

Política de avaliação externa do ensino superior em Angola: Processo de agendamento

External evaluation policy for higher education in Angola: Scheduling process

Politique d'évaluation externe de l'enseignement supérieur en Angola: Processus de planification

Leonora Nené Bernardo^{[a]*} & Susana Batista^[b]

^[a] Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, Portugal.

^[b] Centro de Investigação Interdisciplinar em Educação (EDUNOVA.ISPA), Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, Portugal.

Resumo

Num contexto global de expansão e diversificação do Ensino Superior, a política de avaliação externa tem-se consolidado como um instrumento fundamental de regulação, garantia da qualidade e legitimação institucional. Em Angola, essa centralidade ganha particular relevância face ao rápido crescimento e reconfiguração do subsistema de ensino, tornando a avaliação externa uma política central do Estado para responder, do ponto de vista discursivo e normativo, às exigências da qualidade. Este artigo centra-se na compreensão dos processos subjacentes à génese e à entrada desta política na agenda governamental. O objetivo central consistiu em analisar o agendamento da política de avaliação externa do Ensino Superior em Angola à luz do modelo dos Múltiplos Fluxos. Metodologicamente, trata-se de uma investigação qualitativa, sustentada em pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas com atores relevantes do processo. Os resultados indicam que o agendamento decorreu de preocupações sociais crescentes quanto à qualidade da formação dos diplomados e ao desempenho institucional, posteriormente apropriadas pela esfera governamental. Entre os principais fatores impulsionadores destacam-se o redimensionamento da Universidade Agostinho Neto, a expansão do subsistema com a criação de novas instituições públicas e privadas e o aumento expressivo da população estudantil, intensificando as inquietações sobre a qualidade dos serviços prestados.

Palavras-chave: Angola, política educativa, avaliação externa, ensino superior, agendamento

Abstract

In a global context of expansion and diversification of higher education, external evaluation policy has become established as a fundamental instrument of regulation, quality assurance and institutional legitimacy. In Angola, this centrality is particularly relevant given the rapid growth and reconfiguration of the education subsystem, making external evaluation a central policy of the State in order to respond, from a discursive and normative point of view, to quality requirements. This article focuses on understanding the processes underlying the genesis and entry of this policy into the government agenda. The central objective was to analyse the agenda setting of the external evaluation policy for higher education in Angola in light of the Multiple Streams model. Methodologically, this is a qualitative investigation, based on documentary research and semi-structured interviews with relevant actors in the process. The results indicate that the

* *Correspondência:* leonorabernardo08@gmail.com

agenda arose from growing social concerns about the quality of graduate training and institutional performance, which were subsequently taken up by the government. Among the main driving factors are the resizing of Agostinho Neto University, the expansion of the subsystem with the creation of new public and private institutions, and the significant increase in the student population, intensifying concerns about the quality of services provided.

Keywords: Angola, educational policy, external evaluation, higher education, agenda setting

Résumé

Dans un contexte mondial d'expansion et de diversification de l'enseignement supérieur, la politique d'évaluation externe s'est imposée comme un instrument fondamental de régulation, de garantie de la qualité et de légitimation institutionnelle. En Angola, cette centralité revêt une importance particulière compte tenu de la croissance rapide et de la reconfiguration du sous-système éducatif, faisant de l'évaluation externe une politique centrale de l'État pour répondre, d'un point de vue discursif et normatif, aux exigences de qualité. Cet article se concentre sur la compréhension des processus sous-jacents à la genèse et à l'entrée de cette politique dans l'agenda gouvernemental. L'objectif principal était d'analyser le calendrier de la politique d'évaluation externe de l'enseignement supérieur en Angola à la lumière du modèle des flux multiples. Sur le plan méthodologique, il s'agit d'une recherche qualitative, fondée sur des recherches documentaires et des entretiens semi-structurés avec des acteurs importants du processus. Les résultats indiquent que la mise à l'ordre du jour est le fruit de préoccupations sociales croissantes concernant la qualité de la formation des étudiants et la performance des établissements, qui ont ensuite été reprises par le gouvernement. Parmi les principaux facteurs déterminants, on peut citer le redimensionnement de l'université Agostinho Neto, l'expansion du sous-système avec la création de nouvelles institutions publiques et privées et l'augmentation significative de la population étudiante, qui ont intensifié les inquiétudes quant à la qualité des services fournis.

Mots-clés: Angola, politique éducative, évaluation externe, enseignement supérieur, planification

Introdução

A avaliação externa das instituições de Ensino Superior tem vindo a assumir um lugar central nos sistemas educativos contemporâneos. Na Europa, o modelo de 'Estado Avaliador', referido desde a década de 1980, implicou uma transformação nas formas de governação das universidades (Magalhães, 2024), a favor de mecanismos de autonomia e prestação de contas (Neave, 1988). Este modelo pressupõe uma relação de controlo estatal que, progressivamente, é substituída por formas instrumentais de supervisão à distância, assentes na avaliação e na autonomia institucional (Afonso, 2002). Assim, a avaliação é reconhecida como um importante instrumento de regulação, monitorização da eficácia institucional e de influência no rumo das políticas educativas (Broadfoot, 2000). No contexto africano, onde o ensino superior foi durante décadas marcado pela herança colonial e esteve sempre ligado ao sistema político (A. Silva, 2023), tendo as universidades uma 'autonomia mitigada' (E. Silva & Mendes, 2011), esta problemática assume contornos particulares. Acresce que só mais recentemente, maioritariamente após processos de independência (Castells, 2017), se desenvolveram universidades de carácter mais generalista e se observa um processo de expansão da oferta formativa, acompanhado por um aumento da procura.

Com efeito, num cenário marcado por desafios estruturais específicos, como a persistência de dinâmicas elitistas ou a questão do subfinanciamento (Cloete et al., 2017), as universidades são chamadas a desempenhar múltiplas missões, frequentemente contraditórias, relacionadas com a formação de quadros, a produção de conhecimento e a contribuição para o desenvolvimento nacional. A escassez de recursos,

as expectativas sociais crescentes e a pressão para a revitalização institucional contribuem para que a avaliação externa surja simultaneamente como mecanismo de garantia de qualidade e como instrumento potencialmente estruturante da redefinição do papel das universidades nesses contextos. Contudo, ao contrário do caso europeu, em que o modelo do ‘Estado Avaliador’ emergiu como transformação de um sistema de regulação burocrática consolidado, no contexto angolano o que está em causa é um processo de construção de uma capacidade reguladora historicamente inexistente (E. Silva & Mendes, 2011; Tauchen et al., 2019), marcado, além disso, por uma forte dependência das instituições face ao poder político (Kempner & Jurema, 2012).

Assim, a avaliação institucional externa tem assumido uma crescente visibilidade, sendo apresentada como uma das principais estratégias adotadas pelo Estado para a promoção da melhoria institucional. No plano discursivo, destaca-se a intervenção da então Ministra do Ensino Superior, Ciência, Tecnologia e Inovação, proferida em representação do Presidente da República na abertura do ano académico 2024/2025, na qual a avaliação externa foi apresentada como motor de transformação institucional e como expressão de um compromisso efetivo com a qualidade. Nesse discurso¹, sublinha-se que, por via da avaliação externa, se torna possível identificar as fragilidades, mas também as potencialidades das instituições, reforçando a sua função orientadora e formativa no processo de melhoria institucional. No plano normativo, a criação do Sistema Nacional de Garantia da Qualidade do Ensino Superior, consubstanciada na aprovação do Regime Jurídico da Avaliação e Acreditação da Qualidade das Instituições de Ensino Superior (Decreto Presidencial n.º 203/18, de 30 de agosto), marcou um ponto de inflexão na política educativa, dando origem a um conjunto de normativos operacionais que detalham e regulamentam os mecanismos e procedimentos da política de avaliação externa. Importa salientar que esta política havia sido formalmente instituída em 2009, por meio do Decreto n.º 90/09, de 15 de dezembro. A consolidação deste quadro normativo articula-se, ainda, com os compromissos constitucionais assumidos pelo Estado angolano, uma vez que a Constituição da República de Angola, no seu artigo 21.º, atribui ao Estado a responsabilidade de promover a excelência, a qualidade, a inovação, a eficiência e a modernidade no desempenho dos cidadãos e das instituições.

