que os resultados proporcionam a ressignificação de um determinado diálogo ou a produção de um capital esperado pelos envolvidos neste ambiente. A discussão sobre a avaliação institucional, nesse sentido, passa pela compreensão do *habitus* e do capital proporcionado nas esferas em que ela se aplica, para que seja possível conhecer os lugares e as expectativas dos envolvidos nas disputas que ocorrem nesse ambiente. Dessa forma, tal compreensão permite que se definam, com as propriedades observadas por cada *práxis*, as estruturas epistemológicas da avaliação da educação superior, em meio aos seus diversos paradigmas.

Nesse sentido, considerando as proposições de Bourdieu (1984), Bourdieu (1989) e Bourdieu (1996), percebe-se que essa compreensão permite que se compreenda as formas pelas quais o exercício da avaliação institucional constitui-se em um movimento conectado com uma determinada realidade social. Se propõe, portanto, a ciência do que está sendo proposto, a ciência de um projeto de referência, que para que esta prática seja legítima e considerada relevante para uma determinada comunidade. Nesse sentido, conhecer os elementos que se articulam nesses lugares é fundamental para promover um diálogo consistente e constante com o contexto, permitindo que as práticas de abordagem proporcionem, de maneira convergente, resultados que sejam sustentáveis.

Sob este pano de fundo, é possível perceber que a avaliação institucional é um movimento complexo, por ora difuso, por ora convergente, que agrega valor ao processo de gestão institucional e também ao diálogo sobre o desenvolvimento de um modelo de ensino e aprendizagem. Nesse sentido, as distintas considerações propostas se posicionam em uma visão que já era prevista por Ristoff e Giolo (2006) e Ristoff (2011), na medida em que a avaliação é um movimento sistêmico, somativo e formativo.

Nesse sentido, se constroem espaços de qualidade formal e política, assim denominados por Soares e Cunha (2017), considerados lugares em que a avaliação desperta sentidos que se envolvem com seus mais diversos paradigmas. Na visão estabelecida pelas autoras, a qualidade formal e política são, em verdade, desdobramentos de paradigmas estabelecidos na gênese do processo e,

portanto, formas de reconhecer a avaliação em ambientes onde ela é legítima. Dessa forma, são por meio de movimentos como estes que a avaliação proporciona contribuições na estrutura das instituições e, de igual modo, fomentam mudanças orgânicas nos movimentos de gestão dos projetos pedagógicos e dos planos de desenvolvimento institucional.

É portanto, a avaliação institucional, um mecanismo eivado de diversos paradigmas, dentre os quais a visão formativa, somativa, que demandam padrões políticos e formais e que contribuem para o desenvolvimento de atividades que permitem a sistematização dos padrões de qualidade, reitera-se, formais e político no cenário de desenvolvimento dos projetos institucionais na educação superior, orientando a participação estatal sob a ótica da regulação.

2.2 O PARADIGMA DA REGULAÇÃO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR

A revolução do conhecimento trouxe a oportunidade do usufruto de novas condições de vida às pessoas e às organizações, materializadas em oportunidades que são compartilhadas no âmbito de diversas organizações que atuam na sociedade. Elas interferem em questões econômicas e sociais em um determinado contexto, influenciando a dinâmica de produtos e serviços que circulam para atender as necessidades das pessoas e por isso essa influência carece de transparência e diálogo com a sociedade. A tudo isso se inclui também a necessidade de responsabilidade social por parte dos ofertantes destas oportunidades, de modo que os ensejos do estado também possam ser respeitados, em diálogo com a sociedade.

A estes princípios de diálogo social se deu o nome de “Regulação”, considerada uma função estatal advinda do Direito Romano, estabelecida para organizar a vida em uma determinada sociedade. Por este fundamento, a regulação é um elemento convergente com a natureza das instituições sociais, e que congrega um conjunto de normativas específicas que orientam o papel de algum movimento social organizado. A regulação, portanto, é muito mais do que um conglomerado de normas, e se estabelece como um padrão de prestação de contas que pode ser percebida como uma política de estado, fortalecendo as trocas entre as instituições, o governo e a sociedade.

A autora ainda destaca que tal função do estado se estabelece com força no mundo ocidental por meio da influência do Direito Romano, que proporcionou, devido à construção de novos padrões sociais, elementos que sustentavam a qualidade de processos e serviços. Muito disso surgiu pelo aumento e concentração de conhecimento em um determinado estrato social, que criou um padrão para tudo aquilo que era ofertado à sociedade pelo estado, ou com o auxílio do estado. Dessa maneira, a regulação se tornou um instrumento fundamental para proporcionar um diálogo equânime com os responsáveis pela gestão e usufruto de serviços sociais e com os detentores do poder econômico.

Ao longo de sua evolução, o movimento da regulação desencadeou a estruturação de um conjunto representativo de normas e princípios, responsáveis por estabelecer a plataforma de diálogo com a sociedade a partir da segurança jurídica e da justiça social. Isso, de acordo com Hood (2004), equilibra três forças importantes que agem em torno do conceito da regulação: o controle, por meio de direcionamentos estatais, a competitividade e a influência de pares. A esses três elementos, de acordo com Verhine (2015), é fundamental que se apliquem normas legitimadas pelo estado, de natureza compulsória e que possam gerar a construção de registros históricos que demonstrem evolução ou retração.

Para Baldwin, Cave e Lodge (2012), a regulação contribui para legitimar competências que são valorizadas pela sociedade e que tornam um determinado produto e (ou) serviço reconhecido por seu valor. Os esforços do estado, nesse sentido, se desenvolvem por meio de uma estrutura constituída para tal finalidade ou, quando enquadrado na ideologia política defendida, por ações que acompanhem a transferência disso à uma entidade privada. Independentemente do modelo escolhido, os resultados da regulação devem ser utilizados para observar as demandas sociais latentes, relacionadas a um determinado bem, produto ou serviço.

Do ponto de vista da competitividade Covac e Silva (2015) asseveram que a regulação também é um elemento que orienta as ações estratégicas e vantagens competitivas em um setor, o que gera referências para a concorrência em um determinado contexto. Como resultado da regulação “competitiva”, é possível acompanhar e orientar o movimento de expansão de um determinado serviço, produto ou segmento, pela interpretação do movimento do mercado, utilizando os resultados para orientar o diálogo com os *players* que atuam em um determinado mercado.

Isso gera a influência por pares. Ela ocorre na medida em que o processo de regulação proporciona um conjunto de *standards*, originários de movimentos comparativos, que orientam as ações gerenciais de modelos de negócios regulados e interferem diretamente em seu processo competitivo. Além de estratégicos, estes padrões também interferem nas operações dos negócios, demonstrando que a regulação proporciona uma participação social em toda a estrutura de um determinado segmento que possui influência estatal. Os pares, dessa forma, se comunicam indiretamente por intermédio da publicização dos resultados do processo regulatório, o que também o legitima sob a ótica da transparência.

