

# SEMINÁRIO

Qualidade e Acreditação no Ensino Superior:  
Modelos e Tendências Actuais

17 de Abril de 2007

Começo por saudar todos os presentes e, de modo muito especial, os nossos conferencistas desta manhã. Vamos ter a oportunidade de ouvir personalidades que têm diferentes experiências, em distintos contextos de trabalho no ensino superior e essa tem sido a tónica dominante nesta série de seminários.

O Professor Sérgio Machado dos Santos, que é bem conhecido de todos nós, tem, não apenas a experiência de ter sido Reitor e Presidente do Conselho de Reitores em Portugal, como tem uma longa experiência internacional, que lhe advém dessa condição, mas também, mais recentemente, do seu grande envolvimento no Programa de Avaliação Institucional da Associação das Universidades Europeias (EUA).

Teremos, de seguida, uma intervenção do Professor Frank Ziegele, que nos vai proporcionar a apresentação da experiência alemã e a possibilidade de vermos quais são os pontos fortes e fracos de um certo tipo de modelo que está, neste momento, em debate na Alemanha. Teremos, certamente, também da sua parte uma contribuição para vermos em que ponto está o debate em relação a mudanças que se avizinham nos modelos e sistemas de avaliação e acreditação do seu País.

Temos depois uma contribuição de duas investigadoras, Carla Sarrico e Maria João Pires da Rosa, que são professoras na Universidade de Aveiro. A Dra. Maria João Pires da Rosa é investigadora do CIPES, Centro de Investigação e Políticas do Ensino Superior, e a Dra. Carla Sarrico trabalha em avaliação dos ensinos superior, secundário e básico.

Finalmente, teremos uma intervenção do senhor Professor Luís Campos e Cunha, que nos proporcionará uma visão fundada especialmente na experiência de uma faculdade. Foi director da Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa e tem, com certeza, presente aquilo que foram as diversas formas de avaliação nacionais e internacionais a que a Faculdade

---

<sup>1</sup> Presidente do Conselho Nacional de Educação

esteve sujeita. Ele próprio também foi avaliador em programas internacionais de avaliação.

Este seminário tem o formato habitual, em que as intervenções dos conferencistas são seguidas de debate. O moderador é o nosso conselheiro Professor Fernando Ramos, a quem também agradeço este envolvimento.

Apenas uma nota para dizer o seguinte. A iniciativa do Conselho Nacional de Educação de promover quatro seminários, cada um seguido de trabalho de grupo, teve origem no facto de termos verificado que no Debate Nacional sobre Educação o ensino superior esteve relativamente pouco activo, no momento em que se avizinhavam alterações anunciadas no quadro legislativo do ensino superior. Por isso, no plenário do Conselho Nacional de Educação em que foi aprovado o Relatório Final do Debate Nacional sobre a Educação, houve um grande consenso sobre a necessidade de organizarmos alguns seminários dedicados ao ensino superior. Essa percepção foi confirmada quando, nesse mesmo plenário, o senhor Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior fez a apresentação das *Orientações para a reforma do ensino superior*. Estas duas circunstâncias conduziram-nos a promover estes seminários: o primeiro, teve lugar em Fevereiro e centrou-se sobre o Estatuto Legal das Instituições de Ensino Superior e sua relação com as questões da autonomia, responsabilidade e governança; o segundo, realizou-se a 6 de Março, e tratou da temática dos Recursos Humanos e Financeiros, das questões da carreira académica e dos sistemas de financiamento; no terceiro, em 28 de Março, tratámos das questões do Acesso e Equidade no Ensino Superior, analisando os modelos de apoio social escolar.

Hoje, o nosso dia será dedicado às questões da qualidade dos sistemas, ou seja, da garantia de qualidade, avaliação e acreditação. Todos concordarão, por certo, que é um excelente momento para que este tema seja analisado e debatido no âmbito do Conselho Nacional de Educação. Temos já assente que as contribuições nestes debates serão objecto de publicação e para isso teremos a colaboração do nosso conselheiro Professor Alberto Amaral, a quem agradeço de novo o envolvimento e a cooperação do CIPES na realização destes seminários, nomeadamente na escolha e convite dos

especialistas nacionais e internacionais que foram envolvidos as várias sessões.

Para além de uma publicação com estas conferências, que será concretizada em tempo oportuno, na próxima quinta-feira, o plenário do Conselho Nacional de Educação irá analisar e apreciar um parecer sobre o documento *Orientações para a reforma do ensino superior*.

Em data a agendar, procuraremos organizar mais dois seminários: um centrado na missão específica do ensino universitário e do ensino politécnico; e outro sobre o estado actual da aplicação da Declaração de Bolonha em Portugal. Certamente que também seremos chamados a envolver-nos na apreciação dos projectos de diploma que foram anunciados pelo senhor Ministro aqui, no CNE. Assim cumprimos a missão do Conselho Nacional de Educação, alargando a possibilidade do debate e a análise a todos os interessados e a todos os parceiros do ensino superior. Estes seminários são parte desse modo de ver a sua missão.

Termino, agradecendo a todos por se terem interessado por esta sessão e estarem aqui presentes, às senhoras e senhores Conselheiros que têm acompanhado todas as iniciativas do CNE e também a todos as senhoras e senhores que, não sendo conselheiros do CNE, quiseram estar presentes e envolver-se neste seminário. Renovo os meus agradecimentos ao Professor Alberto Amaral e ao CIPES e a todos os conferencistas por terem aceite o nosso convite.



## Avaliação e Acreditação

Sérgio Machado dos Santos<sup>1</sup>

### INTRODUÇÃO

Começando com uma breve nota histórica, gostaria de lembrar que a questão da avaliação e acreditação no ensino superior foi tratada em grande profundidade em 2004, tanto a nível de conceptualização e de definição de princípios orientadores como a nível de operacionalização, num trabalho que foi articulado de perto com o Ministério da Ciência e do Ensino Superior. Esse trabalho foi objecto de apresentação pública<sup>2</sup>, para discussão, em sessão presidida pela Ministra Prof<sup>a</sup> Maria da Graça Carvalho e poder-se-á dizer que, caso não tivesse ocorrido a inesperada mudança de Governo em inícios de 2005, as ideias então desenvolvidas teriam muito provavelmente sido vertidas em diploma legal e Portugal passaria a dispor de um dos melhores sistemas de garantia de qualidade na Europa.

Estando presentemente a ser de novo pensada uma alteração ao regime jurídico da avaliação no ensino superior, gostaria de deixar, ainda a título de nota prévia, uma palavra de precaução, para lembrar que o tratamento adequado de uma questão delicada como a presente e à volta da qual se verificam muitas confusões, exige que se parta de conceitos claros e de princípios enformadores do sistema de avaliação que sejam coerentes e consonantes com os objectivos e especificidades próprios do ensino superior.

Foi essa, aliás, a posição adoptada pelas Universidades em 1993, quando com um assinalável sucesso lançaram um processo e uma dinâmica de avaliação que partia de uma definição clara dos princípios subjacentes ao sistema de avaliação, os quais, passada mais de uma década, mantêm plena validade e actualidade, e não só não conflituam com os recentemente

---

<sup>1</sup>Fundação C. Lloyd Braga – Universidade do Minho

<sup>2</sup>Apresentação dos resultados preliminares para discussão pública do estudo efectuado pelo *Grupo de Trabalho para a Reorganização da Rede de Ensino Superior*, MCIES, Palácio das Laranjeiras, Lisboa, 12 de Outubro de 2004.

adoptados *Standards and Guidelines* no âmbito do Processo de Bolonha como, em boa medida, os ultrapassam em alcance e abrangência. Esses princípios foram revisitados em publicação relativamente recente (Veiga Simão *et al*, 2005) e não posso deixar de recomendar a sua leitura a quem se debruçar sobre esta temática.

Dito isto, passo a desenvolver, de forma muito sucinta, algumas ideias básicas com vista a fundamentar algumas recomendações que possam servir como âncoras de referência para a revisão do sistema de avaliação.

#### A dualidade avaliação-acreditação

A dualidade que inicialmente existiu entre os processos de avaliação e acreditação tem vindo progressivamente a esbater-se e começa a deixar de fazer sentido.

A avaliação e a acreditação têm objectivos complementares, em ambos os casos com um considerável impacto social. Efectivamente, enquanto a **avaliação**, tendo em vista a monitorização e melhoria constante da qualidade, representa a função mais nobre e de maior interesse para a comunidade, que é a da promoção da qualidade do ensino, investigação, acção cultural e acção no meio exterior desenvolvidos 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.

Avaliação e acreditação são, por conseguinte, processos indissociáveis, como expresso no recente relatório da ENQA (2006) sobre o sistema nacional de avaliação, o qual só veio, aliás, confirmar o que tem sido repetidamente afirmado ao longo de uma década. 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 essa qualidade é inequivocamente negativa (note-se, a este respeito, que o sistema de avaliação em vigor desde 1994, ao longo do seu 2º ciclo de funcionamento, identificou vários cursos

com *ratings* negativos em itens essenciais para o seu funcionamento e só por inoperância da Administração Central esses cursos não foram encerrados). Por sua vez, a acreditação 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.

Retiramos, do exposto, uma primeira recomendação: *o sistema nacional de avaliação deverá conter e articular as duas dimensões complementares da **avaliação**, enquanto dimensão nobre do processo, nas suas duas vertentes, igualmente complementares, de apoio à melhoria sistemática e sustentada da qualidade no interior da instituição e de informação validada, objectiva e compreensível à sociedade sobre a qualidade da instituição ou curso avaliados e da **acreditação**, enquanto selo credível de reconhecimento oficial.*

#### Qualidade e responsabilidade

A qualidade e a garantia de qualidade são responsabilidades, em primeiro lugar, das próprias instituições de ensino superior: é aí, no seu interior, que se ganha ou se perde a batalha da qualidade.

Foi essa a posição frontalmente assumida pelas Universidades em 1993, ao tomarem a iniciativa de um processo que conduziu a uma dinâmica de desenvolvimento de uma cultura de qualidade de que se podem orgulhar, como facilmente se depreende do relatório de auto-avaliação preparado em 2006 (Machado dos Santos *et al*, 2006). É essa, igualmente, a posição que tem vindo a ser considerada ao longo do Processo de Bolonha e que é explicitamente expressa nos *Standards and Guidelines* (ENQA, 2005) adoptados em Bergen. Note-se que, nesta questão, as Universidades Portuguesas se anteciparam em uma década ao consenso que se veio a construir na Europa.