Apesar da crescente centralidade da avaliação externa no discurso político e nos normativos, a análise dos processos que conduziram à sua afirmação enquanto prioridade permanece relativamente pouco explorada. Existem estudos sobre o modelo e a evolução dos normativos da avaliação (Mendes, 2016; Tomé, 2023), deixando para segundo plano as dinâmicas que antecederam a consideração desta questão como prioridade política. Compreender como a avaliação externa se constituiu como problema público e ascendeu à agenda governamental implica, deste modo, deslocar o olhar para o campo de análise das políticas públicas (Araújo & Rodrigues, 2017).

Neste enquadramento, este estudo – parte de uma investigação mais ampla (Bernardo, 2026) – incide sobre uma das etapas iniciais do ciclo de políticas públicas: o agendamento. Esta é entendida como o processo

¹ Disponível em <https://mescti.gov.ao>

através do qual determinados problemas passam a ser reconhecidos como relevantes pelos/as decisores/as políticos/as, ganhando visibilidade e transformando-se em prioridades na agenda governamental. A investigação estrutura-se em torno da seguinte questão geral: quais os fatores que explicam a entrada da política de avaliação externa das instituições de Ensino Superior em Angola na agenda governamental?

Mobilizando a abordagem dos Múltiplos Fluxos de Kingdon (2003) para compreender de forma aprofundada as condições, atores e contextos que favoreceram a entrada da política de avaliação externa do Ensino Superior na agenda do Estado angolano, segue-se uma abordagem qualitativa, baseada na pesquisa documental e na realização de entrevistas semiestruturadas a atores-chave envolvidos no processo. O artigo encontra-se estruturado em quatro partes. A primeira incide sobre as experiências da política de avaliação externa do Ensino Superior em Angola. A segunda explica, de forma breve, o modelo dos múltiplos fluxos, que orientará a análise. De seguida, apresenta-se o problema, as perguntas de investigação e a abordagem metodológica adotada. A última parte é dedicada à apresentação e discussão dos resultados.

Política de avaliação externa em Angola: Notas de um percurso

O sistema de Ensino Superior angolano é marcado por uma história recente, diretamente relacionada com o contexto pós-colonial (1975) e pós-guerra civil (2002). O seu início deu-se ainda em período colonial, com a criação, em 1962, dos Estudos Gerais Universitários. Até 2009, o país contava apenas com uma instituição de ensino superior pública, a Universidade Agostinho Neto (UAN), com centros universitários distribuídos em algumas regiões do país (A. Silva, 2023).

Em 2009, e como resposta a uma estratégia mais ampla de expansão, o sistema foi reorganizado, com a criação de sete regiões académicas, cada uma com uma universidade pública (A. Silva, 2023). Tal foi em parte motivado pelo crescimento da procura: se em 2002 o número de estudantes matriculados/as no ensino superior era 12.566, em 2008 atingia os 70.000, muito acima das vagas disponíveis, que variavam entre 850 e 8.300 (A. Silva, 2023). Este crescimento continuou na década seguinte, subindo para 308.309 em 2019 e estimando-se cerca de 400.000 matriculados no ano letivo 2021/2022, entre o ensino público e privado (Tomé, 2023).

As instituições de ensino superior angolano incluem: i) universidades, com tripla missão – ensino, pesquisa e extensão –, que conferem graus académicos desde licenciado e estruturam-se em unidades orgânicas; ii) academias, que conferem graus de mestres ou doutores; iii) institutos superiores técnicos e politécnicos, com cursos para formação de especialistas e obtenção de todos os graus académicos; iv) escolas superiores técnicas e politécnicas, para formação de especialistas e obtenção da licenciatura (Tauchen et al., 2019). Trata-se assim de um modelo unificado, embora marcado por uma crescente estratificação entre instituições (Scott, 1995). Atualmente, o país dispõe de um total de 106 instituições de ensino superior. A expansão da oferta foi, em grande medida, protagonizada pelo setor privado, que cresceu sem verificação sistemática dos currículos (A. Silva, 2023). Este fenómeno gerou a diferenciação entre os setores público e privado, sendo que a maioria

dos/as estudantes frequenta instituições privadas, enquanto as instituições públicas enfrentam constrangimentos de financiamento e de qualificação docente (Kempner & Jurema, 2012; A. Silva, 2023).

É então neste contexto de expansão acelerada e sistema dual entre ensino público e ensino privado que se inscreve o percurso de avaliação externa, cujas primeiras iniciativas, na verdade, remontam ao final do século XX, inicialmente com a colaboração de entidades externas e, posteriormente, por iniciativa da Secretaria de Estado para o Ensino Superior (SEES; Mendes, 2013). Mendes assinalou quatro experiências estruturadas que se destacam neste percurso: o estudo da Fundação Calouste Gulbenkian (1987), o estudo da Fundação Gomes Teixeira (1994–1996), o diagnóstico da SEES (2005) e a avaliação externa da Faculdade de Medicina da UAN, sob tutela da Universidade do Porto (2007).

O estudo realizado pela Fundação Calouste Gulbenkian (1987) em parceria com o Ministério da Educação de Angola teve como objetivo, por um lado, conhecer o subsistema de ensino, desde o ponto de vista académico, administrativo e estrutural, e, por outro, analisar junto das autoridades académicas como a Universidade estava a funcionar e quais os problemas que a afetavam. Deste estudo derivou o primeiro relatório de avaliação, onde constam as dificuldades que condicionavam o desenvolvimento esperado da UAN e também algumas ações prioritárias no âmbito do programa de apoio da Fundação.

Quanto às dificuldades que afetavam o desenvolvimento esperado da Universidade, foram identificadas quatro: a insuficiência de recursos humanos, meios físicos e financeiros, o que vetava a promoção de um ensino de qualidade; as atividades de investigação e o aumento da qualidade de estudantes dos cursos vigentes; a excessiva dependência externa, resultante do êxodo do corpo docente e da dificuldade em recrutar no país profissionais qualificados. Em função desta dificuldade, a solução encontrada foi o recurso à cooperação externa, com o recrutamento de docentes de diferentes nacionalidades e com diferentes qualificações. Como resultado, Angola contava, em 1984/1985, com 60% de docentes estrangeiros/as com carga horária completa. Destacou-se, ainda, a fraca dignificação da instituição universitária, com conteúdos curriculares alheios à realidade angolana e irregularidades no seu estatuto; a impreparação dos/as estudantes e a inadequação do seu estatuto, resultante da deficiente formação de base e do estatuto trabalhador-estudante que incidia sobre a maioria (mais de 80%) dos/as estudantes que estavam na Universidade (Fundação Calouste Gulbenkian, 1987). Em função das dificuldades que assolavam a Universidade, a Fundação Gulbenkian estabeleceu quatro objetivos, a saber: “(i) promover a melhoria da qualidade de ensino; (ii) desenvolver a capacidade humana a todos os níveis; (iii) reorganizar os departamentos que prestam serviços estrategicamente relevantes; (iv) criar as condições materiais que possibilitem um desenvolvimento autossustentado” (p. 40).

Segue-se o estudo da Fundação Gomes Teixeira desenvolvido entre 1994 e 1996 (Pimenta, 1999), mediante um contrato com o Ministério da Educação de Angola e financiado pelo Banco Mundial, e que também ocorreu na UAN. Tal como o estudo da Gulbenkian, este estudo visou, numa primeira fase, conhecer a realidade institucional e culminou com a apresentação de algumas propostas para a sua revitalização. Quanto à realidade institucional, o estudo descreve alguns desenquadramentos: por um lado, ao nível do financiamento e da sobreposição de sistemas inadequados de bolsas de estudo no exterior e,

por outro, a inexistência de uma Unidade Orgânica com foco principal nas áreas de Letras, Humanidades e Ciências Sociais e Humanas. Em função destes desenquadramentos, foram apresentadas algumas propostas que passavam, por um lado, pelo aumento da qualidade da formação dos/as licenciados/as, melhoria da remuneração dos/as docentes e funcionários/as, melhoria das infraestruturas e, por outro, pelo diálogo institucional constante (Pimenta, 1999).

Em 2005, por iniciativa do governo de Angola e sob a coordenação da SEES – entidade responsável por planejar, orientar, coordenar e supervisionar o processo formativo, bem como por implementar políticas voltadas ao desenvolvimento do Ensino Superior –, foi realizado um diagnóstico geral que abrangeu todas as instituições de Ensino Superior do país (SEES, 2005). Este diagnóstico foi feito com base na análise dos documentos relacionados com a gestão do subsistema em questão, sendo complementado por visitas institucionais e diálogo com os principais atores do subsistema. Destacam-se, entre estes atores, membros da Assembleia Nacional, representantes do governo central e dos governos provinciais, gestores/as, promotores/as, docentes, discentes, membros de associações e ordens profissionais, bem como outras entidades, tanto singulares quanto coletivas.

