

# SEMINÁRIO "AVALIAÇÃO GLOBAL DO ENSINO SUPERIOR"

## 2º PAINEL — INTERNACIONALIZAÇÃO

### 1. Introdução

A internacionalização, no contexto da avaliação do ensino superior, pode ser vista sob dois aspectos distintos, que se complementam e deveriam ser tendencialmente convergentes: a internacionalização da avaliação, no sentido da dimensão europeia/internacional dos processos de avaliação a partir dos respectivos sistemas nacionais, e a avaliação da internacionalização, em termos das implicações da globalização do ensino superior nos processos de avaliação, i.e., na forma como estes se adaptam à globalização.

A presente comunicação refere alguns pontos mais marcantes dos dois aspectos referidos, ambos essenciais para a compreensão do tema.

### 2. Internacionalização da avaliação

Os primeiros passos na internacionalização da avaliação traduziram-se em experiências supranacionais de avaliação de cursos, em áreas específicas, numa base de voluntariado por parte das instituições envolvidas, com recurso a equipas internacionais de peritos, tendo como objectivo principal a comparação de programas de estudos em diferentes países e a aprendizagem mútua daí resultante.

Podem citar-se, como exemplos de exercícios dessa natureza:

- o *International Programme Review of Electrical Engineering*, desenvolvido pela Association of Cooperating Universities in the Netherlands (VSNU) em 1992, relativo a um estudo comparativo de cursos de Engenharia Electrotécnica na Holanda, Suíça, Alemanha, Suécia, Bélgica e Reino Unido;

- o estudo *Business Administration and Economics Study Programmes* promovido pelo *Swedish National Board of Universities and Colleges* em 1992, comparando cursos no Reino Unido, Holanda, Finlândia, Alemanha, França e Suécia;
- um projecto conjunto do *Centre for Higher Education Policy Studies* (CHEPS) da Universidade de Twente com o *American Accreditation Board for Engineering and Technology* (ABET), para comparação de cursos de Engenharia Civil, Mecânica e Química na Holanda, Bélgica, Suíça, França e Alemanha;
- diversos outros exercícios, no âmbito das redes Erasmus ou em redes temáticas, como base para o estabelecimento de uma confiança mútua potenciadora da mobilidade no interior dessas redes.

Tratou-se, por conseguinte, de iniciativas desenvolvidas pelas próprias instituições de ensino superior, motivadas por pressões de diversa natureza, tanto interna como externa aos sistemas de ensino superior, no sentido do desenvolvimento da dimensão internacional da avaliação. Como elementos de pressão interna, salientam-se a crescente mobilidade de estudantes, com os problemas de transparência e comparabilidade daí resultantes, bem como a exportação de programas educacionais, a implicar o alargamento da avaliação para além dos sistemas oficiais de ensino superior. As pressões externas, por sua vez, relacionam-se com a globalização das profissões e os correspondentes problemas de reconhecimento de qualificações, com os acordos relativos à comercialização internacional de serviços (as discussões no âmbito do GATS) e com a acção de organizações internacionais interessadas nos processos de avaliação e reconhecimento.

Uma dessas acções, que correspondeu ao primeiro exercício verdadeiramente alargado na Europa, foi desenvolvida pela Comissão Europeia em 1994-95 ao lançar um projecto-piloto que abrangeu 46 instituições de ensino superior em 17 países da União Europeia/Associação Económica Europeia. Essa experiência, que incidiu sobre as áreas de Ciências de Engenharia e de Ciências da Comunicação/Informação ou Arte/Design, lançou as bases para uma importante decisão do Conselho da UE a ser referida adiante.

A avaliação institucional foi também objecto de um importante exercício de internacionalização, o *Institutional Quality Audit Programme*, lançado pela Associação das Universidades Europeias (CRE) em 1994, com o objectivo de proporcionar às Universidades suas associadas a possibilidade de uma avaliação dos mecanismos de planeamento estratégico e de monitoragem e promoção da qualidade, num processo que abrangeu já um número superior a 50 Universidades Europeias, 3 Universidades Brasileiras e está presentemente a ser estendido a outras Universidades na América Latina. Um aspecto particularmente importante deste programa é o facto de se centrar em elementos essenciais determinantes para a capacidade de adaptação das universidades à mudança (através do planeamento estratégico, como forma de melhor aproveitar as oportunidades surgidas e melhor responder às potenciais ameaças) e para a promoção permanente da qualidade (pela via da detecção precoce de problemas e da institucionalização de mecanismos que, de forma sistemática, reajam a esses problemas). É de realçar que sete das quinze Universidades que integram o CRUP se submeteram já a esta avaliação.