O trabalho de Rangel (2012), Dantas (2012) e Hora (2013) estuda a regulação em um contexto específico, no caso o da educação superior, e apresentam visões convergentes sobre o processo regulatório. Para as autoras, esse movimento se construiu sobre uma plataforma jurídico-legal que determinou um “marco” regulador para um setor que, em comparação com países

desenvolvidos, ainda é muito jovem. Pelos intentos dos trabalhos, é possível identificar que esse esforço para regular o setor permitiu, entre outros aspectos, construir um esboço de modelo para o setor da educação superior brasileira.

Tratando do trabalho de Rangel (2012) explica os dispositivos que consolidam a regulação como uma política de estado na educação superior brasileira, percebe-se que houve a construção de um conjunto de diretrizes que sempre guardaram as intenções de “qualificar” o setor. Ao longo de toda a história, o que se percebeu foi a construção de critérios e de movimentos de acompanhamento e de supervisão, que se consolidaram na Constituição Federal de 1988 e em política pública, vigente até hoje e com “poder” de estabilizar o setor.

Dantas (2013) se apoia na mesma linha proposta por Rangel (2012) e compreende a regulação como um mecanismo de consensualidade entre o ente público e o privado, que possui a intenção de proporcionar segurança para o usufruto de um determinado bem, produto ou serviço. Em suas inferências a autora destaca que a plataforma legal e constitucional é o principal instrumento que promove o consenso entre as partes e, por tal fato, ela deve ser utilizada como base para a construção de instrumentos que orientem a relação entre a sociedade e a entidade privada.

No trabalho de Hora (2013) é possível encontrar semelhança com tais argumentos, já que a autora compreende a regulação como um instrumento de controle social na medida em que ela proporciona um diálogo com a sociedade civil por meio de um arcabouço de políticas, as quais ajudam a compreender a natureza de uma determinada organização e de seu segmento. Uma das grandes contribuições da regulação, sob a ótica da autora, é a construção de um entendimento compartilhado sobre a complexidade de um determinado modelo, contribuindo para que critérios de qualidade possam ser socialmente compartilhados e compreendidos. Dessa forma a autora se posiciona, em meio a polissemia do termo, para tratar a regulação como um movimento condutor de políticas públicas e de participação social.

Em analogia a estas reflexões, os trabalhos consultados indicam que a regulação é um elemento de controle e participação social que se estabelece por meio da definição de critérios e padrões políticos e sociais que contribuem para o controle do movimento econômico em um determinado segmento. Isso faz com que os critérios de qualidade que são socialmente legitimados para um determinado modelo possam ser compreendidos e internalizados pela sociedade, inserindo-a no contexto de acompanhamento, validação “qualificada” e socialmente responsável de um determinado setor.

Ademais, as indicações de Rangel (2012), Dantas (2012) e Hora (2013) apresentam os movimentos regulatórios que ocorrem na educação superior brasileira, destacando lacunas que se relacionam com o entendimento e a legitimidade dos critérios estabelecidos. Isso induz a

necessidade de aprofundar os estudos que sistematizam estes elementos, de modo que uma plataforma coerente e alinhada com as finalidades do setor possa se estabelecer.

3 ALGUNS RESULTADOS

Um dos motes do artigo é compreender a regulação, nos contextos em estudo, e verificar as formas pelas quais elas, efetivamente, contribuem para ampliar a qualidade de cursos e instituições no Brasil e na Angola. Até aqui, é possível perceber uma robustez no sistema brasileiro e que, pelo menos do ponto de vista estrutural, não é identificado no sistema angolano. Contudo, a seguir surgem evidências que demonstram a importância da regulação para ambos os espaços, embora existam diferenças acentuadas e semelhanças estruturais.

3.1 UM BREVE COMPARATIVO ENTRE BRASIL E ANGOLA NA PERSPECTIVA DAS FINALIDADES DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

O comparativo se dá por meio da análise da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional; LDB – Lei No. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, sistematizada por Saviani (2008); e do Decreto 90/09, de 15 de dezembro de 2009, discutido por Silva e Mendes (2012), que organiza o sistema educacional angolano, na perspectiva da educação superior. O que se percebe, no preâmbulo destes instrumentos, é que o sistema de educação superior dos dois países possui mais semelhanças do que diferenças, o que pode ser algo análogo e alinhado a colonização portuguesa que acometeu ambos os países. É fato que na Angola o desenvolvimento da educação superior ainda é um movimento em “desenvolvimento”, enquanto no Brasil já há uma espécie de consolidação do Sistema em função da abrangência do sistema e da convergência que se encontra entre os modelos institucionais.

Há alinhamentos que são percebidos entre os modelos de educação superior, considerando o Brasil e a Angola como comparativos. Um dos pontos que chama a atenção, são os objetivos do sistema. No que se refere aos objetivos e finalidades, as semelhanças são diretamente relacionadas, já que ambos os países compreendem a educação superior como um lugar de produção científica e de desenvolvimento do “espírito científico”. Outra característica comum é o viés interdisciplinar e o desenvolvimento de soluções para problemas, fomentando comportamentos socialmente responsáveis por parte das instituições.

Tais movimentos ocorrem sob a ótica de propostas de investigação científica, aplicadas ao incentivo de trabalhos de pesquisa e ao desenvolvimento do homem enquanto sujeito social. É possível identificar que a formação do cidadão e do técnico são elementos que estão circunscritos na lei, bem como a promoção do desenvolvimento da ciência e da tecnologia. A difusão cultural,

sob a ótica dos dois instrumentos também é uma ferramenta de desenvolvimento da educação superior angolana e brasileira. O aperfeiçoamento cultural e científico, portanto, são as bases que fomentam as semelhanças entre a educação superior brasileira e angolana.

Ainda há que se destacar a contribuição de ambos os sistemas na promoção da extensão, de maneira a promover intervenções sociais de impacto nos locais onde as instituições se instalam. Identifica-se, portanto, um movimento de intervenção que é desenvolvido pelas instituições, em consonância com a investigação científica que ocorre de maneira a atender as demandas sociais.

A partir do que se percebe, supõe-se, e este trabalho é parte desta suposição, que a regulação e a avaliação, em uma relação virtuosa, tenham a tendência de congregarem de perfis semelhantes, já que a estrutura e o funcionamento, pelo menos do ponto de vista das finalidades, assim se demonstram.