O diagnóstico feito identificou alguns pontos de estrangulamento e, posteriormente foram sugeridas as Linhas Mestras para a Melhoria da Gestão do Subsistema de Ensino Superior (SEES, 2005). Quanto aos estrangulamentos identificados, sublinha-se o da conceção inadequada quanto à definição e função de instituição de Ensino Superior, abrangendo as suas práticas de gestão, dos processos de financiamento, dos currículos vigentes, bem como o perfil do corpo docente e a falta de alinhamento dos perfis dos/as estudantes com os objetivos académicos estabelecidos. Em função disto, foi sugerida, dentre outras Linhas Mestras, a de “adotar um sistema de avaliação (interna e externa) da qualidade das instituições de Ensino Superior articulada com sistemas específicos de avaliação da qualidade de cada instituição de ensino” (Angola, 2005, p. 49).

As Linhas Mestras para a Melhoria da Gestão do Subsistema de Ensino Superior foram aprovadas pela Resolução n.º 4/07, de 2 de fevereiro, com o objetivo de melhorar a gestão do subsistema e corrigir os pontos de estrangulamento que foram identificados nos vários domínios. Segundo E. Silva e Mendes (2012), a aprovação das Linhas Mestras enfatiza uma aposta na promoção da qualidade das instituições de Ensino Superior.

A avaliação externa realizada em 2007 marcou o início da implementação de um programa planeado e estruturado de desenvolvimento da qualidade da formação de médicos/as em Angola. Esta avaliação decorreu de um programa de cooperação entre a Faculdade de Medicina da UAN e a Faculdade de Medicina da Universidade do Porto, com o apoio do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (Mendes, 2013). Ao contrário das anteriores, incidiu apenas sobre parte do Ensino Superior, mantendo, porém, a característica da colaboração com entidade estrangeira ou internacional.

Embora pontuais, estas quatro experiências constituem, a par do contexto dual e de expansão descrito, um pano de fundo relevante para compreender como o problema da qualidade foi reconhecido e como as condições para o agendamento de uma política de avaliação externa foram sendo criadas. Para o analisar, teremos por base o modelo dos Múltiplos Fluxos.

Para uma análise do agendamento da política de avaliação externa: O modelo dos Múltiplos Fluxos

A análise de políticas públicas é um campo disciplinar que emergiu no século XX nos Estados Unidos da América (Araújo & Rodrigues, 2017). O chamado ciclo de políticas constitui uma grelha útil para analisar a política em fases sequenciais e interdependentes, desde a identificação do problema à avaliação, permitindo apreender a complexidade dos processos decisórios (Monteiro & Moreira, 2018). Entre essas etapas está o agendamento ou formação da agenda, que corresponde ao momento em que determinadas questões são reconhecidas como problemas públicos e captam a atenção dos/as decisores/as políticos/as, transformando-se em prioridades governamentais (Capella, 2018).

Este processo é seletivo e competitivo, sendo influenciado por fatores contextuais, pela distribuição da atenção governamental e pela capacidade de mobilização dos atores. Neste âmbito, importa distinguir diferentes níveis de agenda. A agenda sistémica corresponde ao conjunto amplo de questões que são reconhecidas pela sociedade como relevantes e suscetíveis de intervenção pública. A agenda governamental refere-se ao conjunto mais restrito de temas que efetivamente captam a atenção dos/as decisores/as políticos/as. Por fim, a agenda decisória constitui um subconjunto da agenda governamental, integrando apenas as questões que estão em condições de ser objeto de decisão e ação política (Capella, 2018). Apenas alguns temas conseguem transitar entre estes diferentes níveis, tornando-se efetivamente prioridades de intervenção pública.

Um dos modelos analíticos mais influentes para a análise dos processos de agendamento é conhecido por modelo dos Múltiplos Fluxos. Desenvolvido por Kingdon (2003), este modelo foi concebido no contexto de sistemas políticos pluralistas, caracterizados pela coexistência de múltiplos atores, interesses e perspetivas frequentemente contraditórias, nos quais a definição da agenda resulta de processos complexos de interação, negociação e oportunidade (Capella, 2006, 2018).

No seu livro *“Agendas, Alternatives, and Public Policies”*, Kingdon (2003) procura responder às questões: porque é que alguns assuntos ganham destaque nas agendas enquanto os outros são negligenciados? Porque é que algumas alternativas recebem mais atenção do que as outras? Segundo o autor, há assuntos que avançam para a agenda política quando há interseção de três fluxos: o fluxo de problemas, o fluxo de soluções e o fluxo político. O encontro destes fluxos explica, assim, como são estabelecidas as agendas governamentais.

O fluxo de problemas refere-se ao processo de identificação de questões que captam a atenção dos/as formuladores/as de políticas, sendo influenciado por mecanismos como indicadores estatísticos, ocorrências relevantes e inesperadas e o *feedback* das intervenções governamentais (Capella, 2006). O fluxo de soluções, ou seja, as opções políticas para colmatar os problemas identificados, é condicionado por critérios de viabilidade técnica da proposta, a sua conformidade com os valores partilhados pela comunidade de especialistas, aceitabilidade pública e recetividade dos/as decisores/as políticos/as. O fluxo político, por sua vez, condiciona decisivamente a entrada de temas na agenda governamental, sendo constituído pelo chamado ‘humor nacional’, pela ação de forças políticas organizadas e por mudanças no interior do governo.

Para além da dinâmica dos fluxos, este modelo também destaca o papel dos atores na definição da agenda governamental, sublinhando a importância tanto dos atores visíveis, com maior exposição pública e capacidade de decisão, como dos atores menos visíveis, que influenciam sobretudo a formulação de alternativas (Capella, 2018). Existem, ainda, os/as ‘empreendedores/as políticos’, responsáveis pela junção dos fluxos, que avançam as suas propostas em momentos de abertura da janela política.

Problema e questões de investigação

A política de avaliação externa do Ensino Superior em Angola foi formalmente legislada em 2009, por intermédio do Decreto n.º 90/09, de 15 de dezembro. No seu artigo 99.º, foi instituído o sistema de avaliação das instituições estruturado em dois eixos complementares: autoavaliação e avaliação externa. Este Decreto foi promulgado, como descrito anteriormente, num contexto de expansão do Ensino Superior em Angola, caracterizado pelo crescimento do número de instituições e da procura.

Dado o propósito de compreender o processo de agendamento da política de avaliação externa do Ensino Superior em Angola, foi formulada a seguinte pergunta geral de investigação: *quais os fatores que explicam a entrada da política de avaliação externa das instituições de Ensino Superior em Angola na agenda governamental?*

Esta questão orienta a análise do objeto em estudo, permitindo identificar os elementos estruturais e contextuais que impulsionaram a emergência desta política na agenda governamental. Mais ainda, foram desenhadas três questões específicas de investigação, com o intuito de desagregar a problemática central em dimensões analíticas mais circunscritas, permitindo uma análise mais pormenorizada das dinâmicas subjacentes à formação da agenda da política pública em análise:

- 1) Que empreendedor(es/as) político(s/as), entendidos/as como atores com elevada autoridade no processo decisório, influenciaram a convergência dos fluxos?
- 2) Que alternativas ou soluções foram consideradas ao longo do processo de agendamento da política de avaliação externa?
- 3) Que mudanças ocorreram no aparelho governativo que influenciaram o processo de agendamento da política de avaliação externa do Ensino Superior em Angola?

Abordagem metodológica

Adotou-se uma abordagem metodológica qualitativa, de cariz naturalista e descritivo (Bogdan & Biklen, 1994). Esta opção metodológica assenta na construção do conhecimento a partir da interação entre o/a investigador/a e os/as participantes, valorizando as suas perceções, experiências e interpretações (Creswell, 2007). Para além disso, a abordagem qualitativa possibilita uma compreensão progressiva e aprofundada

do objeto de estudo ao longo de todo o processo de investigação (Gómez, 2022), favorecendo a triangulação dos dados.

