

QUALIDADE E AVALIAÇÃO INTERNA – RESPONSABILIDADE INALIENÁVEL DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

1. Avaliação, uma realidade incontornável

A avaliação, nas suas mais diversas formas, é hoje em dia uma realidade incontornável na agenda do ensino superior. Trata-se, contudo, de um fenómeno relativamente recente, de pouco mais de duas décadas, ocorrendo, naturalmente, perguntar-nos porquê só agora esta preocupação, em relação a uma instituição multissecular que demonstrou sempre grande independência e uma resiliência notável à passagem dos tempos?

Segundo um estudo publicado no início da década de 80¹, relativo a instituições que tiveram a capacidade de perdurar ao longo dos séculos, foram identificadas oitenta e cinco instituições do mundo ocidental que, estando já estabelecidas em inícios do Século XVI, ainda hoje existem numa forma reconhecível, desempenhando funções análogas, e que funcionaram sem interrupções. Nelas se incluem a Igreja Católica, os Parlamentos da Ilha de Man, da Islândia e da Grã-Bretanha, alguns cantões suíços e setenta universidades! Muitas outras instituições poderosas desapareceram, mas essas setenta universidades persistiram, ocupando ainda alguns dos seus antigos edifícios e desempenhando tarefas semelhantes, com formas de organização e governo análogas².

A chave do segredo para a sobrevivência dessas universidades, e até certo ponto a resposta à questão formulada, tem a ver com o facto de elas *lidarem com o saber: nas instituições de ensino superior o saber é descoberto, conservado, aperfeiçoado, transmitido e aplicado*³. Ora, sendo a universidade, enquanto guardiã do conhecimento, uma instituição de elite, e para elites, era do seu interesse preservar, ela própria, a sua imagem de qualidade. No seu estatuto de detentora quase exclusiva do saber, quem iria, aliás, avaliá-la a partir do exterior? Nessa

1 - Kerr, C. (1982). *The Use of the University*, 3ª ed., Cambridge, Harvard University Press.

2 - Amaral, A. (1996). *A Universidade do Século XXI*, Comunicação apresentada na Universidade de Compostela, Abril de 1996.

3 - Clark, B. R. (1983). *The Higher Education System*, Berkeley, University of California Press.

universidade “torre de marfim”, a garantia da qualidade era algo interno à própria instituição, estando profundamente enraizada na tradição universitária.

A questão da avaliação externa surge no contexto das modificações radicais na envolvente das instituições de ensino superior verificadas no último quartel do Século XX, nomeadamente no que respeita a três aspectos cruciais, a saber:

- (i) a democratização do acesso, expressa no crescimento explosivo do ensino superior, na diversificação das formações, tanto de graduação como de pós-graduação, na diversificação institucional, com o desenvolvimento do ensino politécnico e do sector privado, bem como nas novas expectativas que a sociedade passou a colocar no ensino superior enquanto procura de formação não só para elites, mas também, e principalmente, para o exercício de uma cidadania activa no contexto da sociedade do conhecimento;
- (ii) a internacionalização, nomeadamente quanto à necessidade de conferir validade internacional à certificação de qualificações por forma a facilitar a portabilidade das qualificações académicas e profissionais face a uma maior mobilidade das pessoas (questão esta particularmente relevante na União Europeia, como condição imprescindível para dar conteúdo real ao direito de livre circulação e assim contribuir para um verdadeiro exercício da cidadania europeia);
- (iii) uma maior consciencialização dos cidadãos para os seus direitos e uma conseqüente exigência de qualidade.

Esta evolução no contexto que envolve o ensino superior veio levantar preocupações sérias em relação à garantia de qualidade tanto no interior das instituições de ensino superior como por parte da sociedade. Na realidade, as instituições viram-se confrontadas com o problema de como conciliar qualidade com um crescimento explosivo, e por vezes descontrolado, sentindo de forma crescente a necessidade de olhar de uma forma mais institucional para a garantia de qualidade. Efectivamente, com o grande número de alunos e o crescimento muito rápido dos corpos docentes a tradição dilui-se e deixa de ser suficiente para garantir, de forma implícita, a qualidade necessária. Por sua vez, do lado da sociedade, os candidatos ao ensino superior, as famílias, os empregadores, face a

uma grande diversificação da oferta e a técnicas de marketing agressivo por parte de algumas instituições, sentem necessidade de uma informação inteligível e validada sobre a qualidade das formações oferecidas, levando os governos a tomar iniciativas no sentido da “defesa do consumidor”.