Muito recentemente, a CRE, em parceria com a Academic Cooperation Association (ACA) e o Institutional Management of Higher Education (IMHE), lançou o programa *Internationalization Quality Review* (IQR), como exercício de apoio às instituições de ensino superior na avaliação e melhoria da qualidade da sua dimensão internacional. É interessante notar que este programa, nascido da experiência da CRE quanto à internacionalização da avaliação, se orienta para a outra face da problemática, a da avaliação da internacionalização.

A dimensão europeia da avaliação do ensino superior conheceu dois avanços muito significativos ao longo do último ano. O primeiro surge na sequência da Recomendação do Conselho da UE, adoptada em Setembro de 1998 como consequência do projecto-piloto de 1994-95, no sentido da criação de uma rede europeia para fomento da cooperação entre os sistemas nacionais de avaliação. A *European Network for the Quality Assurance of Higher Education* (ENQA) foi desenvolvida por um grupo *ad hoc*, sob coordenação da Comissão Europeia, durante 1999 e foi formalmente instalada há duas semanas (28 e 29 de Março) em Bruxelas.

A ENQA tem como objectivo central promover a cooperação, a nível europeu, no domínio da avaliação e garantia da qualidade, entre todos os actores envolvidos. São membros da rede as agências nacionais ou regionais de garantia da qualidade, os Governos através de representantes dos Ministérios da Educação, as organizações europeias representativas das instituições de ensino superior — a Confederação dos Conselhos de Reitores da União Europeia (Confederação), a CRE e a EURASHE — e a Comissão Europeia.

As áreas de actuação da ENQA, de manifesto interesse para Portugal, incidem nos seguintes aspectos:

- a recolha e difusão de informação, através de um projecto ambicioso para um *site* na Internet, de uma folha informativa e de publicações temáticas;
- o apoio às agências de avaliação e o desenvolvimento de acções de formação no formato de Seminários para aprendizagem mútua;
- actividades temáticas, desenvolvidas sob a forma de workshops, estudos e projectos, com incidência, nos próximos três anos, em duas áreas essenciais, a da dimensão europeia da avaliação, com acento tónico no reconhecimento mútuo de qualificações, e a do *follow-up* e consequências da avaliação.

Este último aspecto, das consequências da avaliação e, em especial, da visibilidade dessas consequências, é uma preocupação comum à maioria dos sistemas nacionais de avaliação e que se reveste da maior importância, já que a sua não resolução em tempo útil poderá por em causa a sobrevivência dos modelos contratualizantes que predominam nos sistemas de avaliação na Europa.

O segundo avanço tem a ver com o "processo de Bolonha", i.e., o processo de criação de uma *área europeia de ensino superior* a partir de uma conjugação de vontades políticas dos 29 países subscritores da Declaração de Bolonha. Não é esta a oportunidade para descrever o que é a Declaração de Bolonha, aliás certamente conhecida pela grande maioria dos presentes. Não é, porém, demais salientar que a Declaração tem essencialmente a ver com a

inteligibilidade, a comparabilidade e a compatibilidade dos sistemas de ensino superior na Europa e que a palavra-chave para a prossecução desses objectivos, dentro do estrito respeito pelo princípio de subsidiaridade, é a cooperação.

A avaliação e garantia de qualidade constituem pilar essencial do processo de Bolonha, que prevê explicitamente "a promoção da cooperação Europeia na avaliação com vista ao desenvolvimento de critérios e metodologias comparáveis". A ENQA é a estrutura operacional para procurar alcançar esse objectivo.