Foram mobilizados dois principais instrumentos de recolha de dados: a pesquisa documental e as entrevistas semiestruturadas. Inicialmente, realizou-se uma pesquisa documental de decretos relativos à política legislada, com especial atenção aos preâmbulos, visando identificar os argumentos que fundamentaram a adoção da política em estudo. Para a constituição do *corpus* documental, incluíram-se os diplomas que evidenciam, de forma explícita, os problemas ou argumentos que sustentam a intervenção por via da institucionalização da política de avaliação externa. Excluíram-se documentos que, embora abordassem a política referida, se inscreviam predominantemente noutras etapas do ciclo político. Foram analisados o Decreto n.º 90/09, de 15 de dezembro, e o Decreto Presidencial n.º 203/18, de 30 de agosto. O primeiro diploma, já anteriormente referido, estabelece o enquadramento inicial da política, enquanto o segundo define o quadro jurídico do sistema de avaliação.

Seguidamente, realizaram-se entrevistas semiestruturadas a atores-chave do Ensino Superior e da política em apreço. A seleção dos participantes foi realizada por meio de uma amostragem intencional (Pardal & Lopes, 2011), considerando como critérios de inclusão as funções anteriormente desempenhadas ou as funções atuais no processo de criação da entidade responsável pela avaliação em Angola, inicialmente designada Instituto Nacional de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (INAAES), hoje Instituto Nacional de Avaliação, Acreditação e Reconhecimento de Estudos do Ensino Superior (INAAREES).

Foram entrevistados oito atores governamentais: sete do Ministério do Ensino Superior, Ciência, Tecnologia e Inovação e um da Unidade Técnica de Gestão do Plano Nacional de Formação de Quadros (UTG/PNFQ, E8). O contacto com os/as entrevistados/as foi estabelecido por meio de uma carta formal, acompanhada do resumo do projeto de investigação, ambos enviados para o *e-mail* dos/as participantes (três deles obtidos a partir de publicações académicas, cinco através de um informador privilegiado).

TABELA 1
Perfil e identificação dos/as participantes das entrevistas

Participantes	Género	Código
Membro do governo	Masculino	E1
Responsável institucional do INAAREES	Masculino	E2
Gestor técnico-operacional do INAAREES	Masculino	E3
Quadro dirigente intermédio do INAAREES	Masculino	E4
Ex-responsável pelo processo de instalação institucional	Feminino	E5
Ex-dirigente institucional do INAAREES	Masculino	E6
Especialista em matéria de avaliação	Feminino	E7
Gestor da UTG/PNFQ	Masculino	E8

Fonte: Elaboração própria.

Os perfis selecionados cobrem as diferentes dimensões do processo de agendamento: a dimensão política (E1, membro do governo), a dimensão técnico-institucional (E2, E3, E4, E5, E6, com funções em diferentes

momentos do processo de instalação e consolidação do INAAREES), a dimensão de *expertise* académica (E7) e a dimensão de planeamento estratégico nacional (E8). A opção por atores governamentais e institucionais, em detrimento de outros atores do ensino superior, justifica-se pelo enfoque na etapa de agendamento, em que a iniciativa e o reconhecimento político do problema se concentraram essencialmente nestes atores.

Os/As participantes responderam de forma positiva, aceitando colaborar voluntariamente com a investigação. Após a obtenção do consentimento livre e informado, procederam-se às entrevistas de forma presencial, com um guião de entrevista organizado em torno de três dimensões, tendo sido exploradas as duas primeiras para este artigo: (i) caracterização; (ii) agendamento da política: surgimento, intervenientes-chave, papel das organizações internacionais, intenções políticas; e (iii) formulação da política. As entrevistas apresentaram uma duração média de 1 hora e 7 minutos.

Após a transcrição integral das entrevistas, optámos pela análise de conteúdo. Esta técnica é definida por Bardin (2016, p. 48) como “o conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não), que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/receção dessas mensagens”. Após a leitura integral das transcrições e construção de uma matriz no *Excel* para apreender o sentido global dos dados, procedeu-se à identificação e classificação dos excertos relevantes em quatro categorias de análise, definidas à luz do modelo dos Múltiplos Fluxos. Subsequentemente, e a partir do agrupamento de excertos com conteúdos semelhantes, foram emergindo subcategorias, num processo misto que combinou categorias predefinidas com categorias induzidas, tal como referem Bogdan e Biklen (1994; ver Tabela 2). Nos casos de ambiguidade na classificação dos segmentos, a decisão baseou-se na análise do contexto discursivo e na identificação do sentido predominante do excerto, assegurando a coerência interna da categorização.

Essas categorias operacionalizaram-se do seguinte modo:

- 1) Fluxo de problemas – a análise incidiu na identificação das situações percecionadas como problemáticas e suscetíveis de intervenção pública;
- 2) Fluxo de soluções – a análise incidiu nas alternativas formuladas em resposta aos problemas identificados, com particular enfoque nas propostas que adquiriram viabilidade política e técnica;
- 3) Fluxo político – a análise incidiu nas dinâmicas político-institucionais que enquadram o processo de agendamento. A classificação de segmentos assentou na identificação dos consensos, forças políticas organizadas e mudanças ocorridas no interior do aparelho governativo que influenciaram o processo de agendamento;
- 4) Atores – a análise incidiu na identificação dos atores visíveis e invisíveis do processo de agendamento da política, bem como o/a(s) empreendedor/a(es/s) de políticas que desempenharam um papel de facilitadores na convergência dos fluxos. Na apresentação dos resultados, incluímos esta dimensão na parte do fluxo político.

TABELA 2
Grelha de categorias

Categorias	Subcategorias (exemplos)
Fluxo de problemas: Problematizações mobilizadas	Expansão acelerada Qualidade do subsistema
Fluxo de soluções: Especificação de alternativas	Inspeção e fiscalização Avaliação externa
Fluxo político: Contexto político	Humor nacional (consensos) Janela política Mudanças no interior do governo
Atores institucionais	Atores visíveis Empreendedores políticos

Fonte: Elaboração própria.

Por outro lado, optámos também pela análise documental, entendida como um processo que visa representar o conteúdo de um documento de forma distinta da original, com a pretensão de facilitar posteriormente a sua consulta e referência (Bardin, 2016). Esta análise concentrou-se nos decretos previamente referenciados e, sobretudo, nos preâmbulos, para compreender os fundamentos da política, tendo sido categorizados do mesmo modo.

O agendamento da política de avaliação externa do Ensino Superior em Angola à luz do modelo dos Múltiplos Fluxos

Fluxo de problemas

A análise do fluxo de problemas evidencia que a entrada da avaliação externa do Ensino Superior na agenda governamental em Angola resultou da convergência entre pressões sociais associadas à qualidade do ensino e preocupações governamentais com a regulação de um sistema em rápida expansão.

Antes de proceder à análise, importa voltar a situar o contexto. O diagnóstico feito pela SEES, em 2005, levou à aprovação das Linhas Mestras para a Melhoria da Gestão do Subsistema de Ensino Superior (Resolução n.º 4/07, de 2 de fevereiro). Em 2009, o Decreto n.º 7/09 consolidou essa orientação, promovendo a criação de novas instituições e o redimensionamento da UAN, visando uma expansão do Ensino Superior alinhada aos objetivos estratégicos de desenvolvimento nacional. Este processo configurou um contexto de expansão estrutural do sistema, traduzido na multiplicação de cursos e do número de estudantes.

Contudo, a expansão do subsistema nesses anos suscitou preocupações sociais quanto à qualidade da formação de diplomados/as, contribuindo para a problematização do funcionamento do sistema. Neste sentido, no que respeita às inquietações manifestadas no plano social, os/as entrevistados/as revelaram

sobretudo essa preocupação, tanto internamente quanto no mercado de trabalho (ver Tabela 3). Surgiam também preocupações associadas ao desempenho das funções mais amplas das instituições de ensino superior (Castells, 2017), nomeadamente a produção do conhecimento científico (E8).

Assim, a expansão quantitativa do Ensino Superior em Angola foi acompanhada por crescentes preocupações em torno da sua qualidade. Identificam-se dois fatores fundamentais: (i) a insuficiente preparação dos/as diplomados/as para responder às exigências do mercado de trabalho; e (ii) a escassa produção científica, apontando para constrangimentos no desempenho das funções fundamentais das universidades.

O processo de expansão captou também a atenção da esfera governamental, com preocupações centradas no controlo do crescimento acelerado do subsistema e nas condições estruturais das instituições. Neste sentido, os/as entrevistados/as mostraram-se sobretudo apreensivos/as quanto à inexistência de mecanismos estruturados de garantia da qualidade, evidenciando que a problematização governamental resulta da necessidade de regular um sistema em rápida transformação.