2. Avaliação e acreditação

Face às referidas preocupações, começaram a ser instituídos sistemas de garantia de qualidade, que assumiram formas diferentes conforme a região do globo: por exemplo, na Europa Ocidental predominaram os chamados “processos de avaliação”, enquanto que nos EUA e na Europa de Leste se desenvolveram “processos de acreditação”.

A avaliação e a acreditação têm objectivos complementares, em ambos os casos com um considerável interesse social. Efectivamente, enquanto a *avaliação*, tendo em vista a monitorização e melhoria constante da qualidade, representa a função mais nobre e de maior impacto na comunidade, que é a da promoção da qualidade das actividades de ensino, investigação, acção cultural e acção no meio exterior desenvolvidas no seio das instituições, por forma a maximizar os resultados possíveis com os recursos disponíveis, a *acreditação* visa a garantia de cumprimento dos requisitos mínimos que conduzem ao reconhecimento oficial do curso ou instituição avaliados.

A dualidade que inicialmente existiu entre os processos de avaliação e de acreditação tem vindo, contudo, a esbater-se, sendo hoje razoavelmente consensual que avaliação e acreditação são processos indissociáveis. Na realidade, faria pouco sentido que o processo de avaliação, ao transmitir publicamente uma mensagem sobre a qualidade de uma instituição ou curso, não identificasse de forma objectiva os casos em que os critérios mínimos de qualidade subjacentes à acreditação não estejam cumpridos. Por sua vez, a acreditação, por si só, fornece à sociedade uma informação importante, mas insuficiente, dado que um curso pode cumprir os critérios mínimos de qualidade para o seu reconhecimento, mas ser apenas sofrível ou mesmo medíocre.

Quer isto dizer que os sistemas de garantia de qualidade devem conter e articular duas dimensões complementares: por um lado, a dimensão da *avaliação*,

enquanto aspecto nobre do processo, orientado para a melhoria sistemática e sustentada da qualidade no interior da instituição e para a produção de informação validada, objectiva e compreensível sobre a qualidade da instituição ou curso avaliados; por outro lado, a dimensão da *acreditação*, enquanto selo credível de reconhecimento oficial.

3. A garantia interna de qualidade

Feito este enquadramento, passo ao tema central desta comunicação, que é o da garantia interna de qualidade.

Tomo para esta análise um referencial fundamental, que é a constatação de que *a qualidade e a garantia de qualidade são responsabilidade, em primeiro lugar, das próprias instituições de ensino superior*⁴ - é aí, no seu interior, que se ganha ou se perde a batalha da qualidade.

Essa foi a posição frontalmente assumida, com sucesso, pelas Universidades Públicas Portuguesas em 1993, ao tomarem a iniciativa de um processo dinamizador de uma cultura de qualidade que teve um significativo impacto no interior das instituições, como se encontra documentado no relatório de auto-avaliação do sistema português de avaliação que foi preparado em 2006⁵. É essa, igualmente, a posição que tem vindo a ser considerada na Europa ao longo do chamado Processo de Bolonha e que é explicitamente expressa no documento de *Padrões e Directrizes para a Garantia de Qualidade no Espaço Europeu de Ensino Superior*⁶ que foi adoptado em 2005 em Bergen pelos Ministros da Educação dos países subscritores da declaração de Bolonha. Será de justiça referir que, nesta questão, as instituições de ensino superior portuguesas se anteciparam em uma década ao consenso que se veio a construir na Europa.

4 - Machado dos Santos, S. (2007). *Avaliação e Acreditação*, Comunicação apresentada no Seminário “Qualidade e Acreditação no Ensino Superior: Modelos e Tendências Actuais”, Conselho Nacional de Avaliação, Lisboa, 17 de Abril de 2007.