3.2 UMA VISÃO SOBRE OS MODELOS DE REGULAÇÃO

Do ponto de vista estrutural, há distinções e semelhanças entre os padrões regulatórios e avaliativos nos contextos investigados neste artigo. Inicialmente, tratando do cenário brasileiro, é possível perceber que o ano de 2017 se configurou em um momento histórico no que se refere a regulação e avaliação institucional da educação superior no Brasil. Todos os instrumentos que regulavam a estrutura e o funcionamento da educação superior foram revogados, substituídos por um decreto e oito portarias, os quais estabeleceram os ritos processuais da regulação da educação superior no Brasil. O Quadro 01, a seguir, apresenta os instrumentos e suas respectivas ementas:

Quadro regulatório brasileiro a partir de 2017	
Instrumento	Ementa
Decreto No. 9.057, de 25 de maio de 2017	Regulamenta a Educação a Distância
Portaria Normativa No. 11, de 20 de junho de 2017	Normas para o credenciamento e a autorização das atividades na educação a distância.
Portaria Normativa No. 19, de 13 de dezembro de 2017	Procedimentos e competências do INEP
Decreto No. 9.235, de 15 de dezembro de 2017	Regulação e Supervisão da Educação Superior
Portaria No. 20, de 21 de dezembro de 2017	Padrões decisórios nos processos regulatórios
Portaria No. 21, de 21 de dezembro de 2017	Regulamentação do Sistema e-MEC
Portaria No. 23, de 21 de dezembro de 2017	Fluxos de processos regulatórios
Portaria No. 24, de 21 de dezembro de 2017	Calendário dos processos regulatórios
Portaria 315, de 04 de abril de 2018.	Atividades de supervisão.

Quadro 01: Instrumentos que regulam a educação superior no Brasil
Fonte: Elaborado pelos autores (2018).

Ao identificar o panorama estabelecido no quadro, é possível perceber que educação superior presencial e a distância são contempladas nestes instrumentos, incitando a articulação com a avaliação institucional por meio dos padrões decisórios que são expostos nos dispositivos, em especial na Portaria No. 20. Outro ponto que requer destaque é o fato de que a regulação, por meio destes instrumentos, é diretamente relacionada com os indicadores de qualidade que são previstos, cujo o mais contemplado na literatura brasileira é o Conceito Preliminar de Curso.

No caso angolano, é importante considerar a visão de Bloom, Canning e Chan (2010), que destaca o fato da organização da educação superior em países africanos e cita o caso da Angola como um referencial, embora ainda existam elementos que requeiram uma organização institucional, política e acadêmica mais assertiva. Em uma perspectiva comparada, o que se percebe é que, na Angola, a avaliação e a regulação da educação superior, ao menos naquilo que se relaciona com os ritos; avaliação interna, externa e por pares; possui algumas semelhanças com o contexto brasileiro. Entretanto, o que se destaca é que o panorama regulador é um tanto quanto menor, em se tratando de normas e leis, se comparado com o brasileiro.

Ainda sob a ótica comparada, é possível perceber que há elementos que são semelhantes na perspectiva política, institucional e burocrática, mas ambos os contextos possuem diferenças que também se destacam. Entre elas, um elemento que é bastante discutido no campo da gestão das instituições brasileiras, e considerado ainda um paradigma a ser debatido amplamente neste espaço, que é o Conceito Preliminar de Curso e as suas interferências na gestão estratégica das IES brasileiras.

3.2.1 A Regulação na educação superior Brasileira: O viés do Conceito Preliminar de Curso

Em uma perspectiva de mudança de concepção, o SINAES assume uma função (viés) regulatório na medida em que apresenta a avaliação como uma das fases do processo para a emissão de atos que determinam o funcionamento de uma instituição de educação superior. Ao analisar o fluxo do processo de regulação que advém do SINAES, é possível perceber a caracterização da lógica discutida por Nunes, Fernandes e Albrecht (2014), que destaca os ritos cartoriais que tomam conta do sistema. Para o autor, na medida em que o SINAES se constitui em um mecanismo de controle e regulação, a avaliação se torna apenas uma parte processual do rito regulador, ampliando a necessidade do entendimento dessa dinâmica por parte dos gestores universitários.

O SINAES também se configura em um instrumento de controle, vigilância e adestramento, análogo às definições foucaultianas de Mendonça Neto, Antunes e Vieira (2015), que discutem o sistema numa perspectiva alinhada com o pensamento de Foucault, pois aos autores o SINAES traz

a “desumanização” do trabalho docente. Por se tratar de um instrumento de controle e vigilância, o SINAES pode ser considerado uma forma de inserir o conceito mercantil no contexto da educação superior, de modo que o processo educacional se torne mecanizado pelo uso de sistemas de controle. Esses sistemas, de acordo com os autores, são aplicados a serviços e aos processos pedagógicos educacionais, formatando programas que são herméticos e positivistas, sem a possibilidade de uma interação dinâmica e formativa com o seu contexto.

É nessa perspectiva que o SINAES se apresenta no momento em que utiliza indicadores marginais como uma forma de controle, vigilância e, até mesmo, adestramento das instituições, pois, por se tratarem de instrumentos que orientam o processo de avaliação, muitas vezes são considerados elementos mais importantes do que o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) em função dos resultados “imediatistas” e de impacto midiático. Por meio da valorização excessiva do Conceito Preliminar de Curso (CPC) e do Índice Geral de Cursos (IGC), que são utilizados para equacionar os procedimentos de avaliação *in loco* para atos regulatórios de curso e institucionais, o SINAES prejudica parte de sua credibilidade pois se torna um sistema coercitivo que promove a “ideologização” dos processos institucionais.

Em se tratando do CPC, é possível identificar que há uma excessiva valorização do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE) como elemento de composição do indicador, o que gera uma série de práticas institucionais que podem estar descontextualizadas do projeto institucional. Ao tratar o ENADE dessa forma, perde-se a essência dos objetivos do Projeto Pedagógico do Curso e se torna cada vez mais complexa a inserção da avaliação, em seu conceito sistêmico, como cultura no contexto de um curso e, por conseguinte, no contexto institucional.

Na Figura 01, é possível observar a caracterização estrutural desse indicador e perceber que, em função do impacto causado pelo Conceito Preliminar de Curso, pode haver a tendência da instituição se inclinar à esses processos e deixar de observar a avaliação como uma dinâmica sistêmica e global na instituição.

Desempenho dos estudantes	Nota Concluintes	20%	55%
	IDD (ENEM)	35%	
INSUMOS (30%)		Distribuição	
Corpo Docente (30%)	Titulação: Doutores	15%	30%
	Titulação: Mestres	7,5%	
	Regime: TI e TP	7,5%	
Infra Estrutura e Instalações Físicas		5%	15%
Recursos Didático-Pedagógicos		7,5%	
Ampliação da formação acadêmica e profissional		2,5%	

Figura 01: Elementos da composição do CPC

Fonte: Adaptado de Moraes (2009)

Na medida em que os processos sistêmicos e articulados propostos pelo SINAES dão espaço para a estrutura que constitui o CPC, as instituições redirecionam suas estratégias para o acompanhamento de produtos (estudantes), e não mais de processos como previsto no sistema. Passa-se a valorizar indicadores que estatisticamente são frágeis e encobertos por procedimentos e pacotes matemáticos complexos, cujo entendimento é superficial por parte dos usuários dos resultados. Além disso, ao valorizar estes indicadores e elementos que os compõem, o segmento da educação superior se torna enviesado por uma perspectiva paradigmática que é oposta àquela que está presente no SINAES. Os procedimentos formativos dão lugar aos somativos, aplicados ao controle exacerbado e, principalmente, altamente dependente da percepção do estudante.