TABELA 3
Síntese dos resultados do fluxo de problemas

Categorias	Evidências (exemplos)	Interpretação
Expansão acelerada	Reorganização e crescimento do subsistema (Decreto n.º 7/09) “As universidades tinham muitos alunos, muitas turmas, muitos cursos.” (E8)	Condições estruturais
Qualidade do subsistema	“Até as associações de estudantes já reivindicavam um ensino de maior qualidade.” (E1) “A sociedade de modo geral, o mercado de trabalho, questionavam sempre a qualidade.” (E6)	Problema social
Desalinhamento com funções da universidade	“Não havia investigação científica, inovação, transferência do conhecimento da universidade para as empresas.” (E8)	Problema institucional (missão)
Inexistência de mecanismos de regulação	“Desde que começamos a abrir a possibilidade de criação de muitas instituições, não estamos a acautelar a questão da qualidade.” (E5)	Problema de regulação

Fonte: Entrevistas.

Os dados evidenciam que a expansão quantitativa do Ensino Superior em Angola funcionou como condição estruturante para a emergência do problema da qualidade. Os/As entrevistados/as destacam de forma mais explícita preocupações com a qualidade da formação dos/as diplomados/as e com o desempenho das funções científicas das universidades, mas também, numa perspetiva mais gestonária, o crescimento do sistema e sua reorganização. Esta diferença sugere que o problema resultou de um processo de construção progressiva, no qual pressões sociais são posteriormente apropriadas e reformuladas pelos/as decisores/as políticos/as. No final, observa-se um elevado grau de convergência entre os/as diferentes entrevistados/as quanto à centralidade do problema, o que pode ser interpretado como expressão de um consenso institucional.

Fluxo de soluções

A análise do fluxo de soluções evidencia que, perante os problemas identificados, emergiram diferentes alternativas de intervenção. Entre estas, destaca-se a progressiva afirmação da avaliação externa como solução dominante, articulada com outras medidas de regulação, como a inspeção e fiscalização do subsistema.

No contexto específico do subsistema do Ensino Superior em Angola, as soluções para enfrentar os desafios identificados incluíram o reforço dos mecanismos de inspeção e fiscalização e a definição de limites ao crescimento do subsistema. Contudo, a principal ênfase recaiu na construção de um quadro legislativo orientado para a avaliação e melhoria da qualidade, entendido como instrumento estruturante para a regulação e melhoria do desempenho institucional. Esta orientação visava não apenas a aferição da qualidade, mas também a consolidação e institucionalização de uma cultura de avaliação nos domínios do ensino, da investigação e da extensão universitária.

Os testemunhos sugerem que as alternativas consideradas não foram apresentadas como mutuamente exclusivas. Contudo, durante o processo de agendamento, a avaliação externa foi progressivamente assumindo um lugar prioritário na definição da resposta política ao problema da qualidade.

TABELA 4
Síntese dos resultados do fluxo de soluções

Categorias	Evidências (exemplos)	Interpretação
Inspeção e fiscalização	“Houve uma alternativa que consistiu na capacidade institucional do próprio setor em termos de legislação sobre inspeção e fiscalização.” (E2)	Solução regulatória tradicional
Limitação da expansão	“O limite de vagas tendo em conta o corpo docente, infraestruturas, laboratórios e bibliografia que as instituições dispõem.” (E1)	Controlo do crescimento
Avaliação externa	“A ideia (...) surgiu justamente pela necessidade de querer se ter um ensino de qualidade”. (E6) “A nível internacional, todas as instituições são avaliadas, essa exigência decorre da necessidade de termos garantia de qualidade.” (E5)	Solução dominante ligada à qualidade Legitimidade internacional da avaliação como garantia de qualidade
Cultura de qualidade	“Desenvolver e consolidar uma cultura de avaliação porque se entendia que era um elemento importante para melhorar o desempenho dos docentes e investigadores e para melhorar os níveis de qualidade dos resultados do subsistema.” (E1)	Internalização de normas de qualidade

Fonte: Entrevistas.

Assim, embora tenham sido consideradas diferentes alternativas, a avaliação externa afirmou-se como a solução central no processo de agendamento, fortemente associada à garantia de qualidade. A inspeção e fiscalização e a limitação da expansão surgem sobretudo como mecanismos de controlo administrativo, enquanto a avaliação externa é apresentada pelos/as entrevistados/as como um instrumento simultaneamente de regulação, melhoria institucional e alinhamento com padrões internacionais de qualidade, o que contribuiu

para a sua maior legitimidade política. As restantes medidas surgem, assim, como instrumentos complementares. Observa-se alguma variação entre os atores entrevistados: enquanto alguns enfatizam soluções mais tradicionais de regulação administrativa (controlo), outros atribuem maior centralidade à construção de um sistema de avaliação orientado para a melhoria contínua da qualidade (regulação).

A ênfase em políticas avaliativas pode ser interpretada à luz de processos de difusão internacional, nomeadamente através de dinâmicas de isomorfismo mimético, entendido como o processo pelo qual as organizações tendem a adotar modelos considerados eficazes e legítimos (DiMaggio & Powell, 1983). Neste caso, decisores/as e especialistas tendem a alinhar-se com práticas internacionais consolidadas no que se refere à garantia da qualidade, conforme fica bastante claro no testemunho de uma das entrevistadas: “A nível internacional, todas as instituições são avaliadas, essa exigência decorre da necessidade de termos garantia de qualidade” (E5). A escolha da avaliação externa não decorre então apenas de uma solução encontrada face aos problemas identificados ou à especificidade do contexto angolano, mas também da sua legitimidade enquanto instrumento amplamente reconhecido e difundido internacionalmente. Neste sentido, a procura de alinhamento com modelos internacionalmente reconhecidos como boas práticas de regulação do Ensino Superior supera as suas potencialidades técnicas. Mais ainda, as agências de garantia da qualidade em diversos países africanos têm vindo a adotar abordagens convergentes com referenciais internacionais, evidenciando, assim, a incorporação de padrões globalmente legitimados (Materu, 2007).

Fluxo político

a) Clima ou humor nacional (consensos)

Este é um dos elementos que, para Kingdon (2003), exerce uma influência significativa na agenda governamental, uma vez que reflete o conjunto de questões percebidas e partilhadas coletivamente por um grande número de pessoas. No caso angolano, os problemas emergentes no setor do Ensino Superior passaram a ser amplamente reconhecidos e partilhados tanto pela sociedade civil quanto por atores institucionais e políticos, criando um contexto favorável à entrada da avaliação na agenda. No âmbito das entrevistas realizadas, não se registou qualquer menção à existência de vozes discordantes, conforme evidencia o excerto seguinte:

Para além do ministro, naturalmente, depois, os secretários de Estado, os reitores, os gestores das instituições, associações de estudantes, digamos que começaram a replicar este discurso no sentido de mostrarem uma preocupação com a dimensão qualitativa do subsistema. (E1)

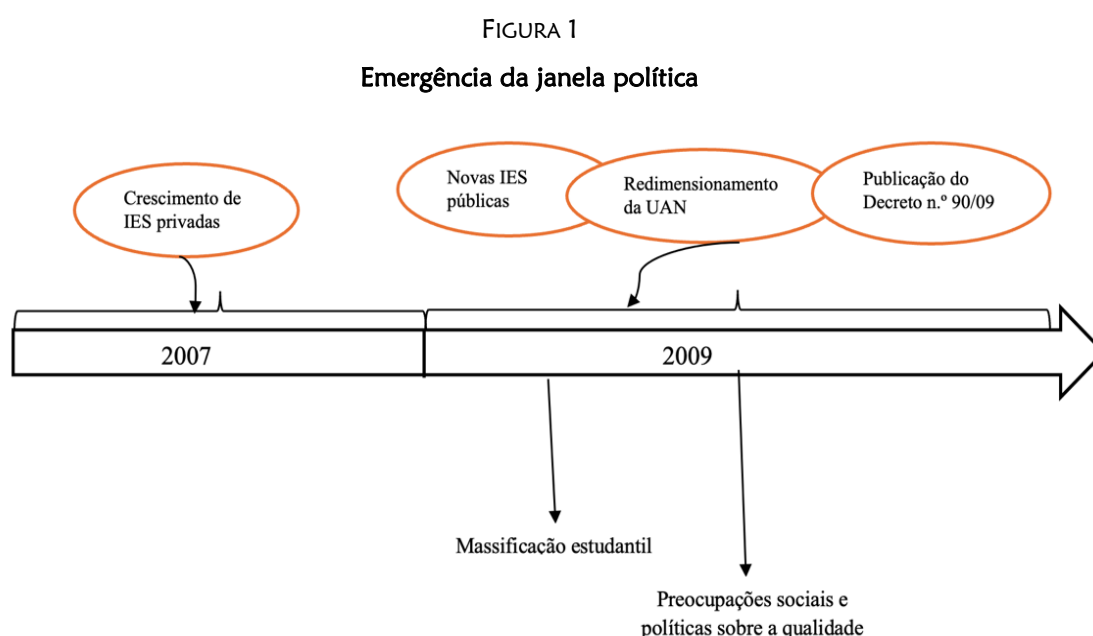
Parece então existir um padrão de convergência entre atores políticos, institucionais e sociais relativamente à necessidade de intervenção no Ensino Superior, em forma de consenso institucional alargado, que contribui para a legitimação do problema da qualidade como questão política prioritária. A ausência de vozes discordantes pode refletir um consenso genuíno, mas também ser interpretada como expressão das limitações da amostra (composta exclusivamente por atores institucionalmente próximos do