5 - Machado dos Santos, S. (Rapporteur) and Carrilho Gonçalves, L., Duarte Silva, J., Adão da Fonseca, L., Ferrão Filipe, A., Vieira, C., Lima, M. J. & Ferraz de Oliveira, M. (2006) *Review of the Quality Assurance and Accreditation Policies and Practices in the Portuguese Higher Education – Self-Evaluation Report*, CNAVES, FUP, ADISPOR, APESP, Lisbon.

6 - ENQA (2005) *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*, ENQA, Helsinki, Finland.

Desta linha de pensamento emana, desde logo, uma ideia essencial: as estruturas e mecanismos internos de garantia da qualidade deverão constituir a primeira linha, fundamental, nos processos de avaliação, com o objectivo último de promover a interiorização de uma cultura de qualidade que cruze horizontalmente todas as actividades desenvolvidas no interior da instituição. Este objectivo deverá necessariamente ser assumido com sentido de responsabilidade colectiva, como algo que diz respeito a todos e a todos envolve, *i.e.*, com sentido de pertença, apropriação e co-responsabilização por parte de toda a comunidade académica e não como uma mera imposição a partir das lideranças académicas ou do poder político.

Para melhor explicitar a ideia subjacente à garantia interna de qualidade, relevo quatro elementos chave para a sua caracterização:

- (i) A avaliação interna envolve um processo de monitorização e controlo, mas também de reflexão e posterior intervenção. Pressupõe o acompanhamento sistemático das diversas actividades, o levantamento de dados e a construção de indicadores, *i.e.*, inclui uma dimensão de mensurabilidade que é essencial para a credibilidade do processo de avaliação, para o estabelecimento de *benchmarkings* e, acima de tudo, como ponto de partida para uma reflexão posterior sobre os elementos de acompanhamento recolhidos, reflexão essa da qual deverão ser extraídas conclusões e consequências expressas em propostas de medidas de adaptação ou correcção de percurso.
- (ii) Na avaliação interna todas as actividades são avaliadas (o ensino, a pós-graduação, a investigação, a extensão comunitária, bem como os agentes envolvidos). Essa avaliação deverá decorrer com naturalidade, como tarefa normal do dia a dia, com mecanismos simples e ágeis, mas eficazes e consequentes.
- (iii) A avaliação interna deve envolver activamente todos os actores relevantes, estimulando o sentido de apropriação e pertença anteriormente referidos.
- (iv) O processo de avaliação interna deve obedecer a uma política institucional para a garantia de qualidade e seguir procedimentos devidamente institucionalizados. Quer isto dizer que a avaliação interna não é

compatível com processos *ad-hoc*, *i.e.*, exige procedimentos pré-definidos e estruturas de apoio adequadas.

4. A avaliação interna no Processo de Bolonha

As profundas reformas do ensino superior que se encontram em curso na Europa, sob a égide do Processo de Bolonha, têm sido muito ricas na troca de experiências e no aprofundamento das questões relativas à qualidade, conduzindo à adopção de alguns referenciais comumente aceites e partilhados, que valerá a pena referir. É o caso, em particular, dos referidos “Padrões e Directrizes para a Garantia de Qualidade no Espaço Europeu de Ensino Superior”⁷ que servem presentemente de balizas para os sistemas nacionais de garantia de qualidade na Europa.

Esse conjunto de normas ou padrões está organizado em três capítulos, relativos, respectivamente, à avaliação interna, à avaliação externa e às agências de avaliação. No que se refere à avaliação interna, que é o tema desta intervenção, são definidos sete padrões, nos quais se reconhecem facilmente os princípios atrás avançados, e que se podem sistematizar em três ordens diferentes de preocupações, que têm a ver com a institucionalização da avaliação interna, com os procedimentos da avaliação e com o tratamento da informação. Assim:

a) Uma primeira norma, que diz respeito à institucionalização da avaliação interna, estabelece que as instituições de ensino superior devem: (i) definir uma política para a garantia da qualidade, bem como os procedimentos que lhe deverão estar associados, incluindo uma definição explícita de standards para os seus programas e graus; (ii) empenhar-se explicitamente no desenvolvimento de uma cultura que reconheça a importância da qualidade e da garantia de qualidade para as suas actividades; (iii) e, com vista à prossecução desses objectivos, desenvolver e implementar uma estratégia para a promoção contínua da qualidade. A norma acrescenta ainda que a estratégia, a política e os procedimentos definidos devem ter um estatuto formal, estar publicamente disponíveis e prever um papel relevante para os estudantes e outros parceiros.