Ao analisar a Nota Técnica No.72, de 20 de outubro de 2014 (INEP, 2014) e que foi atualizada em 06 de maio de 2015, é possível identificar a caracterização dos elementos que compõem o CPC e suas conexões com as estratégias institucionais. O documento mostra que é cada vez mais profunda a influência desses indicadores, especialmente pelo fato da possibilidade de controle e vigilância que cada um deles propõe. Eles se relacionam com o desempenho dos estudantes, com insumos institucionais e com a percepção dos acadêmicos sobre algumas questões de ordem institucional.

Na perspectiva do desempenho do estudante, as variáveis que são consideradas são as que se referem ao desempenho do estudante que se originam do ENADE considerando o desempenho dos concluintes, e do ENEM, considerando os ingressantes. A utilização desse dispositivo é criticada

pelo setor educacional em função das dúvidas sobre a comparação dos instrumentos, já que ambos possuem objetivos distintos. Entretanto, desde a concepção do CPC, esse uso já era previsto nos instrumentos legais e normativos que regulamentaram o conceito e desde seu surgimento a utilização do ENEM vem sendo aperfeiçoada.

De acordo com o INEP (2014) a primeira dimensão do cálculo é composta pelo conceito que se origina da relação entre o desempenho dos concluintes do ENADE e a nota do Indicador de Diferença de entre os desempenhos Observado e Esperado (NIDD), cuja metodologia para a apuração vem sendo discutida desde a gênese do SINAES e, em alguns momentos, criticada em função da alta complexidade que a envolve. Importa ressaltar que o objeto desta tese não busca a compreensão do modelo estatístico aplicado, mas sim do impacto estratégico que esses indicadores podem causar. Este indicador se estrutura a partir da junção de uma série de dados informados pelo estudante e pela instituição, considerando o perfil social do estudante e algumas variáveis institucionais por ele informada no momento que antecede ao ENADE.

O desempenho dos concluintes é calculado a partir da relação entre a nota de formação geral (NFG) e da Nota do Componente Específico (NCF), ponderadas respectivamente pelos índices que consolidam o conceito, neste caso 0,25 e 0,75. Ao final, com o modelo estatístico aplicado, constitui-se um conceito que vai de 1 a 5. O conceito, a partir de uma análise sistêmica e global do indicador, tem o peso de 20% no computo geral do cálculo.

O Indicador de Diferença de Desempenho Esperado e Observado (IDD), de acordo com a Nota Técnica 72/2014, traz à discussão uma questão polêmica que já ocorreu em 2008, por Schwartzman (2008), já que o processo de comparar o desempenho do estudante requer um profundo estudo de seu percurso no contexto da instituição. Tal como em sua concepção, o IDD é um indicador que buscou, em um primeiro momento, comparar a média dos estudantes concluintes em um determinado curso com uma estimativa, oriunda de instituições do mesmo perfil, considerando sua condição de ingressante. Dessa forma, essa nota seria calculada a partir da ponderação que considera o desempenho do concluinte, incluindo a resultante de um modelo matemático complexo que sistematiza o perfil social do estudante. Isso permite que as notas de instituições que possuem o mesmo perfil, indicado pela resultante desse modelo, possam ser comparadas em uma perspectiva conceitual.

Na gênese da proposta, um dos aspectos importantes nesse cálculo busca compreender a efetiva contribuição de um curso na formação dos estudantes, a partir do desempenho sistematizado nas notas dos concluintes e, atualmente, considerando a avaliação do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Esse comparativo busca traduzir como a formação do estudante se constituiu a partir de todo o contexto institucional, das condições de oferta do curso e de seu perfil social. Esse

modelo matemático leva em consideração a característica do desenvolvimento do estudante concludente ao ingressar no curso, sua análise das condições de oferta no momento da avaliação realizada no questionário do estudante e todas as outras variáveis relativas que compõem o CPC.

Outro elemento relacionado com o Conceito Preliminar de Curso é o perfil do corpo docente, que neste caso é retratado pela proporção de docentes com título de mestre e doutor e em função do regime de contratação. Ao analisar os indicadores do Censo da Educação Superior, por meio do que apresenta INEP (2014), é possível perceber que, de fato, há um processo de indução da qualidade que se desenvolveu em função do aumento da titulação docente e do regime de contratação dos professores. Isso pode ser atribuído a importância do CPC ao longo de seu estabelecimento, permitindo que as instituições planejem de uma forma mais sistematizada o seu corpo docente.

Entretanto, há críticas sobre isso, já que a qualidade de um curso e, conseqüentemente de uma instituição, não pode ser mensurada apenas por esse tipo de critério, pois a própria polissemia do termo exige que um conjunto estruturado de padrões possam ser previamente estipulados. Ainda no sentido das críticas, o peso estabelecido aos professores com o título de doutor parece não considerar uma conjuntura nacional, que segundo Marchelli (2005) apresenta profundas lacunas históricas. Em uma perspectiva nacional, caracterizada no Plano Nacional de Pós-Graduação, CAPES (2010), é possível perceber um desvio importante na formação de docentes com a titulação de Doutor, bem como há a latente dificuldade de atração desses profissionais para determinados centros urbanos do país. Dessa forma, considerar a titulação de doutor com o peso de 15% deste indicador pode fazer com que ele não retrate, fielmente, a qualificação do corpo docente em determinados locais.

Por derradeiro, o cálculo do CPC considera outros elementos que surgem do “Questionário do Estudante” como base para a construção do conceito, considerando pontos que são fontes de profundas críticas da comunidade acadêmica, ainda de maneira mais incisiva do que os elementos anteriores. Na visão de Barreyro (2008) e Francisco (2012) essa parte do conceito pode causar profundos desvios em sua construção, já que esses elementos são oriundos de uma percepção enviesada da instituição, que também pode ser prejudicada pelo “humor” do estudante no momento do preenchimento.

Por meio de um conjunto de questões, a infraestrutura física, os recursos didático-pedagógicos e as oportunidades de avanço e formação profissional, são elementos que congregam percepção do estudante para atribuir parte do conceito ao CPC. Da forma como esse elemento está exposto, é possível identificar uma tendência a desvalorização da auto avaliação e até mesmo do

PDI, em detrimento de um conjunto de elementos que pode não refletir a identidade da instituição.