processo) ou do contexto político angolano, marcado por uma tradição de concentração do poder decisório na esfera governamental (Kempner & Jurema, 2012; E. Silva & Mendes, 2011). Nesta perspetiva, o consenso pode não significar necessariamente uma adesão generalizada à política, mas um possível efeito das relações de poder (e da sua concentração) que estruturam o processo de definição da agenda, no qual determinadas posições tendem a adquirir maior visibilidade e legitimidade.

b) Convergência dos fluxos

Em determinados momentos, ocorre a convergência dos fluxos, abrindo uma janela de oportunidade política. No caso angolano, essa janela materializou-se com a aprovação do Decreto n.º 90/09, de 15 de dezembro, que institui o sistema de avaliação das instituições de Ensino Superior. O preâmbulo do diploma enuncia de forma explícita a articulação entre problema e decisão política (ver Tabela 5).

Este enquadramento mostra que a decisão resultou da identificação de problemas que se tornaram prioridades políticas num momento específico de reorganização institucional do subsistema. Como ilustra a Figura 1, a abertura da janela política resulta da convergência de vários acontecimentos ocorridos entre 2007 e 2009. O crescimento das instituições privadas, a criação de novas instituições públicas e o redimensionamento da UAN contribuíram para a massificação do subsistema, reforçando as preocupações políticas e sociais com a qualidade do Ensino Superior. Neste contexto, a publicação do Decreto n.º 90/09 representa o momento em que estes diferentes fluxos convergem, permitindo a institucionalização da avaliação externa como resposta política ao problema identificado.



Fonte: Elaboração própria.

Este processo evidencia que a entrada da avaliação externa na agenda ocorreu num contexto de reconfiguração institucional, em que a convergência entre problemas identificados, soluções disponíveis e

condições políticas permitiu a abertura de uma janela de oportunidade para a adoção desta política. Como referido anteriormente, a avaliação externa surge ancorada sobretudo numa perspetiva de gestão, visando dar respostas às exigências emergentes do sistema de ensino superior.

c) Atores

Os/As entrevistados/as identificam de forma consistente o então secretário de Estado do Ensino Superior, Ministro a partir de 2012, como figura central do processo, ou ‘empreendedor político’, nas palavras de Kingdon (2003). Doutorado em Ciências da Educação pela Universidade de Québec, em Montréal (Canadá), e mestre em Ciências Pedagógicas na então União Soviética², a formação académica do Professor Doutor Adão do Nascimento reforça a relevância dos intercâmbios internacionais no processo de formulação de políticas públicas. Segundo os relatos, foi ele o principal proponente da iniciativa legislativa que deu origem ao sistema de avaliação em análise³.

Os testemunhos indicam ainda a atuação combinada de atores visíveis e invisíveis (Capella, 2018), incluindo membros do governo, da academia e especialistas (ver Tabela 5). Globalmente, os dados indicam que o processo de definição da política esteve concentrado num conjunto restrito de atores com elevada proximidade institucional ao governo, combinando influência política direta e especialização técnica. É o caso dos primeiros: da Professora Doutora Maria do Rosário Bragança, atual Ministra de Estado para a Área Social, doutorada em Medicina na Faculdade de Medicina de Lisboa e no Instituto Gulbenkian de Ciências⁴; do Professor Doutor Eugénio Alves da Silva, Secretário de Estado para o Ensino Superior, doutorado em Educação pela Universidade do Minho⁵; e dos segundos: da Professora Maria Helena Miguel, ex-Coordenadora da Comissão Instaladora do INAAES e do Professor Doutor Jesus Tomé, doutor em Filosofia pela Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, atualmente Diretor-Geral do INAAREES.

d) Mudanças no interior do governo

As mudanças internas no governo, como a substituição de líderes e gestores/as em cargos estratégicos, podem alterar a agenda governamental, introduzindo novos temas e potencialmente bloqueando a continuidade de questões anteriormente em discussão (Capella, 2018). As entrevistas realizadas revelam duas transformações significativas que influenciaram a condução da política de avaliação externa em Angola. A primeira refere-se a uma mudança de natureza estrutural, consubstanciada na transição da então SEES para o Ministério do Ensino Superior. Percebe-se que tal reestruturação institucional terá contribuído para

² <https://www.novojournal.co.ao>

³ A opção por identificar nominalmente alguns atores políticos foi objeto de ponderação ética. A identificação assenta exclusivamente em informação de domínio público e é mantida apenas quando considerada indispensável para a compreensão da análise, reconhecendo-se, contudo, as implicações que essa opção pode ter em contextos politicamente sensíveis.

⁴ Governo.gov.ao

⁵ Mescti.gov.ao

a descontinuidade dos processos associados à avaliação externa. Com efeito, após a sua legislação, em 2009, não se verificou a continuidade na elaboração e consolidação dos normativos regulamentares neste domínio, tendo-se esse hiato prolongado até 2017.

A segunda transformação, salientada pelos/as demais entrevistados/as, refere-se à mudança de governo e, conseqüentemente, à alteração na liderança ministerial, verificada com a entrada do novo Executivo em 2017, oito anos após a publicação do primeiro Decreto. De acordo com os depoimentos recolhidos, foi a partir deste novo ciclo governativo que se observou um impulso significativo na formulação de instrumentos regulamentares orientados para a consolidação da política de avaliação institucional (ver Tabela 5). Entre os principais marcos, destaca-se a aprovação do Regime Jurídico da Avaliação e Acreditação da Qualidade das Instituições de Ensino Superior, em 2018.

De acordo com o preâmbulo que estabelece os princípios orientadores do diploma em causa, pode ler-se o seguinte:

Considerando ser imprescindível conferir credibilidade ao Subsistema de Ensino Superior mediante o desenvolvimento das Instituições de Ensino Superior e a sua capacitação institucional permanente para a formação de profissionais altamente qualificados cujo perfil corresponda às necessidades do mercado de trabalho e da economia nacional; Convindo assegurar, de modo específico, a qualidade dos serviços prestados pelas Instituições de Ensino Superior. (Decreto Presidencial n.º 203/18)

Este preâmbulo revela uma reconfiguração do enquadramento justificativo da política de avaliação externa quando comparado com o diploma de 2009. Verifica-se a passagem de uma lógica centrada no controlo do crescimento acelerado do sistema para uma lógica de reforço da credibilidade institucional e garantia de qualidade. Ainda que se mantenham referências à expansão do sistema e à necessidade de articulação entre formação e mercado de trabalho, o foco desloca-se para a melhoria contínua e para a consolidação da reputação do Ensino Superior. Esta evolução sugere uma continuidade normativa com reinterpretação do problema ao longo do tempo, indicando ajustamentos discursivos.

Assim, a redação do preâmbulo evidencia uma visão estratégica quanto à imperatividade da adoção de uma política de avaliação externa, concebida como instrumento fundamental para a regulação, credibilização e melhoria contínua do Ensino Superior em Angola. Esta perspetiva alinha-se com as abordagens teóricas contemporâneas que ultrapassam a visão da avaliação como um simples instrumento de controlo, concebendo-a, antes, como um processo dinâmico e formativo de desenvolvimento institucional e inovação (Afonso, 2002; Harvey & Newton, 2004). Contudo, a ênfase na credibilização e legitimação internacional e na resposta às exigências do mercado de trabalho suscita também interrogações sobre os potenciais riscos de as instituições orientarem as suas práticas não para efetiva melhoria, mas para satisfação formal dos critérios de avaliação (André & Coelho, 2020), isto é, um processo de performatização.