Nesta linha de pensamento, avança-se uma segunda recomendação: *no desenvolvimento do sistema nacional de avaliação, as estruturas e mecanismos internos de garantia de qualidade deverão constituir a*



*primeira linha, fundamental, nos processos de avaliação. Nessa primeira linha de actuação, deverá ser garantida uma participação activa por parte de todos os actores internos à instituição, por forma a gerar um espírito de pertença e co-responsabilização.*

### O papel da avaliação externa

O exposto no número anterior 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 expresso no Comunicado de Berlim e em diversos outros 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 não poderão 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 já anteriormente referidos de um olhar crítico sobre a qualidade e a garantia de qualidade no interior da instituição de ensino superior, e de validação de uma informação objectiva e facilmente legível por parte da sociedade.

É neste sentido que se avança com uma terceira recomendação, que se insere na linha da primeira recomendação atrás apresentada: *a avaliação externa deverá, também ela, considerar as duas dimensões complementares:*

- *da avaliação, em termos de validação dos mecanismos internos de garantia de qualidade (auditoria), expressa em recomendações com vista a uma melhoria contínua desses mecanismos e da qualidade das actividades desenvolvidas, e num rating multidimensional, em escala pré-definida;*

• *da acreditação, traduzida numa linha de corte no rating e expressa em três gradações: acreditado, acreditado condicionalmente e não acreditado.*

#### Os custos da avaliação

A experiência, tanto em Portugal como em outros países, tem mostrado que a avaliação é um processo muito trabalhoso e dispendioso, como o são, de um modo geral, os processos de controlo de qualidade em qualquer organização ou empresa, a que acresce a complexidade das instituições de ensino superior.

A componente dos custos internos associados à monitorização e garantia de qualidade é, de longe, a mais pesada e é suportada integralmente pelas instituições de ensino superior.

Em contrapartida, a avaliação externa, que se insere, como anteriormente afirmado, na dimensão pública, social, do ensino superior, não poderá deixar de constituir predominantemente um encargo directo da Administração Central: seria não só ilógico, como indecoroso, que assim não fosse!

A quarta e última recomendação que deixo nesta necessariamente breve intervenção é a de que, *face ao grande esforço financeiro exigido pelos mecanismos de avaliação interna, directamente suportados pelas próprias instituições de ensino superior, os custos da avaliação externa deverão ser suportados maioritariamente pela Administração Central, através da agência de avaliação.*

Admite-se, a este respeito, uma excepção, no caso da acreditação inicial de novos cursos, em que, com o intuito de um efeito moderador, a co-participação da Administração Central, que deverá mesmo assim existir, poderá ser minoritária.

## Nota final

Foi adquirido em Portugal um grande capital de experiência no domínio da avaliação. O modelo contratualizante, mau grado a demissão sistemática de responsabilidade por parte de sucessivos governos, potenciou esse acumular de saber e experiência, para o qual muito contribuíram também as múltiplas e participadas reflexões públicas promovidas pelo CNAVES (Machado dos Santos *et al*, 2006, pp. 44-45 e 70-71).

Perderam-se dois anos à espera que outros (os “juizes de fora”) nos viessem dizer aquilo que já sabíamos, e com isso muito se perdeu já na dinâmica de um processo de interiorização de uma cultura de qualidade que estava em curso.

É fundamental capitalizar esse saber adquirido e evitar cair na velha pecha portuguesa de continuamente tudo se destruir, para fazer de novo. É que, como se diz no parágrafo final do relatório de auto-avaliação do sistema de avaliação (Machado dos Santos *et al*, 2006, pp. 84), “seria um erro político e científico trágico se tudo isso se perdesse em resultado de um qualquer acto infundado de voluntarismo”.

## REFERÊNCIAS

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

ENQA (2006) *Quality Assurance of Higher Education in Portugal – An Assessment of the Existing System and Recommendations for a Future System*, Helsinki: ENQA, Occasional Papers 10.

Machado dos Santos, S. (Rapporteur), 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*, Lisbon, CNAVES, FUP, ADISPOR, APESP.

Simão, J. V., Machado dos Santos, S. and Costa, A. A. (2005). *Ambição para a Excelência – A Oportunidade de Bolonha*, Lisboa: Gradiva Edições, pp. 238-240.

## Quality and Accreditation in German Higher Education – Models and Recent Trends

Frank Ziegele <sup>1</sup>

### INTRODUCTION

Bom dia, ladies and gentlemen. First of all I have to apologize that my knowledge of the Portuguese language is more or less limited to those two words “Bom dia” so I need to continue in English. Secondly I want to thank you very much for the invitation, for the chance to present you some aspects of the German experience with quality assurance and accreditation mechanisms. Germany started a fundamental change in quality assurance when establishing an accreditation system about six years ago. On the one hand I hope that this presentation is interesting for you to learn about problems and strengths of accreditation that can be assessed now. On the other hand it would be a pleasure to learn from your ideas and views.

This presentation is divided into four parts. First of all I will introduce you to the German higher education system and its context with regard to quality assurance and accreditation. Secondly, I will try to point out the pros and cons, strengths and weaknesses that have emerged over the past six years. This assessment is followed by a brief introduction to the recent debate on and the future perspectives of our system. The ongoing discussion on current developments might be of particular interest to you since a series of problems with the German system have increased the need for a change in the near future. In the last part of my presentation I give some concluding remarks on quality assurance, models and trends in Germany.

### Germany's context for quality assurance

Let me start now with a brief overview on the framework conditions for Germany's quality assurance system in higher education. The first and

---

<sup>1</sup>Centrum für Hochschulentwicklung/Centre for Higher Education Development

most significant feature of Germany is the federal system in which the political power on higher education is distributed. The responsibility for higher education does not lie on the federal level but is up to the states (*Länder*). This is the reason why we do not have a national agency for quality affairs. Instead Germany has an institution for interstate cooperation in the accreditation process (*Akkreditierungsrat*).

A second aspect is that quality management and accreditation in Germany have developed very much in the context of the Bologna process. We changed from the traditional diploma system to the new bachelor-master structure, which gave reason for implementing the accreditation system. Accreditation was closely linked to the change in the programme structures. It drew attention on quality management on the teaching side and only in very few states on research assessment. In my opinion the Bologna context is one of the reasons why Germany was not able to bring together research and teaching in accreditation systems.

The third aspect is that we have a general trend – quite common to many European countries – of increased institutional autonomy to replace regulatory state interventions by accreditation institutions. Therefore, accreditation is now the new mechanism of introducing new programs as an alternative to state approval. The states are enforcing accreditation and other forms of quality assurance by providing the legal framework in higher education laws.

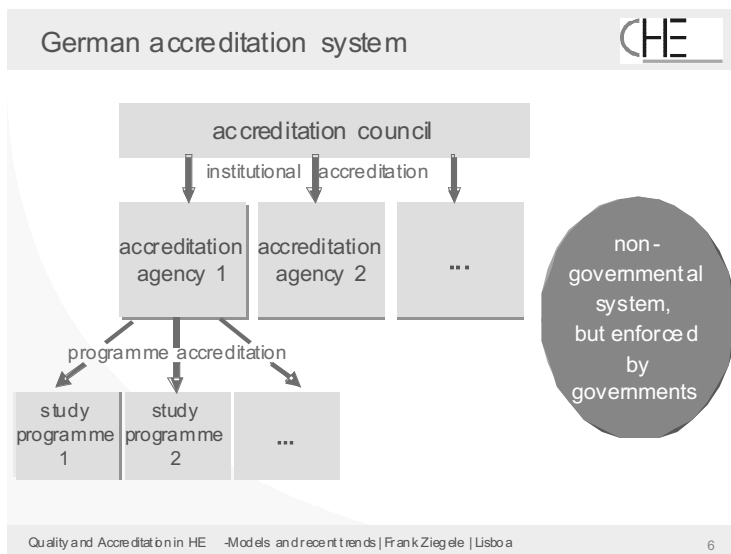
A fourth aspect is the minor role of private higher education in Germany. You might know that only 2% of the students in Germany are studying in private institutions. That is why regulating the market entry through accreditation plays a minor role in the German context.

Apart from accreditation another feature of the German system of quality assurance are evaluation procedures. However, concerning this quality management mechanism we have very different opinions on evaluation in the different *Länder*. Some *Länder* created state agencies for evaluation, others consider higher education institution to be fully responsible for this type of quality management.

The sixth feature of the German situation is that our higher education reforms are quite dynamic at the moment, since we have a lot of simultaneous developments that range from accreditation and quality management, controlling and implementing a bachelor-master structure as well as marketing, research evaluation and benchmarking. All aspects of management are in such a radical change process, that the development of institutions in quality management varies in the different institutions. Some of them focus on quality and implement mechanisms like student evaluation and quality management, benchmarking processes etc. A few are experimenting with tools adapted from the private sector like balanced scorecards or intellectual capital statements. To conclude, German higher education institutions present a great diversity in quality management instruments and tools and a rather heterogeneous picture of quality management.

#### The accreditation system

Now let us focus on the elements of the accreditation system, which has developed within the contexts described. Concerning the institutional structure of accreditation you find a two-level system in Germany: Apart from the accreditation agencies Germany founded the so-called Accreditation Council (*Akkreditierungsrat*), which has a supervisory function towards the agencies and which was founded by the Conference of German cultural ministers – a federal institution of the ministries of the states. (Instead of the political term ‘Standing Conference of the Ministers of Education and Cultural Affairs of the Länder in the Federal Republic’ the shorter name for this institution ‘Conference of German cultural ministers’ is used in this presentation).



It is the responsibility of the agencies to perform the accreditation of the started programmes whereas the Accreditation Council has the task to carry out institutional accreditation of these agencies.

Although the institutional structure of the system is enforced by the government and by governmental decisions accreditation functions in a non-governmental system. The agencies are autonomous institutions that are in a market situation for accreditation and the Council has the status of a quasi-non-governmental organisation.

What are the features of the institutions in this system? The Accreditation Council consists of four researchers, four employers/trade unions, two students, two rectors and two state representatives. The members of the Council are responsible for the rules of the game. They set the standards for the accreditation of the agencies. In this meta-accreditation organisation they supervise and accredit the agencies with regard to their quality. They scrutinize samples of accreditation processes with regard to the quality of work, keep up the communication with the agencies, organize

round tables to ensure similar standards for all actors in this game etc. The Conference of German cultural ministers has defined guidelines for accreditation and implemented veto powers of the state members in the Accreditation Council.