Consolidando a regulação, de acordo com a Nota Técnica No 73, de 20 de outubro de 2014, também atualizada em 2015, (INEP, 2014b), o Índice Geral de Cursos Avaliados (IGC) é o indicador que congrega a média dos CPCs, em conjunto com os conceitos estipulados pela CAPES aos programas de pós-graduação *stricto-sensu* da instituição, caso existam. Esse conceito mensura a distribuição de estudantes entre os distintos segmentos de ensino, considerando a graduação, o mestrado e o doutorado, onde o cálculo do índice pondera a quantidade de matrículas em todos os casos, o conceito médio da graduação que é caracterizado pela média dos CPCs, o conceito médio do mestrado e o conceito médio do doutorado, caso ambos os níveis de ensino existam na instituição.

A partir desse panorama, o CPC e o IGC, em um primeiro momento considerados indicadores “marginais” ao SINAES tal como é exposto na visão de Monteiro (2011), passam a ser percebidos como instrumentos auxiliares ao Sistema, pelo fato de nortear as avaliações *in loco* que deveriam ser realizadas para um conjunto específicos de atos regulatórios. Entretanto, desde o seu surgimento esses indicadores tem sido instrumentos que reduziram o SINAES a movimentos isolados dos órgãos reguladores e de instituições, enviesando a percepção da comunidade acadêmica sobre a “qualidade” de cursos e instituições de educação superior.

3.2.2 A regulação na educação superior Angolana

Do ponto de vista estrutural, é possível perceber que a Angola está constituindo um sistema de educação superior que tem suas bases nos modelos brasileiros e português, sobretudo quando o assunto a ser discutido é a avaliação e a regulação da educação superior. Os referenciais que discutem o tema no cenário angolano, com destaque para Silva e Mendes (2012), buscam o amparo em trabalho que discutem a avaliação institucional no Brasil, referenciados por autores consagrados nesta discussão tais como Dias Sobrinho (2000), Leite (2005), Afonso (2005) e Zainko (2008). Embora isso seja perceptível, no que se refere a regulação a Angola ainda está caminhando para a construção de um sistema semelhante ao brasileiro, principalmente na medida do alinhamento com a avaliação institucional.

Do ponto de vista estrutural, o que se percebe é que a regulação é atrelada a avaliação institucional, tal como é possível identificar no que apresenta o Decreto No 70/10, de 19 de maio, que estabeleceu as linhas mestras do subsistema de ensino superior angolano e o plano de implementação, com intenção semelhante ao Plano Nacional da Educação implementado pela Lei No. 13.005, de 25 de junho de 2014. O instrumento estabelece, entre outros aspectos, as finalidades

do ensino superior angolano e as formas pelas quais as novas instituições deveriam ser implementadas, o que ocorre de maneira análoga a brasileira através das previsões do Decreto No. 9.235, de 15 de dezembro de 2017.

Entretanto, os ritos regulatórios previstos para a Angola, não fazem menção de elementos marginais, tais como CPC e o IGC, que são produtos de um processo preliminar de avaliação, baseado eminentemente no estudante, e que geram indicadores norteadores do processo de avaliação *in loco* para a atribuição de conceitos institucionais e que são as bases para os demais “ritos” regulatórios. A regulação, portanto, é um produto da avaliação institucional, que ocorre de maneira interna e externa, fomentando ações que vão contribuir para a construção de um ambiente propício à intervenção estatal para o desenvolvimento da estrutura do sistema de educação superior do país.

Na Angola, em que pese a influência do sistema brasileiro, o viés regulatório não é tão explícito, mas guarda elementos que possuem representatividade política-institucional legitimada. Nesse sentido, o papel do Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior (CNAVES), discutido por Silva e Mendes (2012) como sendo um grupo responsável por equilibrar as visões avaliativas e regulatórias na educação superior angolana, torna-se uma “estrutura” política que, por meio do uso dos resultados da avaliação, promove a legitimidade das ações regulatórias que estão previstas no Decreto nº 70/10 de 19 de Maio. A avaliação é, portanto, um elemento que se sobrepõem a regulação, de maneira que os resultados, desenvolvidos por meio de iniciativas institucionais, prevaleçam como norteadores da intervenção estatal.

Isso tudo se estabelece na medida de experiências que foram desenvolvidas no país e que permitiram a estruturação de um movimento de avaliação institucional que tem proporcionado a construção de parâmetros o desenvolvimento da regulação na Angola. Na visão de Silva e Mandes (2012), são quatro experiências que permitiram a construção da atual sistemática de avaliação/regulação na Angola. Os autores destacam a avaliação desenvolvida pela Fundação Calouste Gulbenkian, pela Fundação Gomes Teixeira, o diagnóstico realizado pela SEES e a avaliação externa da Faculdade de Medicina da Universidade Agostinho Neto, realizada pela Universidade do Porto em 2006. Nestas experiências, um dos pontos considerados de destaque são os resultados da avaliação realizada pela Fundação Gomes Teixeira, que consolidou as experiências que já estavam em desenvolvimento até ali, validando um conjunto de práticas que permitiram a construção de muitas ações que hoje constituem o movimento da avaliação institucional na Angola.

Outro ponto a ser considerado, é a influência do Ministério do Ensino Superior da Ciência e Tecnologia (MESCT) que, por meio do Decreto legislativo Presidencial 90/09, estabelece ritos avaliativos que fomentaram a avaliação institucional no país. Entre outros aspectos, o instrumento

determinava a necessidade de conhecimento básico dos gestores sobre o processo e a necessidade de uma formação para o processo, que deveria acometer aos docentes também.

Em geral, portanto, a regulação na educação superior em Angola é um movimento que reside no processo de avaliação institucional, sobretudo a avaliação interna. Ela produz a base para a consolidação da avaliação em sua relação com a regulação, resultando documentos que orientam as comissões institucionais e externas, no que se refere a avaliação, a acreditação e aos resultados necessários para o funcionamento, em condições institucionais mínimas. Embora ainda em construção, o sistema de avaliação e regulação angolano é pautado nos resultados da avaliação e, talvez distinto do brasileiro, seja mais flexível do ponto de vista o aparato legal, estabelecendo em poucos dispositivos o papel do governo no fomento, na abertura, na gestão e na avaliação das instituições de ensino superior do país.

3.3 UMA VISÃO SOB A ÓTICA DAS CONVERGÊNCIAS E DISSONÂNCIAS

Sob a ótica dos dois sistemas, é possível estabelecer um comparativo a título de convergências e dissonâncias, na medida em que ambos os sistemas de regulação, embora aplicados em intensidades distintas, demonstram observar parâmetros equânimes em aspectos estruturais, políticos e institucionais. Nestas três dimensões, considerando a avaliação já realizada por Silva e Mendes (2012), enfatizaram a importância da experiência inicial na Universidade Agostino Neto (UAN), que reverberou pelo país todo e estabeleceu as premissas da avaliação institucional na Angola. Em um comparativo com o Brasil, há, portanto, pontos que são análogos a tal experiência, ampliados, sobretudo, pelo movimento empreendido no Brasil ao longo dos últimos anos de implementação do SINAES.