7 - *Ibidem*, nota 7.

b) Num segundo grupo identificam-se quatro normas, relativas à avaliação em si, que respeitam, respectivamente, aos cursos, à avaliação dos estudantes, ao pessoal docente e aos recursos: (i) as instituições de ensino superior devem ter mecanismos formais para a aprovação, revisão periódica e monitorização dos seus programas e graus; (ii) os estudantes devem ser avaliados com base em critérios, regulamentos e procedimentos devidamente publicitados e aplicados de forma consistente; (iii) as instituições devem ter formas de verificar que o seu pessoal docente é devidamente qualificado e competente para ensinar, devendo os respectivos procedimentos ser públicos; (iv) as instituições devem garantir que os recursos disponíveis para o apoio ao ensino são adequados e apropriados a cada um dos cursos oferecidos.

c) O terceiro grupo inclui duas normas, relativas aos sistemas de informação e à publicitação da informação: (i) as instituições de ensino superior devem dispor de um sistema de colheita, análise e utilização relevante da informação para a gestão efectiva dos seus cursos e outras actividades; (ii) as instituições devem publicar regularmente informação que seja actualizada, imparcial e objectiva, tanto quantitativa como qualitativa, acerca dos cursos oferecidos.

Apesar do detalhe com que os referidos padrões estão formulados, a cada um deles aparece associado um conjunto de orientações que justificam, clarificam e escarpelizam a norma, sugerindo ainda vias para a sua implementação. Trata-se, por conseguinte, de um documento que, constituindo um referencial incontornável para a especificação dos sistemas de garantia interna de qualidade, é simultaneamente um auxiliar precioso para o seu desenho e implementação.

5. O papel complementar da avaliação externa

O exposto quanto ao papel primordial da avaliação interna nos sistemas de garantia de qualidade não invalida a importância da avaliação externa, que é igualmente não só necessária, como essencial, quer para a validação dos mecanismos de avaliação interna, que deverão ser obrigatoriamente incluídos no escrutínio a ser efectuado pelos avaliadores externos, quer como fonte de informação validada de forma independente.

Como é repetidamente expresso em diversos documentos no âmbito do Processo de Bolonha, o ensino superior é um bem público e constitui uma responsabilidade pública. Os poderes públicos e a sociedade em geral não poderão, pois, alhear-se deste bem público e muito menos da sua qualidade. A avaliação externa emana, assim, como uma exigência da dimensão social do ensino superior, que deverá endereçar, de forma complementar, os dois aspectos anteriormente referidos de, por um lado, um olhar crítico sobre a qualidade e a garantia de qualidade no interior das instituições de ensino superior, e, por outro, de validação de uma informação objectiva e facilmente legível por parte da sociedade.

6. Nota final

Como tive oportunidade de referir anteriormente, a globalização do ensino superior veio colocar uma pressão crescente sobre as Universidades no que se refere à garantia de qualidade, nos seus diferentes aspectos. Nesta intervenção, em que procurei esboçar um quadro conceptual para a problemática da qualidade e da avaliação, usei aspectos essenciais da experiência europeia como referência e estudo de caso. As questões levantadas são, no entanto, em grande parte comuns aos sistemas de ensino superior nos diversos Continentes, como seria de esperar face ao desenvolvimento acelerado do ensino transnacional e à articulação crescente em rede entre as instituições de ensino superior, que potenciam a adopção de standards comuns de qualidade e de códigos de boas práticas de âmbito transnacional.

É neste enquadramento que a Universidade Agostinho Neto quis privilegiar, no início de mais um ano lectivo, a reflexão sobre as políticas de avaliação, com o intuito de desenvolver uma maior consciencialização interna para os problemas da qualidade, assumindo pro-activamente o princípio que esteve subjacente a esta minha intervenção, de que a qualidade e a garantia de qualidade são responsabilidade primária das próprias instituições de ensino superior.

Este é, seguramente, um bom augúrio para um futuro cada vez mais promissor para esta Universidade, e são esses os votos que sinceramente formulo.