The German accreditation agencies are listed in the following slide.

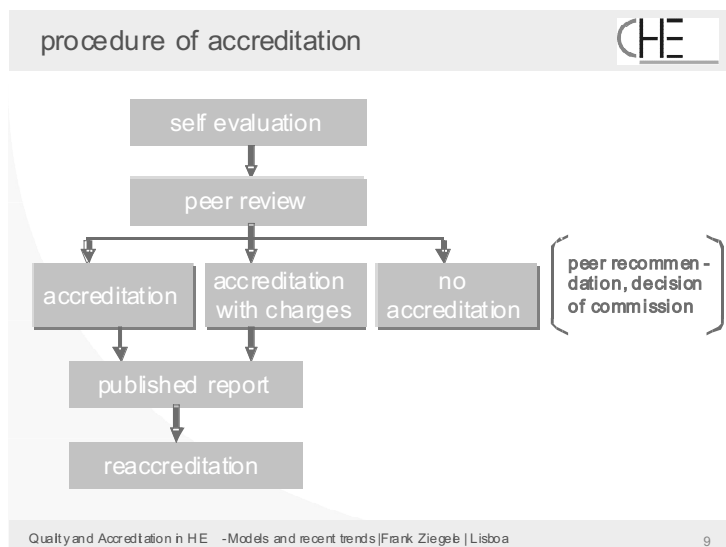
Some agencies deal with a whole range of different study programmes. Others are specialized in certain disciplines such as health care, engineering, business administration. Apart from the national agencies, a higher education institution can also choose foreign agencies. This means that the market structure goes far beyond the national borders. Agencies are independent from the state and have the status of non-profit institutions. Some of them – like the ZevA – were founded by the Rectors' Conference of one of the states in Germany.

The slide is titled "accreditation agencies" and features the CHE logo in the top right corner. It lists several agencies with their respective specialties in parentheses: ACQUIN, AGHPS (health care, social work ...), AQAS, ASIIN (engineering, science...), FIBAA (business administration), and ZevA. A circular callout bubble next to the list states "independent, non-profit institutions". At the bottom of the list, it says "(foreign agencies possible!)". The footer of the slide reads "Quality and Accreditation in HE -Models and recent trends | Frank Ziegler | Lisboa" and the number "8".

Accreditation procedures are extensive and long. Germany complies with the European standard which is common in other countries. An accreditation starts with self-evaluation, is followed by a peer review and ends with one of three different decisions: an accreditation of the programme, an accreditation with charges or a non-accreditation. An accreditation with charges obliges the higher education institution to change specific features concerning its programme. The report of recommendation



is published on the internet. An accreditation of a study programme is valid for five years.



As one specific feature of the system in Germany accreditation opens the higher career track in public administration also for master degrees at Universities of Applied Sciences/Polytechnic Schools. This leads to a greater conversion of universities and other higher education institutions while at the same time the programmes and degrees are increasingly diversifying.

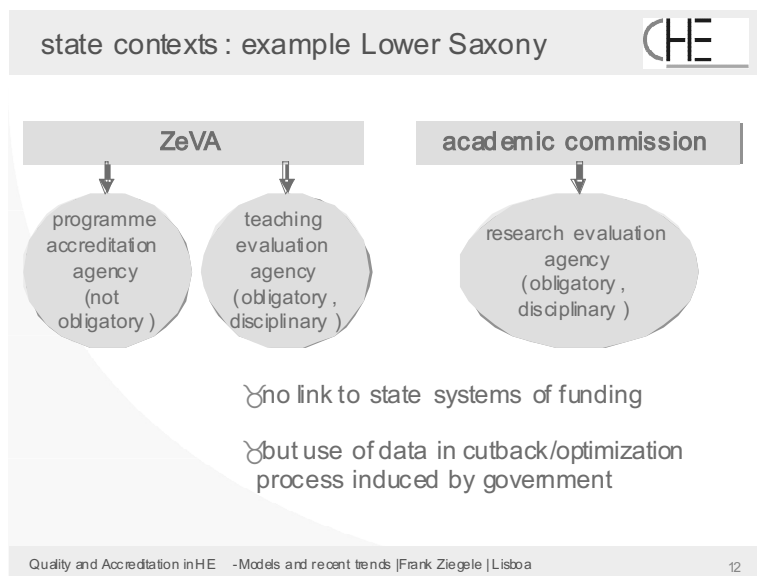
A second feature of the system is the financing of the accreditation processes. Higher education institutions have to pay an average cost of 10,000 to 12,000 Euro not taking into account the expenses that the university has to pay for the preparation and the follow-up before an accreditation process starts.

The accreditation agency checks the program objectives, the outcome orientations, the modules, the concepts, the methods, the employability (a new aspect for the quality of study programmes), staff and resources, service capacities etc. In this process agencies have to assess also compliance with the requirements for a programme defined by the

Conference of German cultural ministers. For instance, each combination of bachelor and master programme has to provide 300 ECTS points (credit points). Such requirements are obligatory and the formal rules are rather strict in Germany compared to the regulations in other European countries. For example, in a vocational, part-time master programme a higher education institution is not allowed to accept students that hold a bachelor degree with 180 credits unless it offers them a programme with 120 credits before admission to the master level. But this would extend the study cycle for a part-time master degree up to at least three years. In my opinion this situation makes it unfeasible to participate in a programme, particularly for those who have a job parallel to their education. This is just one example for rigidities in the German system leading to problematic effects.

Agencies are offering a wide range of services, which are part of the market model. For example, they provide information on the procedure and also a check of the general chance for a programme to be successfully accredited. Furthermore, agencies are responsible for the project management of the accreditation process, for the training of the peers and for consultancy before and after an accreditation process.

The example of the state Lower Saxony may illustrate how the accreditation process is embedded with further activities of quality management and quality assurance.



In Lower Saxony the quality assurance agency, which is called ZevA, offers both programme accreditation and evaluation of teaching. As evaluation is obligatory in Lower Saxony higher education institutions would be much more inclined to prefer this agency since it offers two services. Besides the agency, an Academic Commission offers evaluation of research, which is also compulsory for higher education institutions in Lower Saxony. This specific architecture is a rather progressive example as it brings together both aspects of quality assurance in higher education: the evaluation of research and teaching.

Another remarkable aspect is that the evaluation results of the ZevA and the Academic Commission are not linked to the state system of funding. This differs from the situation in the United Kingdom for example, where there is a close connection between research assessment and funding of the institutions.

### Assessment of strengts and weaknesses of german accreditation

The following part deals with the strengths and weaknesses of the German accreditation system. An advantage of the system can be seen in the competition between the agencies that may lead to improve the quality of the services and to a greater choice, even for specialized accreditation procedures for certain disciplines, instead of dependency from one single agency. Furthermore, the close link between accreditation and the implementation of bachelor and master programmes induced the necessity to rethink traditional programme structures and promoted curricular innovation.

Concerning the structure and the system of accreditation there are a few but significant weaknesses.

First of all there is a systemic problem. Germany does not have a legal basis that is substantial for the system. Instead this system was created on the decision of the Conference of German cultural ministers. This endangers the stability of rules.

Another, second problem concerns the structural overload: some of the tasks of the Accreditation Council are also done on the European level. For instance, ENQA accredits his members similar to the Accreditation Council. This leads to a double structure which raises the question why a German Accreditation Council is needed if a European institution is taking over this task.

Thirdly the accreditation of single programmes tends to ignore synergies and relationships between study programs.

A fourth problem refers to a contextual phenomenon: Concerning the change from the diploma to the bachelor-master structure the system might be generally considered to be useful. But with regard to the endless loop of re-accreditation every five years, the complex bureaucratic procedures and regulations tend to obstruct the whole system in the near future.

Another, fifth problem deals with political incoherence: From a political perspective there is no clear representation of German interests on

the European level because of the multitude of players in quality assurance. Instead, each single agency appears in diverging ways on the European level and speaks on behalf of Germany.

A sixth aspect describes a problem of integration: As you certainly know, Germany has launched the so-called “excellence initiative” that aims to identify disciplinary excellent clusters and to promote them financially by the federal and state governments. But then again, this mechanism of assessing excellence does not compensate the need of accreditation for the programs of the clusters, which raises the question why agencies should re-examine a programme that has been successfully approved to be excellent. This double work leads to a superfluous bureaucracy.

General problems refer to the difficulty to handle rather detailed rules, e.g. the tendency towards detailed and comprehensive module descriptions. If an institution has a staff change of teachers, the vicious circle of sticking to detailed descriptions of modules would block new ideas of new people. Talking from personal experience, this does not matter to me since I adjust my program to innovative developments. However, it is unclear if this will be to the success of a re-accreditation, as the commission will see that the contents of the modules have changed within a few years.

With regard to the market structure an eighth problem arises. If the accreditation fails, the institution might be inclined to choose another agency and the original accreditation institution loses a customer. This can be one of the reasons why a great majority of programmes have been successfully accredited. At the same time a trend is emerging which shows that some agencies tend to act more authoritarian than ministries – again some personal experience.

A ninth field of problems can be identified when looking at the work of the higher education institutions. Inside the institutions professors are often confronted with insufficient internal support in accreditation processes: Many professors in charge of certain programs lack of professional help in writing the application for accreditation and the papers for the self-report, in designing the modules and calculating the workload

and ECTS points. This is because the institution does not provide sufficient service, time, money and professionals for this additional new work field.

The last and tenth aspect in this critical assessment deals with the most significant factors of accreditation: time and costs. According to the data of 2006 there are 11,450 programs in the German institutions: universities, polytechnics, colleges. The table below gives an overview on the number of new master and bachelor programs and the percentages of accredited bachelor and master programs at higher education institutions in 2006:

<b>Number of programmes 2006</b>	<b>University</b>	<b>FH</b>	<b>Arts</b>	<b>Total</b>
Total	7791	2984	675	11450
Bachelor	1552	1188	28	2768
accredited BA	20%	28%	3,5%	23%
Master	1102	729	28	1859
accredited MA	32%	43%	18%	36%

The figures show that there are low percentages of accredited study programmes in the two-tier structure (only 20% of the bachelor and 32% of the master programmes in Germany were accredited). Furthermore the agencies have difficulties in mastering the work of accreditation procedures. Taking together the total number of the existing 11,450 programs and comparing it with the number of the accredited programs, one can see that in 2006 only 11% of all the new programs are accredited. Apart from this significant workload of the agencies the system suffers from tremendous costs of accreditation: An accreditation for a program costs 11,000 Euros on average. If one multiplies this amount with the number of 2,700 bachelor and 1,800 master programs a total sum of 46 million Euros has to be paid by the higher education institutions – not including opportunity costs.