Do ponto de vista da convergência, é possível destacar, pontualmente, os seguintes elementos:

- O sistema da regulação amparado em resultados avaliativos: Tanto no contexto brasileiro, quanto no angolano, o que se percebe é o sistema de avaliação orientando as atividades de regulação estatal, com a intenção de proporcionar resultados que norteiem a expansão do sistema de educação superior;
- Avaliação e a regulação pautada em um ordenamento legal legitimado: Embora o sistema de regulação brasileiro seja mais consistente, do ponto de vista dos ordenamentos jurídicos, ambos demonstram o centro em leis, decretos e normas; reitera-se que em uma menor intensidade na Angola; permitindo que as orientações gerais possam ser compreendidas;

- A avaliação e a regulação pautada em um plano nacional de educação: ambos os sistemas se pautam em planos nacionais com diretrizes educacionais, que tem a intenção de aprimorar a qualidade na educação superior;
- A avaliação e a regulação como mecanismo de participação estatal: Ambos os sistemas demandam uma forte participação estatal, muito embora o caso Angolano tenha um viés vinculado ao processo de acreditação, de forma autônoma;
- A regulação e a avaliação alinhadas a uma comissão nacional: nos dois países é possível perceber a participação de uma comissão estatal no processo que, de forma autônoma, analisa as diretrizes avaliativas e regulatórias, provenientes de práticas de avaliação institucional (interna ou externa);
- A regulação e a avaliação articuladas com agências governamentais: Em ambos os sistemas, de forma direta ou indireta, há a intervenção de um órgão estatal nos direcionamentos estabelecidos ao processo de regulação;
- A avaliação e a regulação alinhadas com dimensões, avaliadas em um projeto de avaliação institucional: E em ambos os países existem dimensões que são estabelecidas. No SINAES, caso do sistema brasileiro, há dez dimensões, enquanto no angolano existem sete.

Já as dissonâncias, são explícitas na medida em que o sistema de regulação brasileiro é mais incisivo e exerce, nas instituições, um “poder de polícia” que interfere na estratégia institucional, em que se destacam os seguintes pontos:

- A regulação orientada pelos resultados da avaliação do estudante: Isso é uma particularidade brasileira, na medida em que se identificam as influências do CPC, proveniente da avaliação do estudante por meio do ENADE;
- A regulação de curso proveniente dos resultados da avaliação institucional: Que no Brasil é articulado ao resultado do ENADE, que gera o CPC e, caso ele seja menor do que três, é desencadeado o processo regulador no âmbito de cursos e, quando for o caso, institucional;
- O arcabouço legal aplicado ao processo regulatório: Que no caso do Brasil é extremamente consistente, contando com diversos instrumentos legais e normativos que orientam o processo;
- A regulação como forma de acesso a recursos público de financiamento estudantil: A partir do resultado das avaliações, o que se percebe é que o acesso a financiamento

públicos para o fomento a bolsas está atrelado aos resultados dos indicadores regulatórios de cursos;

- A regulação como elemento norteador de rankings: Que no Brasil é um movimento histórico, que aproveita os resultados como forma de qualificar, por meio de publicidade, cursos e instituições.

Nesse sentido, é possível inferir que há elementos institucionais, políticos e burocráticos que se assemelham e que se distinguem, permitindo que ambos os sistemas se desenvolvem, em suas maneiras e movimentos, de modo que guardem relações que estão para além dos referenciais bibliográficos. Do ponto de vista institucional, o que é possível perceber, considerando também a proposta de Silva e Mendes (2012), é a participação estatal de um órgão legítimo ligado a política governamental de ambos os países, enquanto do ponto de vista político há um movimento ligado aos interesses nacionais pela educação superior. Na perspectiva burocrática, percebe-se que os ritos estabelecidos determinam a semelhança entre o que se identificou no Brasil e na Angola, em se tratando de regulação da educação superior.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sob a ótica dos objetivos, este estudo buscou analisar os modelos de regulação da educação superior, considerando a Angola e o Brasil como países em comparação. Dentro deste contexto, uma das bases, que sustenta este estudo, se explicita justamente na compreensão e verificação da regulação, dentro dos ambientes analisados, no que concerne as especificidades que contribuem para a ampliação da qualidade em instituições no Brasil e na Angola. Sob uma análise geral, percebe-se uma robustez no sistema brasileiro dentro do ponto de vista estrutural, que não é identificado no sistema angolano. Contudo, existem evidências que dão conta da importância da regulação para ambos, sendo considerado as devidas proporções, semelhanças e diferenças.

No que se refere aos modelos de regulação, existem distinções e semelhanças. No Brasil, após a revogação de todos os instrumentos que regulavam a estrutura do ensino superior em 2017, sendo substituídos por um decreto e oito portarias, percebe-se a explicitação de dois pontos a serem destacados. Um deles, se verifica na contemplação da educação superior presencial e a distância nos novos instrumentos. Outro ponto de destaque, refere-se à atuação da regulação, através destes instrumentos, com os indicadores de qualidade, sendo evidenciado como mais contemplado o Conceito Preliminar de Curso – CPC. Na Angola, o que se percebe em se tratando da avaliação e regulação do ensino superior, é que existem algumas semelhanças com a estrutura brasileira, sob as perspectivas políticas, institucionais e burocráticas, salvo as devidas proporções e especificidades.

Cabe destaque, neste sentido, a evidenciação do CPC, como elemento amplamente discutido no contexto brasileiro, mas que ainda se evidencia como um paradigma a ser debatido no ambiente angolano.

No que concerne o contexto regulatório na educação superior brasileira, o CPC e o IGC, considerados como indicadores “marginais” ao SINAES sob um contexto de controle e vigilância, para a emissão de atos que determinam o funcionamento de uma instituição de educação superior, conforme exposto por Monteiro (2011), tendo em vista a sua atuação norteadora nas avaliações, que deveriam ser realizadas para um conjunto específicos de atos regulatórios. Cabe ainda destacar, a atuação destes indicadores no sentido de redução dos movimentos realizados pelo SINAES, o que contribui para uma distorção por parte da comunidade acadêmica no que se refere aos aspectos de “qualidade”. Do ponto de vista do contexto angolano, é possível verificar semelhanças nos aspectos estruturais, que tem suas bases aproximadas aos contextos brasileiro e português, sendo ainda, a regulação atrelada a avaliação institucional. Contudo, não foram constatadas menções aos elementos marginais analisados no contexto brasileiro, como o CPC e o IGC.

A regulação, na Angola, não se mostra muito evidente, sendo constatado, contudo, a representação de elementos políticos-institucionais legitimados. Neste sentido, o papel do CNAVES se explicita na promoção e legitimação das ações regulatórias previstas no Decreto nº 7/09, sendo a avaliação entendida como elemento que se sobrepõe a regulação. Em resumo, a regulação do ensino superior angolano é um movimento que se ampara na avaliação institucional, tendo a construção de uma base para a consolidação da avaliação em sua relação com a regulação. Ainda é possível verificar, que pautado nos resultados da avaliação, o sistema angolano mostra-se mais flexível do que o brasileiro sob os aspectos legais, sendo evidenciado em poucos dispositivos o papel do governo, sob os objetivos de fomento, abertura, gestão e avaliação das instituições de ensino superior.