TABELA 5

Síntese dos resultados do fluxo político e atores

Categorias	Evidências (exemplos)	Interpretação
Humor nacional (consensos)	“São vários gatilhos que foram sempre ativados para que o Estado de facto chegasse à conclusão de que era melhor correr para salvar o subsistema de Ensino Superior.” (E2)	Consenso institucional
Janela política	“Havendo a necessidade de se melhorar a qualidade dos serviços prestados (...) devido ao aumento de instituições de Ensino Superior públicas; Considerando que a legislação até aqui aprovada para o subsistema do Ensino Superior não responde, de modo cabal, aos novos desafios e tendências (...) o que obriga a uma profunda alteração no funcionamento e gestão deste subsistema de ensino.” (Decreto n.º 90/09).	Janela política estrutural
Empreendedores políticos	“O antigo Secretário de Estado para o Ensino Superior, o Doutor Adão do Nascimento, foi uma pessoa chave nessa questão de avaliação no Ensino Superior.” (E3)	Personalização
Atores	“Posso dizer-lhe que a atual Ministra de Estado para a Área Social, a Professora Doutora Maria Bragança.” (E2) “A nível dos atores políticos, o Secretário de Estado, o Doutor Eugénio da Silva. A nível da academia, a Doutora Maria Helena Miguel e o Doutor Jesus Tomé.” (E3)	Rede restrita de atores
Mudanças no interior do governo	“Em 2010, o Presidente (...) acaba com a Secretaria de Estado para o Ensino Superior e cria o Ministério de Ensino Superior. Nós tínhamos criada a Comissão Instaladora do INAAES, e estávamos a trabalhar na criação dos instrumentos e tínhamos algum adiantamento nisso. Em 2012 vem as eleições e muda tudo outra vez.” (E5) “Mudam-se as instituições, mudam-se as pessoas, e infelizmente vamos nós enquanto estudiosos vamos encontrando sinais de que quando estas mudanças são feitas, provavelmente de uma maneira brusca, têm efeitos sobre os processos.” (E7) “No primeiro mandato do Presidente João Lourenço, em 2017, (...) retomaram-se os trabalhos de criação de um dispositivo legal que regulasse a avaliação.” (E1)	Dependência de ciclos políticos

Fonte: Entrevistas.

Considerações finais

O agendamento da política de avaliação externa ocorreu durante o mandato do então Presidente José Eduardo dos Santos, num contexto marcado por uma crescente preocupação com a rápida expansão e diversificação de instituições de Ensino Superior. A política de avaliação externa das instituições de Ensino Superior em Angola foi formalmente instituída pela primeira vez com a promulgação do Decreto n.º 90/09, de 15 de dezembro. Todavia, apenas com a tomada de posse do novo governo, em 2017, se observaram os primeiros esforços sistemáticos orientados para a sua efetiva implementação, mediante a aprovação, em 2018, do Regime Jurídico da Avaliação e Acreditação da Qualidade das Instituições de Ensino Superior.

O agendamento desta política revela-se como resposta a um conjunto de condições estruturais que marcaram o Ensino Superior angolano, nomeadamente o surgimento de novas instituições de Ensino Superior, o redimensionamento da UAN e o aumento da procura. Tais elementos atuaram como fatores propulsores da problematização pública, que questionava a qualidade da formação e as lacunas nas funções científicas das universidades. Ao mesmo tempo, os diplomas vincavam a necessidade de reorganização institucional para promover uma gestão eficaz por via da ação governamental. A questão da qualidade emergia como consenso institucional em torno da necessidade de regulação do sistema.

Para a garantia da qualidade, a avaliação externa afigurou-se como solução dominante, como referido noutros estudos (André & Coelho, 2020; E. Silva & Mendes, 2011), ainda que se tenham considerado alternativas, como a inspeção e fiscalização e a promoção de uma cultura de qualidade. Para além disso, esta política é apresentada como solução legitimada por referências internacionais, o que reforça a sua autoridade e consolida a sua posição central na agenda educativa. Nesse sentido, a avaliação externa, mais do que um instrumento técnico, assume-se enquanto processo eminentemente político, na medida em que envolve opções, interesses e formas de regulação do sistema educativo (E. Silva & Mendes, 2011).

O clima de instabilidade institucional, o problema referido da qualidade e a solução da política da avaliação externa configuraram uma “janela política” para a ação estatal, tendo sido particularmente relevante o papel do então Ministro do Ensino Superior, cuja formação pós-graduada foi realizada no exterior. Atuando como um empreendedor político, o Ministro desempenhou um papel central na confluência dos fluxos de problemas, soluções e político, reunindo as condições necessárias para a ascensão desta política à agenda. Para além desse protagonismo, o agendamento da política envolveu ainda outro leque de atores, incluindo membros do governo, academia e especialistas, ainda que num conjunto restrito de elevada proximidade institucional ao governo.

A sua operacionalização, contudo, só parece ter sido possível com a mudança do governo, confirmando a dependência face aos ciclos políticos. Embora a política de avaliação externa continue a gerar consenso normativo, nota-se nesse contexto uma alteração discursiva, passando o foco da questão da gestão do subsistema para o da consolidação da sua reputação no plano nacional e internacional.

Num contexto caracterizado pela limitada produção científica acerca do agendamento de políticas públicas em Angola, o presente estudo distingue-se ao propor uma análise dos processos que estiveram na génese da política de avaliação externa. Ao privilegiar uma abordagem articulada dos fatores contextuais e políticos que enquadraram a sua emergência, a investigação contribuiu para o aprofundamento do conhecimento no domínio da política pública de avaliação no contexto angolano.

Ao aplicar o modelo dos Múltiplos Fluxos ao caso angolano, um contexto marcado por elevada concentração do poder decisório, ficam patentes simultaneamente a sua pertinência analítica e os seus limites. Com efeito, se os três fluxos são claramente identificáveis, a sua convergência não parece ter resultado de uma dinâmica competitiva entre múltiplos atores e interesses, uma vez que estavam aparentemente ausentes vozes discordantes. Nestes contextos, o empreendedorismo político tende a ser catalisado por atores governamentais com elevada capacidade de influência, o que sugere que o modelo

poderá necessitar de ajustamentos conceptuais para captar adequadamente estas lógicas de agendamento.

O presente estudo apresenta, contudo, limitações que importa reconhecer. A amostra, composta exclusivamente por atores governamentais e institucionais diretamente envolvidos na criação da política de avaliação, é limitada e pouco diversificada, não contemplando perspectivas de outros intervenientes cujas leituras do processo poderiam introduzir tensões e contradições relevantes. Esta opção metodológica, justificada pelo enfoque na etapa de agendamento, tem como consequência uma narrativa do processo tendencialmente convergente. Importará perceber se essa convergência reflete efetivamente o processo histórico ou se resulta de um efeito de seleção da amostra.

A avaliação externa, tal como foi enquadrada nos diplomas e nos discursos dos atores, revela uma lógica predominantemente regulatória (Tauchen et al., 2019), orientada para a credibilização interna e externa do sistema. Esta orientação enfrenta riscos de potenciais efeitos de performatização institucional, aliás descritos numa análise das práticas avaliativas para se “ficar bem visto” (E. Silva & Mendes, 2011, p. 103). Como referem Tauchen e colegas (2019), a avaliação externa do Ensino Superior coloca-se, em países africanos, como um imperativo da política de Estado. Estas constituem hipóteses de análise relevantes para investigação futura, a par do aprofundamento das fases subsequentes ao agendamento – nomeadamente a formulação da política, dimensão que a investigação mais ampla em que este artigo se insere contemplou –, permitindo ampliar o quadro analítico do ciclo de políticas públicas no ensino superior angolano.