### Recent debate and future perspectives

Concerning the immense expenses and the overload of work one might assume that the system is at risk to collapse. However, this has not yet become a central issue in the political debates. Only a discussion about different options on how to modify the system has emerged among the actors in charge of the accreditation system. Therefore, this part focuses on the current debate on accreditation in Germany.

One alternative aims at reducing the workload of accreditation by accrediting not all the programmes but only a sample of them. This approach is based on the belief that the successful certification of one programme sufficiently implies the same quality of other programmes.

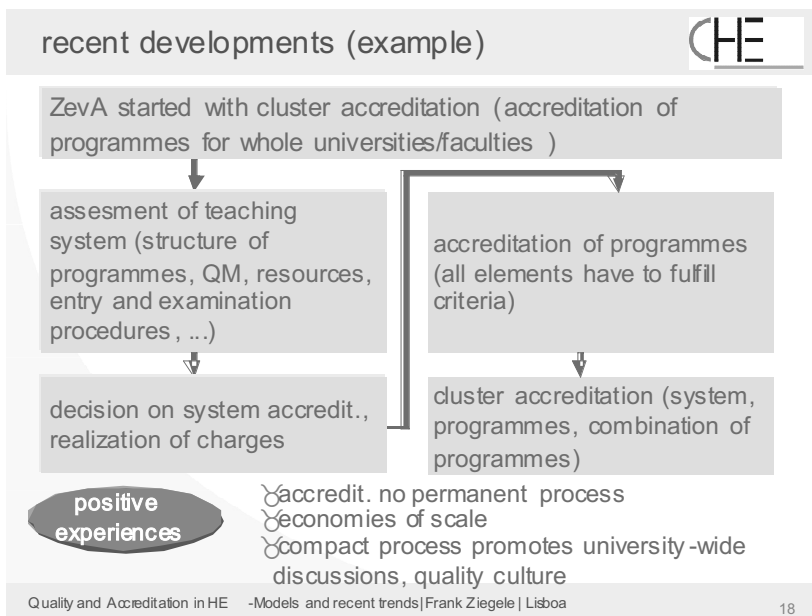
A second approach favours a model of a combined accreditation on the system and the programme level. The method is to concentrate several programmes in one accreditation procedure and to integrate the institutional governance of the programmes on the system level. This is called cluster accreditation and shows analogies to what is discussed in Portugal at the moment. Several programmes are put together and both this bundle of programmes and the whole institution or the faculty – depending on the size of the higher education institution – are objects of the accreditation process.

The most discussed and third suggestion is process accreditation that is based on detailed descriptions of internal procedures. For this type of accreditation higher education institutions are required to give a thorough documentation on the internal process of developing and assuring the quality and design the programmes, which they publish in handbooks. These handbooks serve as basis for external accreditation of the agency.

The fourth model is established in the United Kingdom and in other countries. It aims at evaluating the quality management of the institutions according to an individual concept, an individual profile of the quality management at the respective higher education institution. As this type of assessment emphasizes the specific features and individual profile of the higher education institution it is called institutional audit. As the individual approach attempts not to indoctrinate a standardized pattern or system but

takes the existing structures, specific conditions and established practices of quality assurance into account, it can be considered one of the most promising approaches. Instead of a “yes or no”-decision on accreditation, institutional audit focuses more on recommendations for quality improvement.

Concerning the political developments, the Conference of German cultural ministers has only recently planned to open the accreditation market also for system accreditation. That means higher education institutions have a choice between programme accreditation and institutional approaches of accreditation. Some of the agencies have already started to develop and provide models for new types of quality assurance.



For example ZevA offers cluster accreditation.

As a first step the agency assesses the university or faculty on the system level with regard to teaching, the structure of the programmes, the resources, the admission procedures etc. In the second step the agency concentrates on the quality of the programmes, their elements, synergies,



combinations etc. This two-fold procedure of cluster accreditation helps the higher education institution not to suffer from having single programme accreditations separate from each other and at different times. An advantage of the cluster accreditation is not to have accreditation as a permanent process at the institution, but to have accreditation of many programmes at one time and therefore a break until re-accreditation starts. Another advantage are economies of scale when combining the programme aspects in one concentrated and compact process. A third argument for this kind of accreditation is that it promotes quality culture at the whole institution by evoking a university-wide discussion on quality on the system level whereas single programme accreditation confines the quality debate to the faculty or even the people responsible for the programme in question.

A second and recent development in Lower Saxony is the replacement of programme evaluation through a type of institutional audit. ZevA developed a model that is based on a flexible criteria catalogue.

This means that the importance of the single criteria and also the content of possible additional criteria are defined according to the profile and specific structure of the institution. The advantage of the principle of selecting and weighting criteria is that the assessment is adjusted to the higher education institution instead of applying a uniform and standardized pattern. A third element of this approach is the possibility of enlarging the catalogue for research components to assess not only the quality of teaching but also of research. What remains in this model is the principle of self and peer evaluation although the selection of peers depends on the type of assessment in this procedure: for the aspect of program evaluation peers are needed who are experts in the discipline of the programme, whereas the assessment of the institutional aspects in the accreditation process requires experts of quality management.

The table below presents an exemplary selection of the criteria for institutional audit by the ZevA in Lower Saxony. This extensive list does not mean that all criteria are applied in the same uniform way. Instead, the institution prioritises each item according to its specific goals and profile.

strategic concept	procedures of strategic planning, communication process, quality goals, mission statement
quality culture	participation in quality development, responsibilities, systematic involvement of members of HEI
programme evaluation	clear criteria and processes, peer review, follow-up controlling
stakeholder involvement	role of stakeholders (teachers, students, alumni, employers) in processes, decision-making responsibilities
quality assurance in academic services	evaluation of services, resource allocation, library services, benchmarking
quality assurance in other student services	advisory service, social activities, access procedures, career service, care for students with special needs, cooperation with student services
internationalization strategy	students and teachers from abroad, joint degrees, incentives, partnerships, language programmes

## Conclusions

As an overall assessment of the system in Germany one can conclude that the competitive system of accreditation with non-state actors is an advantage: the competition among the agencies gives incentives for a permanent self-improvement, prevents one-sided developments in accreditation, uniform policies and dependency of institutions on one single agency. This market competitiveness might even become more dynamic if more agencies are founded and the states maintain and continuously improve their role as legal motivators of mechanisms and models while leaving enough freedom for the institutions to design their own models and quality management systems.

The programme oriented approach of accreditation has contributed to implement the bachelor-master system successfully. This work is more or less done now. But when taking the weaknesses of the current system into account one can conclude that the established accreditation procedure turns out to be too costly, too time consuming and too concentrated on programmes in a long run. Therefore the established system requires a change in favour of less costly, less time-consuming concepts on both the system and the programme level while avoiding the danger of imposing

uniform norms for quality management on the institutions and neglecting the individual and specific institutional profiles in the end.

New models and approaches of accreditation, that combine quality aspects of programmes and systems while taking the institutional profile into account, might offer solutions in the near future. Institutional audit serves as one concrete example. But above all it also presents a chance to bring together the teaching and the research perspective in quality assurance. This is and will be an important principle to benefit the quality of higher education as such, particularly in Germany. Thank you very much for your attention.

## Qualidade e Acreditação no Ensino Superior: Modelos e Tendências Actuais

Cláudia Sarrico e Maria João Pires da Rosa<sup>1</sup>

### Introdução

Há quinze anos atrás, Peter Drucker (citado em Massy, 2003) previu que as universidades se tornariam relíquias em trinta anos. Muito embora Drucker tenha provavelmente exagerado nesta sua previsão, a verdade é que actualmente o ensino superior não pode mais tomar como garantida a sua posição inquestionável na sociedade, situação que Massy (2003) designa como *'the Erosion of Trust'*. Esta designação retrata bem a situação vivida hoje pelo ensino superior, que ao longo das últimas décadas tem vindo paulatinamente a perder a confiança pública que lhe era habitualmente depositada, facto que eventualmente poderá vir a colocar em risco instituições e académicos. Para Massy (2003), a razão para esta erosão da confiança no ensino superior reside no facto de as instituições de ensino superior estarem actualmente a trabalhar numa lógica de “suficientemente bom”, esquecendo que “honrar a confiança” que lhes é depositada implica ir mais além. E como podem as instituições de ensino superior, universidades ou politécnicos, ir mais além? Essencialmente procurando ser melhores do que actualmente são, através da melhoria contínua e sustentada, garantindo a qualidade da educação que fornecem, sem gastar mais, sem dismantelar o seu empreendimento ou subverter os seus valores (Massy 2003: 5). Obviamente que tudo isto é mais fácil de dizer do que fazer, porque tal como Trow (1996) adverte: *“Trust cannot be demanded but must be freely given. In Trollope’s novels, a gentleman who demands to be treated as a gentleman is almost certainly no gentleman”*.

Este texto procura discutir a relevância das questões da qualidade no ensino superior e o desenvolvimento de modelos de garantia e avaliação da qualidade, tendo como pano de fundo o caso português.

---

<sup>1</sup> Universidade de Aveiro  
CIPES

## O movimento da qualidade no ensino superior

Para Vroeijenstijn (1995), a actual atenção que é dada à qualidade no ensino superior pode dar a impressão de que esta é uma moda das últimas décadas e que não existia qualquer noção de qualidade anterior a 1985. Isto não é, obviamente, verdade. O conceito de qualidade no ensino superior não é recente; de facto, as preocupações com a qualidade são tão antigas como a fundação das universidades, tendo desde sempre feito parte do seu *ethos* académico (Rosa and Amaral, 2007).

Para Van Vught (1995), já no século XIII era possível distinguir dois modelos de avaliação da qualidade: o modelo francês, em que o controlo era exercido por uma autoridade externa, sendo o arquétipo da avaliação da qualidade em termos de responsabilização e prestação de contas (*accountability*), e o modelo inglês, de uma comunidade de membros auto-governada, como exemplo da avaliação da qualidade em termos de revisão por pares (Cobban 1988).