Em termos de uma globalização dos processos de avaliação a partir dos sistemas nacionais da Europa, não existem experiências significativas, nomeadamente com os Estados Unidos da América, na medida em que os respectivos paradigmas de avaliação são substancialmente diferentes: na Europa predomina o modelo da *quality assurance*, orientado para a promoção da qualidade, enquanto nos EUA predomina o modelo da acreditação, vocacionado para a verificação do cumprimento de standards mínimos. Existe alguma cooperação pontual no domínio da acreditação, como seja o caso da cooperação entre os grupos de trabalho criados, para o efeito, pela International Association of University Presidents (IAUP) e pela Confederação dos Conselhos de Reitores da União Europeia.

### **3. Avaliação da internacionalização**

É interessante constatar que a internacionalização do ensino superior começou por ser desenvolvida e incentivada não como um fim em si mesmo, mas como meio para melhorar a qualidade, através dos efeitos positivos que a internacionalização poderia trazer a aspectos tão variados como o desempenho individual dos estudantes e as carreiras profissionais consequentes, o desempenho dos docentes, os processos de ensino-aprendizagem, o desenvolvimento curricular e os próprios níveis institucional e sistémico, como produto de uma aprendizagem mútua, transcultural, de uma comparação e troca de boas práticas e, em alguns casos,

de um aumento da massa crítica. Nesta fase inicial, a mobilidade internacional estava relativamente limitada a grupos de elite.

Esta ligação estreita entre a internacionalização e a problemática da qualidade perdeu-se já em parte, fruto do alargamento da dimensão internacional do ensino superior, que adquiriu objectivos mais amplos, com destaque para os programas Europeus de mobilidade associados às preocupações com a livre circulação de pessoas e o conseqüente papel do ensino superior. Alguns instrumentos de mobilidade, como seja o contrato institucional associado ao Programa SOCRATES, contribuíram por sua vez para a definição de políticas institucionais para a internacionalização. Esse alargamento de objectivos, que originou um início de massificação da mobilidade, trouxe consigo preocupações legítimas quanto à qualidade das acções de internacionalização desenvolvidas.

Essas preocupações têm vindo a acentuar-se com o crescimento acelerado do ensino transnacional, que se manifesta pela multiplicação de programas de estudos e qualificações que atravessam as fronteiras dos sistemas oficiais de ensino superior. Efectivamente, a mobilidade de pessoas alargou-se à mobilidade de programas e mesmo de instituições, através de arranjos institucionais variados, como sejam o *franchising*, a descentralização de campus, as parcerias multi-institucionais para oferta de um mesmo curso, as instituições internacionais (assim classificadas por não pertencerem a nenhum sistema nacional) ou em *off-shore* e as novas formas de ensino a distância. Neste último campo, em particular, as iniciativas acompanham a par e passo as últimas novidades nas tecnologias da informação e da comunicação, com o aparecimento das universidades virtuais, os fornecedores de serviços educacionais pela Internet e os intermediários (*brokers*) para venda de serviços educacionais.

O ensino transnacional tem aspectos positivos, associados ao alargamento de oportunidades e formas de acesso ao ensino superior e à aproximação dos serviços educacionais aos potenciais utentes, mas levanta problemas e preocupações de garantia de qualidade, na medida em que se desenvolve à margem dos sistemas oficiais de ensino e, como tal, à margem dos procedimentos de reconhecimento, regulação e avaliação.

A realidade, a este respeito, é que, com excepção dos países exportadores de ensino superior, como os EUA, o Reino Unido, a Austrália e, mais recentemente, o Canadá, as agências nacionais de avaliação/acreditação não se orientaram para uma maior atenção à dimensão internacional do ensino superior. Essa atitude justifica-se pelo facto de, em muitos casos, a internacionalização ser vista como actividade algo marginal, e também porque as metodologias de avaliação usadas estão desenhadas em função dos sistemas oficiais de ensino superior e, por conseguinte, pouco ou nada adaptadas às novas abordagens de ensino seguidas pelas instituições e arranjos de natureza transnacional. Acresce que o aparecimento de "fornecedores" de natureza privada, que tinha anteriormente expressão reduzida na Europa (Portugal constitui uma excepção à regra), implicará necessariamente que o enfoque dos objectivos da avaliação, inicialmente centrado na *accountability*, se desloque na direcção da protecção ao consumidor, incluindo no conceito de consumidor não só os estudantes mas ainda os empregadores e demais parceiros relevantes.