Agradecimentos: *Agradecemos em especial a todos/as os/as entrevistados/as que colaboraram neste estudo.*

Referências bibliográficas

- Afonso, Almerindo J. (2002). Políticas educativas e avaliação das escolas: Por uma prática avaliativa menos regulatória. Em Jorge Adelino Costa, António Neto-Mendes & Alexandre Ventura (Orgs.), *Avaliação de organizações educativas* (pp. 31–37). Universidade de Aveiro.
- André, António, & Coelho, Marcele (2020). A avaliação institucional nas políticas educacionais angolanas e as experiências avaliativas. *Revista da Faculdade de Educação (Universidade do Estado de Mato Grosso)*, 34(2), 135–156. <https://doi.org/10.30681/21787476.2020.34.135156>
- Araújo, Luísa, & Rodrigues, Maria de Lurdes (2017). Modelos de análise das políticas públicas. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 83, 11–35. <https://doi.org/10.7458/SPP2017839969>
- Bardin, Laurence (2016). *Análise de conteúdo*. Edições 70.
- Bernardo, Leonora (2026). *Política de avaliação externa do Ensino Superior em Angola: Processo de agendamento e formulação* [Dissertação de mestrado, Universidade NOVA de Lisboa]. RUN - Repositório Institucional da Universidade NOVA de Lisboa. <http://hdl.handle.net/10362/201946>
- Bogdan, Robert, & Biklen, Sari (1994). *Investigação qualitativa em educação: Uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto Editora.
- Broadfoot, Patricia (2000). Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé: l'État évaluateur. *Revue française de pédagogie*, 130, 43–55. <https://doi.org/10.3406/rfp.2000.1052>

- Capella, Ana Cláudia (2006). Perspetivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *Revista Brasileira De Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais*, 61, 25–52.
<https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/291>
- Capella, Ana Cláudia (2018). *Formulação de políticas públicas*. Enap.
- Castells, Manuel (2017). Castells in South Africa. In Johan Muller, Nico Cloete, & François van Schalkwyk (Eds.), *Castells in Africa: Universities & development* (pp. 35–67). African Minds.
- Cloete, Nico, Maassen, Peter, & Pillay, Pundy (2017). Higher education and national development, meanings, and purposes. In Jung-Cheol Shin & Pedro N. Teixeira (Eds.), *Encyclopedia of international higher education systems and institutions*. Springer. https://doi.org/10.1007/978-94-017-9553-1_18-1
- Creswell, John W. (2007). *Projeto de pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto*. Artmed.
- DiMaggio, Paul, & Powell, Walter (1983). The iron cage revisited: Institutional rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160. <https://doi.org/10.2307/2095101>
- Fundação Calouste Gulbenkian. (1987). *Universidade Agostinho Neto: Estudo global*. Fundação Calouste Gulbenkian.
- Gómez, Eduardo (2022). Desenhos de investigação qualitativa. Em Sónia Gonçalves, Joaquim Gonçalves & Célio Marques (Coord.), *Manual de investigação qualitativa* (pp. 18–20). PACTOR.
- Harvey, Lee, & Newton, Jethro (2004). Transforming quality evaluation. *Quality in Higher Education*, 10(2), 149–165. <https://doi.org/10.1080/1353832042000230635>
- Kempner, Ken, & Jurema, Ana (2012). Higher education and the public sphere in Angola. In Brian Pusser, Ken Kempner, Simon Marginson, & Imanol Ordorika (Eds.), *Universities and the public sphere: Knowledge creation and state building in the era of globalization* (pp. 159–177). Routledge.
<https://doi.org/10.4324/9780203847848>
- Kingdon, John W. (2003). *Agendas, alternatives and public policies*. Longman.
- Magalhães, António (2024). A governação do ensino superior: 50 anos depois do 25 de Abril. *Revista Lusófona da Educação*, 63(3). <https://doi.org/10.60543/issn.1645-7250.rle63.07>
- Materu, Peter (2007). *Higher education quality assurance in Sub-Saharan Africa: status, challenges, opportunities and promising practices* (Working Paper no 124). World Bank.
<https://doi.org/10.1596/978-0-8213-7272-2>
- Mendes, Maria da Conceição (2013). *Avaliação da qualidade e educação superior em Angola: O caso da Universidade Agostinho Neto* [Tese de Doutoramento, Universidade do Minho]. Repositório UM.
<https://hdl.handle.net/1822/24888>
- Mendes, Maria da Conceição (2016). Sistema de avaliação e de garantia da qualidade do ensino superior em Angola. *Revista Forges*, 3(1), 11–36. <https://edicoes.aforges.org/revista/issue/view/9/10>
- Monteiro, Susana, & Moreira, Amílcar (2018). O ciclo da política pública: Da formulação à avaliação Ex Post (pp. 71–86). Em João Ferrão & José Manuel P. Paixão (Orgs.), *Metodologias de avaliação de políticas públicas*. Imprensa da Universidade de Lisboa.

- Neave, Guy (1988). On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: An overview of recent trends in higher education in Western Europe. *European Journal of Education*, 23, 7–23.
<https://doi.org/10.2307/1502961>
- Pardal, Luís, & Lopes, Eugénia S. (2011). *Métodos e técnicas de investigação social*. Areal Editores.
- Pimenta, Carlos G. (1999). Contributos para a revitalização da Universidade em Angola. *Africana Studia*, 1, 251–262. <https://ojs.letras.up.pt/index.php/AfricanaStudia/article/view/7062>
- Scott, Peter (1995). *The meanings of mass higher education*. Society for Research into Higher Education; Open University Press.
- Secretaria de Estado para o Ensino Superior. (2005). *Linhas mestras para a melhoria da gestão do subsistema de ensino superior*. CDI/SEES
- Silva, Adília C. (2023). Perspective chapter: Higher education problems in Angola. In Lee Waller & Sharon Waller (Eds.), *Higher education: Reflections from the field*. IntechOpen.
<http://dx.doi.org/10.5772/intechopen.109376>
- Silva, Eugénio A., & Mendes, Maria da Conceição (2011). Avaliação institucional e regulação estatal das universidades em Angola. *Educação, Sociedade & Culturas*, 33, 89–106.
- Silva, Eugénio A., & Mendes, Maria da Conceição (2012). Avaliação institucional na Universidade Agostinho Neto (Angola) e regulação estatal: Perspetivas, práticas e desafios. *Revista da Avaliação da Educação Superior*, 17(2), 317–350. <https://doi.org/10.1590/S1414-40772012000200003>
- Tauchen, Gionara, Borges, Daniele, & Correia Filho, João (2019). Avaliação, regulação e autonomia do ensino superior em Angola: Perspectivas e desafios. *Revista da FAEBA - Educação e Contemporaneidade*, 28(55), 13–27. <http://dx.doi.org/10.21879/faeeba2358-0194.2019.v28.n55.p13-27>
- Tomé, Jesus (2023). Garantia da qualidade no ensino superior em Angola: Percurso, desafios do presente e do futuro, e o papel das instituições de ensino superior nesse processo. In Cristina M. Sarmiento & Pedro C. Anjos (Coords.), *Ambiente, Economia Azul e Educação* (pp. 25–38). Associação das Universidades de Língua Portuguesa (AULP). <https://doi.org/10.31492/978-989-8271-22-8.Atas2023>

Legislação Angolana

- Decreto Presidencial n.º 310/20, de 7 de dezembro*. Estabelece o Regime Jurídico do Subsistema de Ensino Superior, definindo as regras sobre a sua organização e funcionamento, os princípios reitores e a relação de superintendência e de fiscalização do Estado. Diário da República Iª Série n.º 196 de 7 de Dezembro de 2020 (Pág. 6257). <https://lex.ao/docs/presidente-da-republica/2020/decreto-presidencial-n-o-310-20-de-07-de-dezembro/>
- Decreto Presidencial n.º 203/18, de 30 de agosto*. Estabelece o Regime Jurídico da Avaliação e Acreditação da Qualidade das Instituições de Ensino Superior. Diário da República Iª Série n.º 133 de 30 de Agosto de 2018 (Pág. 4348). <https://lex.ao/docs/presidente-da-republica/2018/decreto-presidencial-n-o-203-18-de-30-de-agosto/>

Decreto n.º 90/09, de 15 de dezembro. Estabelece as normas gerais reguladoras do subsistema de ensino superior. https://isced.edu.ao/wp-content/uploads/2023/01/Normas_Gerais-Reguladoras_do-Ensino_Superior.pdf

Decreto n.º 7/09, de 12 de maio. Diário da República Iª Série n.º 87 de 12 de Maio de 2009 (Pág. 1855). <https://lex.ao/docs/conselho-de-ministros/2009/decreto-n-o-7-09-de-12-de-maio/>

Resolução n.º 4/07, de 2 de fevereiro. Estabelece as Linhas Mestras para a Melhoria da Gestão do Subsistema do Ensino Superior e o seu respetivo plano de implementação. https://files.lex.ao/conselho-de-ministros/2009/decreto-n-o-5-09-de-07-de-abril/download/decreto-n-o-5-09-de-07-de-abril_conselho-de-ministros_lex-ao.pdf