Na Universidade de Paris, a autoridade externa era representada pelo chanceler da Catedral de Notre Dame, que agia em nome do Bispo de Paris; pelo contrário, em Oxbridge, os membros dos colégios formavam uma comunidade que tinha poder para julgar a qualidade dos seus colegas e o direito de prescindir de mestres incompetentes, bem como de cooptar novos membros. Existia também o caso da Universidade de Bolonha, a *alma mater studiorum*, uma instituição controlada por estudantes que detinham o poder de contratar professores numa base anual, multando aqueles que não cumprissem os seus deveres para com os estudantes, ou mesmo despedindo todos os que tinham uma qualidade abaixo do razoável. A Universidade de Bolonha pode pois ser considerada como um exemplo extremo de aplicação do princípio da satisfação do cliente.

Os modelos francês e inglês abordam, então, e respectivamente, duas dimensões diferentes de qualidade – extrínseca e intrínseca. Ao longo dos séculos, a dimensão intrínseca foi-se tornando predominante na academia. A partir dos anos 80, acentua-se a dimensão extrínseca, enquanto forma preponderante de política pública para o sector. As preocupações com a

qualidade no ensino superior, com a sua avaliação, gestão e melhoria só se afirmaram como um pensamento central dos governos e das sociedades durante a década de 80 (Liaison Committee of Rectors' Conferences, 1993):

- no Reino Unido, em 1984, Sir Keith Joseph declara que os principais objectivos para o ensino superior devem ser a qualidade e o “*value for money*”;
- em França, também em 1984, é criado o *Comité National d'Évaluation*;
- na Holanda, é publicado em 1985 um documento governamental denominado “*Higher Education: autonomy and quality*”.

De acordo com Rosa e Amaral (2007), são vários os factores que podem explicar esta mudança na abordagem à qualidade no ensino superior, nomeadamente a massificação deste nível de ensino, a alteração na relação entre as instituições de ensino superior e o Estado (de um modelo baseado no controlo pelo Estado passou-se a um modelo de supervisão pelo Estado), o aumento da autonomia institucional, o papel cada vez mais relevante desempenhado pelo mercado ao nível da regulação do ensino superior, os problemas do *principal/agent* e a perda da confiança nas universidades.

O objectivo da avaliação da qualidade tem, então, vindo a ser deslocado de uma lógica de melhoria da qualidade (do ensino superior) para uma de prestação de contas (das instituições de ensino superior) – o primeiro objectivo sendo essencialmente perseguido por académicos e instituições de ensino superior e o segundo pelos governos. Neste contexto, não é de estranhar que a atenção dos países europeus, e da Europa em si mesma, tenha recaído sobre o desenvolvimento de modelos e sistemas de avaliação da qualidade que apontam claramente para as qualidades extrínsecas do ensino superior, ou seja, das qualidades encontradas nos serviços fornecidos à sociedade pelas instituições de ensino superior (Van Vught, 1994). Contudo, é preciso não esquecer o objectivo da melhoria da qualidade! As instituições de ensino superior têm que ser capazes, neste dealbar do século XXI, de procurar desenvolver modelos e sistemas de

avaliação que lhes permitam assegurar e melhorar internamente a sua qualidade de forma sistemática e continuada (Rosa e Amaral, 2007).

#### Instrumentos de avaliação da qualidade no ensino superior

Existem vários instrumentos de avaliação das universidades. Um dos mais populares são os chamados “indicadores de desempenho” (para uma revisão aprofundada deste assunto, ver Cave *et al.*, 1996). Esta expressão não é consensual e, por vezes, aparece também a expressão “estatística de gestão”. Os indicadores de desempenho podem ser considerados como um elemento da função de controlo da gestão: esta estabelece padrões que se pretendem atingir; um sistema de informação que indique se os padrões estão ou não a ser atingidos; e a possibilidade de acção correctiva se o padrão não estiver a ser atingido. Os indicadores de desempenho ou estatísticas de gestão enquadram-se no elemento informativo necessário à existência da função de controlo. No entanto, os indicadores de desempenho podem ser muito polémicos na avaliação do ensino superior. As razões derivam de dificuldades técnicas, decisões políticas, e a influência de quem os usa. Outro problema é a dificuldade em estabelecer a ligação entre *inputs* e *outputs* do processo. Por exemplo, do lado dos *outputs*, alguns produtos, tais como graus de investigação, representam simultaneamente *outputs* de ensino e investigação. Do lado dos *inputs*, muitos custos, na forma de tempo dos docentes, os serviços centrais, como as bibliotecas, os centros de cálculo, edifícios e equipamentos, são comuns ao ensino e à investigação.

Uma maneira de reduzir os problemas da utilização de indicadores de desempenho é proposta por Jesson & Mayston (1990): primeiro, um quadro conceptual claro dentro do qual se estabelecem os indicadores e o conjunto de objectivos a eles associados; segundo, um processo de selecção para determinar quais os indicadores a ser utilizados, e como; terceiro, uma especificação de como os indicadores se ajustam no processo de tomada de decisão e gestão.

Os indicadores de desempenho podem ser usados com vista a determinar ou informar decisões ou julgamentos e talvez torná-los mais

robustos, transparentes, racionais ou justos. Podem ser usados formativamente tendo em vista desafiar, interrogar, dialogar, reflectir ou diagnosticar. Podem ser usados como instrumentos de acompanhamento, com vista a manter um sistema ou assegurar um nível de qualidade previamente acordado. Podem ser usados como instrumentos de apresentação, com vista a fazer *marketing*, atrair investimento, apoio ou recrutamento. Podem ainda ser usados para aferir tendências ao longo do tempo.

Outro instrumento de avaliação muito utilizado é a avaliação pelos pares. A avaliação pelos pares envolve, normalmente, o seguinte:

- Os que são avaliados sabem quem são os avaliadores;
- Os avaliadores tomam conhecimento da totalidade do trabalho dos avaliados;
- Os avaliados têm a possibilidade de falar do seu trabalho para que mal-entendidos possam ser desfeitos e os avaliadores se tornem mais conhecedores daquilo que estão a julgar;
- Os pares devem ser “genuínos”, isto é, não devem ser muito diferentes em estatuto daqueles que vão avaliar, apesar de serem peritos reconhecidos na área a ser avaliada.

Mesmo seguindo um protocolo como o acima descrito, há ainda quem considere a avaliação pelos pares com não muito válida. Gillet (1989), citado por Cave *et al.* (1996), nomeia investigação psicológica que apoia a ideia que “a validade preditiva de uma fórmula mecânica é quase sempre superior àquela resultante de uma abordagem que faz juízos de valor”. Apesar de muitos académicos rejeitarem esta ideia, há um interesse crescente em explorar maneiras de combinar avaliação quantitativa com avaliação qualitativa. Irvine (1989), citado por Cave *et al.* (1996), por exemplo, mostra que existe “uma associação forte entre dados bibliométricos e julgamentos por peritos”.

A auto-avaliação é usada em muitas metodologias de avaliação de qualidade. O seu principal propósito é possibilitar à instituição ou a uma sua



sub-unidade fornecer informação apropriada, relevante e actualizada acerca de si. Usualmente, um relatório de auto-avaliação forma a base a partir da qual uma equipa de avaliação externa pode fazer julgamentos. A auto-avaliação é, muitas vezes, levada a cabo por académicos como resposta aos requisitos de uma agência nacional responsável pela avaliação. No entanto, às vezes, as instituições ou os departamentos iniciam elas mesmas a auto-avaliação para outros fins: seja em antecipação de avaliações externas subsequentes; ou, talvez mais comumente, em resposta a um problema ou necessidade definidos internamente.

O conteúdo da auto-avaliação é, nalguma parte, definido pela instituição ou departamento que a faz. Todavia, muitas agências de avaliação prescrevem directrizes ou quadros conceptuais ou questionários pré-estruturados sobre os quais a auto-avaliação se baseia.

Uma questão fundamental é a de saber se a auto-avaliação é somente um exercício de compilação de informação ou se é uma auto-avaliação genuinamente crítica. O que nos leva a perguntar: a quem é que deve a auto-avaliação beneficiar? É só para cumprir os requisitos da agência externa ou teria sido levada a cabo sem nenhuma pressão externa? Muitas agências relatam problemas para assegurar que as auto-avaliações são suficientemente “avaliativas”. Em geral, as instituições acham difícil ser críticas e avaliadoras quando os resultados são usados por um grupo de avaliação externo. Por essa razão, na maior parte dos sistemas de avaliação, o relatório de auto-avaliação não é tornado público, e só é dado a conhecer aos avaliadores externos.

As visitas por avaliadores externos é outro instrumento de avaliação. Têm, normalmente, a duração de um ou dois dias. As discussões são baseadas no relatório de auto-avaliação e em questionários ou entrevistas, se os houver. Podem participar a equipa de auto-avaliação, outros docentes, outros funcionários e estudantes. Após a visita, a comissão, normalmente, elabora um relatório preliminar. Este relatório é enviado à instituição para correcções factuais ou erros. O relatório final é, então, redigido. Compreende, geralmente, observações gerais e recomendações, e pode conter uma classificação de mérito. Poderá, também, conter uma resposta da instituição visada. Normalmente, este relatório é tornado público. Pode ou

não haver lugar a uma visita posterior para avaliar se as recomendações estão ou não a ser postas em prática.

#### Instrumentos qualitativos vs quantitativos

A avaliação pelos pares, ao fazer julgamentos holísticos, tem tendência a dar menos peso do que o devido a dimensões menos importantes. Há estudos robustos que mostram a superioridade do modelo quantitativo relativamente ao juiz (Doyle *et al.*, 1996). Isto porque sem recurso a uma fórmula, o juiz (ou painel de avaliadores) não consegue ser consistente com a sua própria política de avaliação. Os modelos quantitativos removem estas inconsistências.

Quanto aos modelos quantitativos, quase todos eles são lineares. No entanto, a política subjacente aos juízos de valor do painel de avaliação pode não ser linear. Apesar disso, existe consenso entre os investigadores comportamentais de que, embora as não-linearidades estejam, às vezes, presentes nos julgamentos humanos, os modelos lineares têm-se mostrado bastante robustos. Uma das desvantagens dos modelos quantitativos é que, frequentemente, é difícil, ou mesmo impossível, introduzir medidas de qualidade nos modelos quantitativos. Por outro lado, um modelo único para todas as unidades sob avaliação não pode cobrir factores especiais. Já um painel de avaliadores pode fazer ajustamentos aos resultados de um modelo quantitativo para levar em consideração esses factores especiais.