Sob a ótica das convergências e dissonâncias, dadas as devidas proporções e especificidades, foi possível perceber parâmetros equânimes em aspectos **estruturais, políticos e institucionais**. Do ponto de vista da **convergência**, é possível destacar, pontualmente, os seguintes elementos: o sistema da regulação amparado em resultados avaliativos; avaliação e a regulação pautada em um ordenamento legal legitimado; a avaliação e a regulação pautada em um plano nacional de educação; a avaliação e a regulação como mecanismo de participação estatal; a regulação e a avaliação alinhadas a uma comissão nacional; a regulação e a avaliação articuladas com agências governamentais; e a avaliação e a regulação alinhadas com dimensões, avaliadas em um projeto de avaliação institucional. Com relação as **dissonâncias**, se destacam os seguintes elementos: a regulação orientada pelos resultados da avaliação do estudante; a regulação de curso proveniente

dos resultados da avaliação institucional; o arcabouço legal aplicado ao processo regulatório; a regulação como forma de acesso a recursos público de financiamento estudantil; e a regulação como elemento norteador de rankings.

Portanto, dentro deste contexto, é possível verificar elementos que se assemelham e se distinguem em ambos os ambientes, sendo responsáveis pelos desenvolvimentos singulares de cada modelo. Do ponto de vista institucional, amparado no estudo de Silva e Mendes (2012) é possível perceber a participação de um órgão governamental legitimado em ambos os países, já na esfera política, verifica-se um movimento relacionado aos interesses nacionais pela educação superior. Do ponto de vista burocrático, nota-se uma semelhança em certos ritos estabelecidos, em se tratando da educação superior.

REFERÊNCIAS

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

ALDAY, Hernan E. Contreras. O planejamento estratégico dentro do conceito de administração estratégica. **Revista da FAE**, v. 3, n. 2, 2000.

BALDWIN, R.; CAVE, M.; LODGE, M. **Understanding regulation: theory, strategy and practice**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BARREYRO, Gladis Beatriz. De exames, ranking e mídia. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, p. 863-868, nov. 2008.

BLOOM, David; CANNING, David; CHAN, Kevin. Higher education and economic development in Africa. 2006. Acessado em Julho 10, 2018. Disponível em:

[http://www.arp.harvard.edu/AfricaHigherEducation/Reports/Bloom And Canning.pdf](http://www.arp.harvard.edu/AfricaHigherEducation/Reports/Bloom%20And%20Canning.pdf)

Brazilian Applied Science Review

BOURDIEU, Pierre. A gênese dos conceitos de *habitus* de campo. In: BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Lisboa: Difel, 1989.

BOURDIEU, Pierre. *Questions de sociologie*. Paris: LesÉditions de Minuit, 1984.

BOURDIEU, Pierre. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. São Paulo: Papyrus, 1996.

BRASIL. **Decreto 9.057, de 25 de maio de 2017**. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União - Seção 1 - 26/5/2017, Página 3. Brasília. 2017.

BRASIL. **Decreto No. 9.235, de 15 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. Ministério da Educação. Brasília. 2017.

BRASIL. **Lei N. 13.005, de 24 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos.2014.

BRASIL. **Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases para a educação nacional. Acesso em 10/04/2011. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. 1996.

BRASIL. **Portaria No 21 de 21 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre o sistema e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de educação, e o Cadastro Nacional de Cursos e Instituições de Educação Superior Cadastro e-MEC. Brasília. 2017.

Brazilian Applied Science Review

BRASIL. **Portaria No. 23, de 21 de dezembro de 2017.** Dispõe sobre o fluxo dos processos de credenciamento e credenciamento de instituições de educação superior e de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, bem como seus aditamentos. Brasília. 2017.

BRASIL. **Portaria No. 24 de 21 de dezembro de 2017.** Estabelece o Calendário Anual de abertura do protocolo de ingresso de processos regulatórios no Sistema e-MEC em 2018. Brasília. 2017.

BRASIL. **Portaria No. 315, de 04 de abril de 2018.** Dispõe sobre os procedimentos de supervisão e monitoramento de instituições de educação superior integrantes do sistema federal de ensino e de cursos superiores de graduação e de pós-graduação lato sensu, nas modalidades presencial e a distância.. Brasília. 2018.

BRASIL. **Portaria Normativa No. 11, de 20 de junho de 2017.** Estabelece normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância, em conformidade com o Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017.

BRASIL. **Portaria Normativa No. 19, de 13 de dezembro de 2017.** Dispõe sobre os procedimentos de competência do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP referentes à avaliação de instituições de educação superior, de cursos de graduação e de desempenho acadêmico de estudantes. Brasília. 2017.

BRASIL. **Portaria Normativa No. 20, de 21 de dezembro de 2017.** Dispõe sobre os procedimentos e o padrão decisório dos processos de credenciamento, credenciamento, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, bem como seus aditamentos, nas modalidades presencial e a distância, das instituições de educação superior do sistema federal de ensino. Brasília.2017.

CAPES, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Plano nacional de pós-graduação 2011-2020.** Brasília. Dezembro. 2010.

CORRÊA, Hamilton Luiz; HOURNEAUX JUNIOR, FLAVIO. Sistemas de mensuração e avaliação de desempenho organizacional: estudo de casos no setor químico no Brasil. **Revista Contabilidade & Finanças-USP**, v. 19, n. 48, 2008.

COVAC, José Roberto; SILVA, Daniel Cavalcante. **Compliance como boa prática de gestão no ensino superior privado**. Editora Saraiva. São Paulo. 2015.

DANTAS, Renata Perez. **A Consensualidade na Educação Superior**. Dissertação. 119 fls. Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. PUC. São Paulo. 2013.

DECRETO nº 90/09, de 15 de Dezembro. Diário da República, I Série, n.º 237 - aprova as Normas Gerais Reguladoras do Subsistema de Ensino Superior., 2009.

DECRETO nº 90/09, de 15 de Dezembro. **Diário da República**, I Série, n.º 237 - aprova as Normas Gerais Reguladoras do Subsistema de Ensino Superior., 2009.

Decreto Presidencial nº 70/10, de 19 de Maio. Publicado no Diário da República I Série, Nº 93 – Aprova o Estatuto orgânico do Ministério do ensino Superior e da Ciência e Tecnologia.

DEMO, Pedro. **Pesquisa e construção de conhecimento: metodologia científica no caminho de Habermas**. Tempo Brasileiro, 2009.

DIAS SOBRINHO, J. **Avaliação da educação superior**. Petrópolis: Vozes, 2000.