No entanto, a necessidade de regular e avaliar o ensino transnacional é premente e o problema assume uma dimensão igualmente supranacional. Por essa razão, está a ser lançado um projecto, conduzido pela Confederação e apoiado pela Comissão Europeia, para efectuar um levantamento aprofundado da situação existente e das tendências a nível Europeu, procurando identificar casos de boa prática e avançar com sugestões de linhas de actuação. Este trabalho irá também envolver a ENQA, a rede de Centros Nacionais de Acreditação e Reconhecimento (NARICs) e os Conselhos de Reitores.

Um dos efeitos das preocupações levantadas pelo ensino transnacional foi o lançamento de uma discussão sobre o interesse em introduzir na Europa Ocidental o conceito de acreditação académica de instituições e de programas de ensino superior, na óptica de verificação de conformidade com standards mínimos para defesa do consumidor. Efectivamente, a acreditação poderá ser uma das vias para introduzir alguma regulação na oferta de ensino transnacional. Os próprios sistemas oficiais de ensino superior poderão, também, vir a estar interessados nesta temática, sendo de notar, a este respeito, os dois projectos-piloto que estão a ser iniciados na Holanda para acreditação de cursos no ensino politécnico, com o objectivo de desenvolver um referencial nacional para os *curricula* nesse sector

e, através da definição e garantia de standards mínimos, alcançar uma melhor aceitação pública das qualificações de natureza politécnica.

Por sua vez, a falta de resposta por parte das agências nacionais de avaliação está a levar as instituições de ensino transnacional mais credíveis a procurar processos alternativos de "certificação de qualidade" que defendam a sua imagem. Desenvolveram-se, por conseguinte, agências temáticas privadas, que funcionam como grupos de instituições de ensino superior, as quais, pelo facto de integrarem o clube, adquirem o direito de usar a respectiva chancela de qualidade. É o caso, por exemplo, do American Accreditation Board for Engineering and Technology (ABET), do European Quality Improvement System (EQUIS), da Association of MBAs (AMBA), da American Association of Colleges and Schools of Business (AACSB) ou do Consortium of Economics and Management Schools (CEMS). Existe ainda uma agência específica para o ensino transnacional, a Global Alliance for Transnational Education (GATE).

O aparecimento de agências privadas de certificação, nos moldes em que se têm desenvolvido, levanta algumas críticas de possível falta de independência e, nomeadamente, a questão de ser "a label for the market" ou "a market for the label". No entanto, na falta de alternativas oficiais, essas agências são úteis, por oferecerem algumas garantias de defesa do consumidor.

#### **4. Conclusão**

Em conclusão, pode afirmar-se que a dimensão internacional da avaliação está em crescendo, como resultado da globalização dos sistemas de ensino superior e das profundas transformações que se verificaram neste sector. Os sistemas de avaliação sentem uma necessidade premente de cooperação, com consciência de que, se não promoverem alguma articulação entre si, estão a deixar em aberto um espaço de natureza transnacional que, ao ser preenchido por outras iniciativas, designadamente de natureza comercial, lhes poderá invadir a respectiva área de actuação.

Há, no entanto, que ter bem presente que a dimensão internacional da avaliação se desenvolve a partir da cooperação, no respeito pleno pelas

competências nacionais nesta matéria. Uma conclusão importante da Conferência de lançamento do ENQA, igualmente subscrita sem reservas na reunião de 3 e 4 de Abril entre os Directores Gerais do Ensino Superior e os Presidentes dos Conselhos de Reitores da União Europeia, que contou igualmente com a presença da Confederação e da Comissão Europeia, foi a de que não há lugar a uma agência Europeia de garantia de acreditação ou de qualidade. Mas foi, contudo, consensual a constatação da necessidade de um quadro de referência Europeu que facilite a inteligibilidade, comparabilidade e compatibilidade dos sistemas de avaliação, sendo crucial. a este respeito, o papel a ser desempenhado pela ENQA.

O grande passo qualitativo no processo de internacionalização da avaliação será, porém, dado quando se iniciarem exercícios de reconhecimento mútuo entre as agências nacionais de avaliação. Este é o grande teste que se coloca à recém-criada rede Europeia, cujos resultados poderão ter um impacto importante na prossecução dos objectivos do processo de Bolonha.

Sérgio Machado dos Santos  
11.Abril.2000