Conclui-se que o uso de métodos quantitativos não implica a substituição dos painéis de avaliadores, mas complementa-os. Os painéis precisam de compreender bem o que é para eles a qualidade e factores especiais, com o objectivo de os definir e, quando possível, os medir. Basicamente, precisam de fazer um esforço para explicitarem as suas políticas de avaliação. Nenhum painel deve tentar fazer melhor o trabalho de um computador, na sua capacidade de agregar dados e de os tornar informação e conhecimento digerível por humanos. Assim, os painéis podem dedicar o seu esforço a tornar o processo de avaliação num ciclo de enorme aprendizagem, no qual a comunidade académica pode compreender-se melhor a ela própria.

## A avaliação do ensino

Da análise da literatura podemos constatar que na avaliação do ensino são utilizados vários indicadores. Do lado dos *inputs*, aparecem a classificação de entrada e a ordem de escolha do par curso-instituição. Do lado dos *outputs*, aparecem as taxas de desistência, progressão, graduação e empregabilidade, e as classificações à saída.

Tradicionalmente, tem havido menos consenso quanto ao uso de indicadores de desempenho de ensino do que quanto ao uso de indicadores de desempenho em investigação. Mais uma vez, os problemas são técnicos, mas também políticos. Os problemas técnicos levam a que os indicadores sejam muitas vezes guiados pelos dados disponíveis e por aspectos quantificáveis. Os problemas políticos resultam de não haver consenso quanto aos objectivos.

O uso destes indicadores tem vindo a modificar-se. Diz-se que os anos de 1980 foram os anos da eficiência e que os anos de 1990 foram os anos da qualidade. Nesse sentido, há uma tendência para os indicadores serem usados como fornecendo informação contextual para uma avaliação mais qualitativa, mais do que servirem como a avaliação em si.

Um instrumento qualitativo que pode ser usado na avaliação do ensino é a avaliação pelos pares. Tal como com os indicadores de desempenho, a avaliação pelos pares do ensino não é, de forma alguma, tão consensual como a avaliação pelos pares da investigação. A avaliação do ensino pelos pares, como avaliação sumativa, tem sido severamente criticada porque, frequentemente, se torna um indicador de reputação, mais do que de desempenho. É acusada, ainda, de poder reduzir a diversidade e a inovação no ensino. Para além disso, os julgamentos pelos pares tendem a ter baixa correlação com outras medidas mais “objectivas”. Como avaliação formativa, a avaliação pelos pares reúne apoio considerável.

A avaliação sistemática do ensino pelos estudantes, através do uso de questionários tem uma longa tradição nos EUA. É a forma mais directa de avaliar o ensino, à excepção da observação de aulas pelos pares ou inspectores. O interesse pelo seu desenvolvimento coincide com a

percepção do aumento do poder do consumidor e dos direitos do consumidor. No entanto, este tipo de avaliação nem sempre é bem aceite pelos académicos que duvidam da sua validade, fiabilidade e facilidade de implementação. Muitos académicos, sobretudo na Europa continental, continuam cépticos. Afinal, a avaliação do ensino pelos estudantes deve centrar-se em quê? No comportamento do docente, nas características da cadeira, no ambiente institucional, na satisfação do estudante? Apesar das dúvidas, a avaliação do ensino por parte dos estudantes é, hoje em dia, um elemento importante de quase todos os exercícios avaliativos das instituições de ensino superior.

#### A avaliação da investigação

Quanto à avaliação da investigação, aparecem como indicadores de *input* os fundos de investigação e o número e tipo de investigadores; como indicadores de *output* aparecem os produtos de investigação: artigos, comunicações em congressos, livros, teses, patentes, etc.

O relacionamento entre qualidade e indicadores de desempenho quantitativos de investigação é uma fonte inesgotável de debate. No entanto, e como o financiamento da investigação tende a ser mais selectivo do que o do ensino, o uso de indicadores de desempenho de investigação vulgarizou-se. Muitos defendem que o uso de indicadores quantitativos torna os julgamentos subjectivos mais aceitáveis. Os indicadores mais utilizados tendem a ser os indicadores bibliométricos, que medem o número de publicações com revisão científica, e o número de citações (impacto) dessas publicações. Este tipo de indicadores foram popularizados pelo *Institute for Scientific Information* que publica três bases de dados: o *Science Citation Index*, o *Social Science Citation Index*, e o *Arts and Humanities Citation Index*. Uma crítica feita a estes indicadores é que muitas publicações não aparecem nestas bases de dados.

A avaliação sistemática da investigação tem tido alguns efeitos. Há evidência que levou a um aumento substancial da produtividade e da qualidade. Colateralmente, criou um mercado de transferências de

«estrelas» da investigação; nalguns campos, estreitou o âmbito da investigação; e há quem argumente que penalizou a investigação mais radical e a investigação aplicada. Apesar da controvérsia, há provavelmente mais acordo quanto aos indicadores de investigação do que quanto aos de ensino.

Por outro lado, as Ciências Sociais, as Humanidades e as Artes sentem, muitas vezes, que o sistema de indicadores de desempenho foi desenhado para as Ciências Naturais e que é aplicado inadequadamente nos outros ramos do conhecimento. Nesta linha, algumas pessoas argumentam que o escolasticismo (*scholarship*), que faz a ponte vital entre o ensino e a investigação está a ser esquecido. O escolasticismo, definido como uma nova interpretação do que já se conhece, é menos prevacente nas ciências do que nas humanidades.

A avaliação pelos pares, avaliação por indivíduos que são reconhecidos como peritos no campo de estudos em avaliação, é outro instrumento utilizado na avaliação da investigação. A crescente tendência para o uso de indicadores de desempenho pode ser vista como implicitamente representar uma diminuição da confiança na avaliação pelos pares. Há, também, quem acredite que este é um movimento no sentido de substituir a avaliação pelos pares por avaliação por métodos que supostamente os gestores, em vez dos académicos, conseguem dominar e controlar. Por outro lado, o uso de indicadores de desempenho pode ser visto como uma maneira de informar, e assim reforçar, a avaliação pelos pares. Anderson (1989), citado por Cave *et al.* (1996), descreve o papel dos indicadores de desempenho como “democratizadores” do financiamento da investigação, tornando-o mais transparente.

Paradoxalmente, e à medida que os julgamentos pelos pares se tornam mais sistemáticos e baseados em critérios gerais, mais estes são considerados como indicadores de desempenho.

## A avaliação institucional

Serão os exercícios de avaliação do ensino e da investigação suficientes para aferir do bom desempenho das instituições? Cada vez mais se discute a necessidade duma visão mais holística do desempenho das instituições, nomeadamente da avaliação institucional.

Por outro lado, os exercícios de avaliação do ensino, por curso ou área disciplinar, e os exercícios de avaliação da investigação, por área científica, têm vindo a tornar-se cada vez mais pesados em termos burocráticos e de custos.

Depois de vários ciclos avaliativos, torna-se evidente que já não há quem desempenhe abaixo de padrões mínimos estabelecidos, e que a diferença de desempenho entre os avaliados tende a diminuir. Começa-se, então a pôr em causa os custos dos exercícios avaliativos, face aos benefícios deles decorrentes.

Mesmo que consigamos medir os custos (usualmente conseguem medir-se em termos monetários), como medir os benefícios? É difícil. No entanto, conceptualmente, é fácil compreender que quanto mais a montante do processo se medir a qualidade, menores serão os custos da qualidade. Parece, pois, fazer sentido que as avaliações das instituições de ensino superior passem a ter um maior carácter de controlo preliminar e de acompanhamento, do que de controlo retroactivo, como tem acontecido até agora.

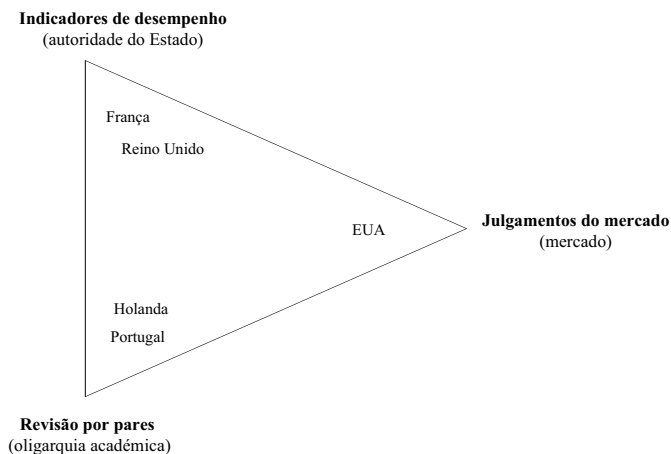
No entanto, de que falamos quando falamos de avaliação institucional? É difícil dizer (ver Sarrico, 2003). Na literatura, tanto se fala de avaliação institucional, para designar a avaliação do ensino e da investigação ao nível da instituição, por oposição ao nível de todo o sector de ensino superior, ou ao nível departamental, ou ao nível de área científica, ou ao nível do curso. Por outro lado, também se fala de avaliação institucional para nos referirmos à avaliação de todo o funcionamento da instituição, não só das funções ensino e investigação, mas também as de gestão da instituição. É esta a acepção que vamos analisar mais à frente.

## Formas de avaliação e coordenação dos sistemas de ensino superior

Burton Clark (1983), no seu livro *The Higher Education System*, introduziu um triângulo em que expõe as formas de influência nos sistemas de ensino superior. Ele distingue entre os sistemas que são primeiramente influenciados pela própria comunidade académica, aqueles em que o Estado tem o papel principal, e aqueles que estão significativamente abertos às forças do mercado. Cada sistema nacional de ensino superior pode ser posicionado no triângulo, dependendo da influência de cada uma das forças.

Barnett (1992) teoriza que cada uma das três forças de Clark dá origem a três abordagens metodológicas diferentes à qualidade. Barnett argumenta que o Estado tenderá a favorecer os indicadores de desempenho como forma de avaliar a qualidade; a comunidade académica tenderá a favorecer a revisão pelos pares; e os sistemas voltados para o mercado gerarão abordagens de avaliação da qualidade orientadas para o consumidor. Tanto Clark como Barnett acreditam que os países se movem dentro do triângulo com o tempo, e que as universidades sofrem pressões dos três lados. Rosa (2003) posiciona alguns países no triângulo de Barnett (1995), como se apresenta na Figura 1.