DRUCKER, P. F. **The practice of management**. Nova Iorque: Harper & Brothers Publishers, 1964. 404 p.

FACULDADE DE MEDICINA DA UNIVERSIDADE AGOSTINHO NETO - FMUAN.

Relatório de avaliação. Luanda, 2006.

FRANCISCO, Thiago Henrique Almino. **Análise das ações que confirmam a relação entre IGC e o PDI: Um estudo em Faculdades Isoladas no sul de Santa Catarina.** Dissertação 186 fls.

Programa de Pós-Graduação (Mestrado Profissional) em Administração Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis. 2012.

HOOD, Christopher. Making sense of controls over government. In: HOOD, C; JAMES, O.; PETERS, B.G.; SCOTT, C. (Orgs.). **Controlling modern government: variety, commonality and change.** Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2004.

HORA, Paola Matos da. **Sentidos e significados do Índice Geral de Cursos na regulação da qualidade da educação superior.** Dissertação 242 fls. Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília. Brasília. 2013.

INEP. **NOTA TÉCNICA nº 72 Cálculo do Conceito Preliminar de Curso referente a 2013.**

Diretoria de Avaliação da Educação Superior. Brasília. 2014.

LEITE, D. **Reformas universitárias: avaliação institucional participativa.** Petrópolis: Vozes, 2005.

MARCHELLI, Paulo Sergio. Formação de Doutores no Brasil e no mundo: algumas comparações. **R B P G**, v. 2, n. 3, p. 7-29, mar. 2005.

MEDAUAR, Odete et al. **Direito administrativo moderno.** Editora Revista dos tribunais, 2008.

MENDES, Maria da C. B. R. **Avaliação da Qualidade e Educação Superior em Angola: o caso da Universidade Agostinho Neto.** Tese (Doutoramento em Ciências da Educação Especialidade de

Organização e Administração Escolar) - Instituto de Educação, Ciências da Educação, Universidade do Minho. Braga, p.561. 2013.

MENDONCA NETO, Octavio Ribeiro de; ANTUNES, Maria Thereza Pompa and VIEIRA, Almir Martins. **Controle do trabalho docente: provocações foucaultianas para análise da gestão universitária.** *Avaliação (Campinas)* [online]. 2015, vol.20, n.3, pp. 665-683.

MONTEIRO, Carlos. **O desafio de colocar 10 milhões de estudantes no ensino superior. Estudos e projeções:** panorama e propostas. Trabalho apresentado no IV Congresso Brasileiro da Educação Superior Particular. Salvador. 2011.

MORAES, Mario Cezar Barreto. **ENADE 2009:** orientações para as IES. Julho de 2009. Disponível em: <www.observatorioacademico.com>. Acesso em: 27 maio 2011.

MORSE, Janice M. et al. In the Beginning Glaser and Strauss Created Grounded Theory. In: **Developing Grounded Theory.** Routledge, 2016. p. 23-34.

NASCIMENTO, S. do; BORTOLUZZI, S. C.; DUTRA, A.; ENSSLIN, S. R. Mapeamento dos indicadores de desempenho organizacional em pesquisas da área de Administração, Ciências Contábeis e Turismo no período de 2000 a 2008. **Revista de Administração**, v. 46, n. 4, p. 373-391, 2011.

NEP. **NOTA TÉCNICA nº 73** Cálculo do Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição referente a 2013. Diretoria de Avaliação da Educação Superior. Brasília. 2014b.

NUNES, Edson de Oliveira; FERNANDES, Ivanildo; ALBRECHT; Julia. **Documento de Trabalho nº 112.** Regulação e Ensino Superior no Brasil. Observatório Universitário da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 2014.

Brazilian Applied Science Review

RANGEL, Susana Salun. **Educação superior: o papel da união e a garantia de qualidade do ensino**. Tese (413 fls). Programa de Pós-Graduação (Doutorado) em Direito da Universidade de São Paulo. USP. São Paulo. 2012.

RISTOFF, Dilvo I. **Construindo outra educação: tendências e desafios da educação brasileira**. Editora Insular. Florianópolis. 2011.

RISTOFF, Dilvo; GIOLO, Jaime. O SINAES como sistema. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, v. 3, n. 6, 2006.

SAVIANI, Demerval. **Da nova LDB ao FUNDEB**. Por uma outra política educacional. 2.ed.rev. e ampl.,. Campinas: Autores Associados: 2008.

SCHWARTZMAN, Simon. O “conceito preliminar” e as boas práticas de avaliação do ensino superior. **Estudos: Revista da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior**, v. 26, n. 38, p. 9-22, 2008.

[SILVA, Eugénio Alves da](#); [MENDES, Maria da Conceição Barbosa](#). Avaliação institucional na Universidade Agostinho Neto (Angola) e regulação estatal: perspectivas, práticas e desafios. *Avaliação (Campinas)* [online]. 2012, vol.17, n.2.

SILVA, Eugénio; BARBOSA, MDAC. Avaliação institucional e regulação estatal das universidades em Angola. **Educação, Sociedade & Culturas**, v. 33, p. 89-106, 2011.

SILVA, João Carlos Gomes da. **Avaliação do Desempenho organizacional**. 2005. Dissertação de Mestrado. Universidade de Aveiro.

SILVA, Leandro Costa da. O Balanced Scorecard e o processo estratégico. **Caderno de pesquisas em Administração**, v. 10, n. 4, p. 61-73, 2003.

SOARES, Sandra Regina; CUNHA, Maria Isabel. Qualidade do ensino de graduação: concepções de docentes pesquisadores. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 22, n. 2, p. 316-331, jul. 2017.

SOUZA, Luís Paulo et al. Matriz swot como ferramenta de gestão para melhoria da assistência de enfermagem: estudo de caso em um hospital de ensino. **Revista Eletronica Gestão & Saúde**, v. 4, n. 1, p. 1633-1643, 2013.

TERENCE, Ana Cláudia F. Planejamento estratégico como ferramenta de competitividade na pequena empresa. **Desenvolvimento e avaliação de um roteiro prático para o processo de elaboração do planejamento**. São Carlos, São Paulo: USP, 2002.

VENDRÚSCOLO, B. M.; HOFFMANN, V. E.; FREITAS, C. A. A Influência de Ferramentas de Gestão Estratégica e de Stakeholders no Desempenho de Organizações do Ramo Particular de Saúde do Distrito Federal. **Revista Ibero-Americana de Estratégia – RIAE**, v. 11, n. 1, p. 30-61, jan./abr. 2014.

VERHINE, Robert E. Avaliação e regulação da educação superior: uma análise a partir dos primeiros 10 anos do SINAES. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 20, n. 3, p. 603-619, nov. 2015.

ZAINKO, Maria Amélia . Políticas públicas de avaliação da educação superior: Conceitos e desafios. **Jornal de Políticas Educacionais**, 2(4), 15-23. 2008.