**Figura 1 - Posicionamento de diferentes países num triângulo de abordagens metodológicas à qualidade (Adaptado de Barnett (1995) por Rosa, 2003).**



Entretanto, a posição dos países poderá já ter mudado (note-se, por exemplo, o fortalecimento dos julgamentos do mercado com o aumento das propinas pagas pelos estudantes no Reino Unido). Nós argumentamos que se poderá caminhar para uma posição equilibrada no centro do triângulo. Diferentes vozes (*stakeholders*) põem diferentes pressões no sistema (Sarrico, 1998) que tenderão a gerar um equilíbrio dinâmico entre os diversos vértices do triângulo.

#### Desenvolvimento de modelos de garantia da qualidade – uma proposta de análise

De acordo com Schwarz e Westerheijden (2004), há 25 anos atrás os modelos de garantia da qualidade eram praticamente inexistentes na Europa; actualmente, porém, é difícil encontrar um país que não tenha estabelecido um sistema nacional para a garantia da qualidade do ensino superior e mesmo uma qualquer agência para tratar especificamente da melhoria ou controlo da qualidade deste nível de ensino. Durante este período de tempo, muitos foram os desenvolvimentos ocorridos, sendo a diversidade uma realidade actual inquestionável, quer em termos dos métodos utilizados (acreditação, avaliação, auditoria, ...), quer no que respeita aos racionais subjacentes à concepção dos diferentes sistemas. Evidências de diferentes países sugerem, no entanto, que existem dinâmicas inerentes associadas ao desenvolvimento de esquemas de garantia da qualidade (Westerheijden, Stensaker e Rosa, 2007; Jeliaskova e Westerheijden, 2002).

E que factores subjacentes podem explicar estas dinâmicas? De que forma se pode analisar o desenvolvimento temporal de modelos de garantia da qualidade? Westerheijden, Stensaker e Rosa (2007) propõe uma análise da evolução dos modelos de garantia da qualidade num contexto mais abrangente, em que dois argumentos se revelam essenciais:

- os esquemas de garantia da qualidade resultam da interacção entre as arenas política e académica;
- essas interacções podem ter múltiplos propósitos e objectivos.



Com este ponto de partida, é possível distinguir desde logo duas perspectivas diferentes relativamente à forma como os esquemas de garantia da qualidade se desenvolvem ao longo do tempo. A primeira, assume que os meios (métodos) estão intimamente relacionados com os “problemas da qualidade” que querem resolver – *Phase Model*. Na segunda perspectiva, a ligação entre meios (métodos) e problemas é fraca; os modelos de garantia da qualidade podem ser interpretados como fazendo parte de um mercado de modas do ensino superior – *Fashion Model*.

O principal pressuposto do *Phase Model* (cuja existência foi defendida por Jeliaskova e Westerheijden, 2002) é o de que os esquemas de garantia da qualidade actuam em contextos políticos e sociais em que os “problemas da qualidade” surgem hierarquizados. Assim que um “problema de qualidade” fundamental está resolvido, passa-se ao seguinte na hierarquia, o que determina a passagem a uma nova fase em termos de garantia da qualidade. Tendo em consideração as características das instituições que os esquemas de garantia da qualidade pretendem escrutinar, podem definir-se duas versões deste modelo: *Next Generation* e *Arms Race* (Westerheijden, Stensaker e Rosa, 2007).

A versão *Next Generation* pode considerar-se como a versão optimista do *Phase Model*; nela, enfatiza-se o progresso, a melhoria passo-a-passo dos esquemas de garantia da qualidade, bem como do ensino/aprendizagem. As principais características desta versão prendem-se com o genuíno envolvimento de docentes e alunos no ensino superior para aprender e melhorar, bem como com a assumpção de que existe uma relação harmoniosa entre *stakeholders* externos e aqueles que trabalham no ensino superior. As palavras-chave que lhe estão subjacentes são a confiança, o envolvimento e uma constante busca da “próxima geração” de garantia da qualidade. A capacidade de aprendizagem mútua por parte de governos, agências para a garantia da qualidade e instituições de ensino superior é uma realidade, que se traduz na melhoria dos esquemas de garantia da qualidade existentes (Westerheijden, Stensaker e Rosa, 2007).

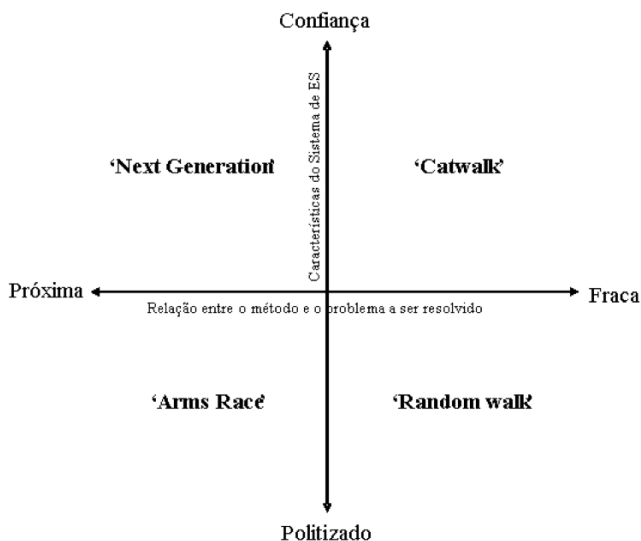
Neste quadro conceptual, pode considerar-se a *Arms Race* como a versão pessimista do modelo. Neste caso, a ênfase é colocada na luta pelo poder e influência sobre o sector do ensino superior (Brennan e Shah, 2000),

sendo uma das suas características mais relevantes a existência de conflito na relação entre os *stakeholders* externos e o ensino superior. Como resultado, o desenvolvimento de esquemas sucessivos de garantia da qualidade lembra um braço de ferro entre modelos cada vez mais rigorosos e pesados e um sector do ensino superior inventivo, que procura a todo o custo defender-se de ambientes externos ameaçadores (Westerheijden, Stensaker e Rosa, 2007).

Birnbaum (2001) e Stensaker (2007) têm vindo a apontar para a ideia de que os esquemas de garantia da qualidade desenvolvidos podem ser interpretados como parte de um mercado de modas ou mitos de ensino superior. Tal como no *Phase Model*, também o quadro conceptual do *Fashion Model* assenta no pressuposto de que os esquemas de garantia da qualidade actuam em contextos políticos e sociais e são uma resposta a desenvolvimentos que ocorrem fora do sector. A diferença entre os dois reside, no entanto, no facto de o *Fashion Model* não assumir a existência de um problema de qualidade bem definido e bem compreendido, para o qual se quer encontrar uma solução recorrendo a mecanismos de garantia da qualidade; por outro lado, este modelo também torna clara a relação muitas vezes bastante fraca entre os esquemas de garantia da qualidade e os seus efeitos na melhoria do ensino/aprendizagem (D'Andrea, 2007; Harvey e Newton, 2007). Os esquemas desenvolvidos no âmbito deste modelo são, sobretudo, uma forma de legitimação; se resolvem ou não problemas de qualidade é menos relevante. Tal como acontece com o *Fashion Model*, também neste caso se podem equacionar duas versões: *Catwalk* e *Random Walk*.

Para a versão *Catwalk* as ideias de gestão não estão directamente inter-relacionadas com determinadas políticas, mas antes com ideias globais e abrangentes sobre o que é uma “boa gestão”; estas ideias vão mudando ao longo do tempo para demonstrar a sua própria modernidade, progresso e eficiência, pelo que também vão mudando os esquemas de garantia da qualidade implementados.

**Figura 2 - Características centrais relacionadas com possíveis explicações para o desenvolvimento de esquemas de garantia da qualidade no ensino superior (adaptado de Westerheijden, Stensaker e Rosa 2007)**



No caso da segunda versão – *Random Walk* – os determinantes de cada moda são muito mais relacionados com o contexto político e ideológico, existindo certos “meios” mais populares associados a certas ideias políticas e ideológicas, as quais podem mudar como resultado de eleições e mudanças governamentais. A consequência deste tipo de acontecimentos é que os esquemas de garantia da qualidade se desenvolvem aleatoriamente, não sendo seleccionados pela sua eficácia, mas apenas pela sua momentânea atractividade política.

Na Figura 2 representam-se esquematicamente as diferentes versões dos dois modelos propostos, que são no fundo quatro explicações possíveis e diferentes para o desenvolvimento de esquemas de garantia da qualidade ao longo do tempo.

## O caso português

Com base na proposta de análise apresentada na secção anterior, pretende-se agora procurar explicar a evolução de mecanismos de garantia da qualidade no ensino superior português ao longo dos últimos anos, olhando separadamente para as vertentes do ensino, investigação e instituições, uma vez que para cada uma delas têm sido desenvolvidos mecanismos de garantia da qualidade diferentes e pouco interligados.

### Ensino

Muito resumidamente, podemos enquadrar a evolução da garantia da qualidade no ensino em Portugal nas seguintes duas fases:

#### **1996-2006** - Governo à distância

- Existência de uma entidade cúpula de coordenação do sistema nacional de avaliação da qualidade do ensino (CNAVES)
- Método principal: avaliação de cursos de graduação

#### **2006- ...** - Novo sistema: criação de uma nova entidade responsável pela sua implementação e condução

- Internacionalização/europeização: Processo de Bolonha
- Método: acreditação de cursos e instituições

Vários foram os factores que, no início da década de 90, contribuíram para um consenso generalizado relativamente à necessidade de estabelecer um sistema nacional de avaliação da qualidade do ensino. Estes incluem a publicação das leis que regulam a autonomia das universidades e politécnicos públicos (em 1988 e 1990, respectivamente), a qualidade questionável de um sector privado que estava a ter um crescimento assinalável e muito rápido, bem como as tendências europeias (Rosa, Tavares e Amaral, 2006).

Desde o início que as universidades públicas encararam o estabelecimento de um sistema nacional de avaliação da qualidade do

ensino como uma forma de garantir a sua qualidade face ao sector privado de ensino superior. Por essa razão, o Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas decidiu em 1992 liderar a implementação de um tal sistema, tendo realizado um seminário sobre avaliação em que participaram peritos da Holanda, Reino Unido e França. Os esquemas de garantia da qualidade apresentados no seminário foram depois analisados comparativamente, tendo o CRUP decidido seguir o sistema holandês, sobretudo por causa da ênfase que este colocava na melhoria contínua, o reconhecimento de que a responsabilidade pelo sistema devia ser das instituições e a sua compatibilidade com a Lei da Autonomia das Universidades (Amaral e Rosa, 2004).

Seguiu-se uma experiência nacional de avaliação da qualidade, apoiada tecnicamente pelo VSNU (equivalente holandês da Fundação das Universidades Portuguesas) e pela Universidade de Twente, em que foram avaliados cinco tipos de cursos. Na altura, foi criada a Fundação das Universidades Portuguesas (FUP), que ficou responsável pela avaliação da qualidade das universidades públicas. Estas iniciativas foram sendo tomadas num clima de consulta permanente entre o CRUP e o Ministro da Educação, tendo em 1994 sido publicada a Lei da Avaliação da Qualidade. As características do sistema português de ensino superior conduziram à posterior criação de mais dois conselhos de avaliação, um para os institutos politécnicos públicos e outro para as instituições de ensino superior privadas, cobrindo os três sub-sistemas que seriam objecto de avaliação. Para coordenar estes três sub-sistemas, assegurar a sua harmonia e coesão e para desenvolver uma meta-avaliação de todo o sistema, foi criado em 1998 o Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior (CNAVES). O esquema de avaliação da qualidade implementado em 1993 pretendia avaliar a qualidade dos cursos de graduação do ensino superior português, recorrendo à auto-avaliação, seguida de uma avaliação externa, que seria realizada por uma comissão de peritos independentes. No final, era produzido para cada curso um relatório de avaliação externa, bem como um relatório global para cada conjunto de cursos da mesma área científica avaliados.

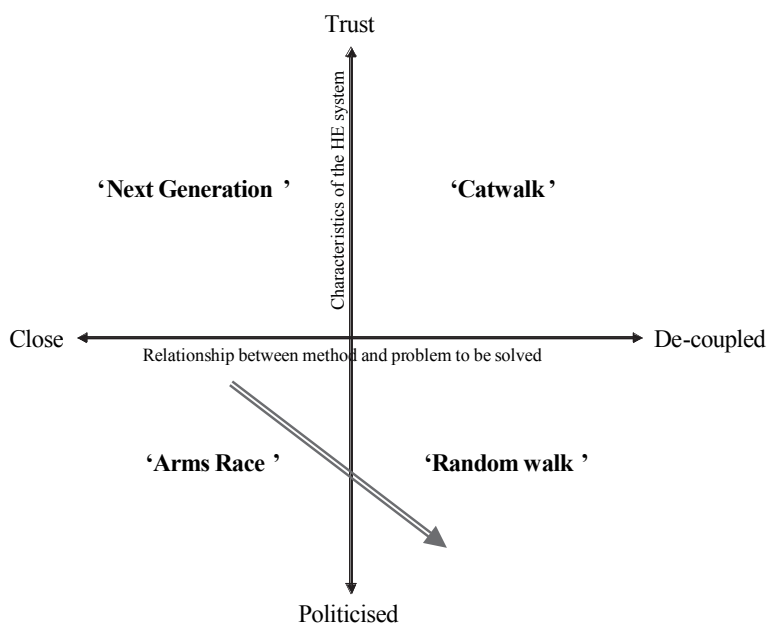
O primeiro ciclo de avaliações teve lugar entre 1995 e 2000, seguindo-se-lhe um 2º ciclo entre 2000 e 2005. A perspectiva de melhoria da qualidade, que esteve na base do desenvolvimento do sistema de avaliação da qualidade, teve uma presença mais forte no 1º ciclo de avaliações; no 2º ciclo foram sendo introduzidos gradualmente mais elementos de prestação de contas (*accountability*) – foi testada uma escala de pontuações, que pretendia classificar os cursos em 14 campos. No entanto, esta tentativa de deslocar o sistema vigente de uma lógica de melhoria da qualidade para uma de prestação de contas nunca funcionou como pretendido; foi sempre muito complicado fazer comparações entre os diferentes cursos avaliados com base nos relatórios produzidos.

Considerando toda esta primeira fase de desenvolvimento de mecanismos de avaliação da qualidade do ensino em Portugal, podemos concluir que ela tem características de um modelo *Next Generation* – aconteceu com base na confiança entre os diferentes actores (externos e internos) e com o objectivo de contribuir genuinamente para a resolução de “problemas de qualidade”.

A segunda fase é relativamente recente, muito embora as mudanças que se avizinham tenham começado a ser preparadas alguns anos mais cedo, com o Governo a queixar-se de que os relatórios de avaliação externa eram obscuros, não oferecendo na maioria das vezes uma base sólida para decidir acerca do cancelamento de cursos com má qualidade (Rosa, Tavares e Amaral, 2006). De facto, os relatórios finais que foram sendo produzidos ao longo dos dois ciclos de avaliação eram vagos e sem conclusões e recomendações claras, o que os tornava pouco úteis, enquanto fonte de informação para o público, e pouco eficazes, enquanto instrumentos de melhoria (Amaral e Rosa, 2004). Em 2003, foi aprovada e publicada uma lei que estabelecia uma ‘acreditação académica’ adicional, introduzindo mais um tipo de monitorização no sistema de avaliação vigente. Este novo mecanismo de garantia da qualidade nunca chegou a ser implementado e, em 2005, o novo Ministro do Ensino Superior solicitou à ENQA – *European Association for Quality Assurance in Higher Education* – que nomeasse uma comissão internacional para avaliar as práticas de garantia da qualidade do ensino superior existentes em Portugal e produzir

recomendações para o futuro. O relatório da ENQA foi publicado em Novembro de 2006, tendo o Governo anunciado, durante o processo de avaliação, a decisão de extinguir o CNAVES e o anterior sistema de avaliação da qualidade. Actualmente, está em desenvolvimento um novo esquema de garantia da qualidade para o Ensino Superior Português, cujos contornos não estão ainda totalmente definidos.

**Figura 3 – O caso Português (ensino)**  
(adaptado de Westerheijden, Stensaker and Rosa, 2007)



Esta nova fase de desenvolvimento foi sem dúvida influenciada pelos acontecimentos recentes a nível europeu, em particular pelo Processo de Bolonha, e foi muito mais dirigida pelo Governo do que pelas instituições: a confiança mútua foi sendo substituída por um sistema de ensino superior muito mais politizado. O actual Governo afirma que a concepção do novo esquema de garantia da qualidade deve ser internacionalmente reconhecido, o que implica estar de acordo com os princípios internacionalmente aceites nesta área: o novo sistema deve seguir as recomendações produzidas pela ENQA, bem como os *ENQA Standards and Guidelines for Quality*

*Assurance in the European Higher Education Area.* Neste sentido, o Governo criou a Agência de Avaliação e Acreditação para a Garantia da Qualidade no Ensino Superior, que será responsável pelo estabelecimento dos procedimentos de garantia da qualidade no ensino superior, incluindo a avaliação e acreditação, bem como pela inclusão de Portugal no sistema europeu de garantia da qualidade do ensino superior, e pela genérica internacionalização das universidades e institutos politécnicos portugueses.

Parece, pois, que com esta nova fase, Portugal terá entrado num “*Random Walk*” – o desenvolvimento do novo esquema de garantia da qualidade reflecte a ‘moda da acreditação’, escolhida não porque existam evidências sólidas de que funcionará melhor em termos de melhoria da qualidade do ensino/aprendizagem, mas apenas porque politicamente é mais atractiva.

### Investigação

No que diz respeito à avaliação sistemática da qualidade das unidades de investigação em Portugal, esta teve o seu início em 1994, quando o Ministério da Ciência e da Tecnologia lançou as bases de um Programa de Financiamento Plurianual de Unidades de I&D. Em 1996 lança-se um novo modelo de financiamento plurianual das unidades de investigação, baseado em critérios de responsabilização, avaliação independente e estabilidade.

Desde 1996 que o modelo de avaliação das unidades de investigação portuguesas se mantém, sendo as suas características mais relevantes as seguintes:

- *Relatório de Avaliação Trienal:* relatório das actividades realizadas nos três anos anteriores e uma proposta das actividades a realizar nos três anos seguintes;
- *Duas Fases de Avaliação:* avaliação documental e visita da unidade ou a sua apresentação aos painéis de avaliação por investigadores da unidade em avaliação;



- *Painéis de Avaliação*: essencialmente constituídos por cientistas estrangeiros;
- *Resultados da Avaliação*: utilização de uma escala de cinco níveis (*Mau, Regular, Bom, Muito Bom e Excelente*), sendo o financiamento da unidade determinado em função do nível obtido.

Este sistema de avaliação visa, desde o seu início, resolver um ‘problema de qualidade’ – através da afectação de recursos financeiros pretende-se promover e melhorar a qualidade da investigação produzida – pelo que existiu sempre uma ligação próxima entre os métodos utilizados e os problemas a ser resolvidos. No entanto, e apesar de ter sido sempre um sistema de avaliação da qualidade imposto pelo Governo (*stakeholders* externos) e, portanto, politizado, a verdade é que de alguma forma nunca foi muito posto em causa pelos actores internos, havendo uma relação de confiança entre membros internos e externos ao sistema. Assim, em termos da grelha de análise proposta, pode apontar-se obviamente para um *Phase Model*, porventura oscilando entre as suas versões *Next Generation* e *Arms Race*.

### Avaliação institucional

Em termos de avaliação das instituições de ensino superior como um todo, a experiência nacional resume-se às avaliações externas conduzidas pela EUA – *European University Association*. Este tipo de avaliação da qualidade institucional é voluntário e, portanto, realizado apenas quando solicitado pelas universidades.

Relativamente a este tipo de avaliação, pode dizer-se que houve uma primeira fase de avaliação de algumas universidades portuguesas, que decorreu durante a década de 90, quase imediatamente a seguir ao lançamento do próprio programa (a Universidade do Porto foi uma das pioneiras no lançamento do programa, tendo sido uma das três primeiras a ser sujeita a avaliação institucional). Dos poucos estudos feitos sobre a importância desta avaliação para a melhoria da qualidade interna das

universidades, resulta que foi limitada a contribuição da mesma para o desenvolvimento de mecanismos internos consolidados de garantia da qualidade (Antunes, 2006).

Actualmente pode-se dizer que se está numa 2ª fase, desta feita influenciada pelo próprio Governo, que tem vindo a incentivar as universidades a solicitar a sua avaliação institucional pela EUA. Adicionalmente, é importante referir que a nova *Agência de Avaliação e Acreditação para a Garantia da Qualidade no Ensino Superior* terá como uma das suas funções a implementação de mecanismos de avaliação institucional. Pode-se, pois, pensar, em termos do quadro de análise proposto, numa movimentação de um modelo *Next Generation* (baseado na confiança entre os actores e com o intuito de resolver problemas reais de qualidade das universidades) para um *Random Walk* (muito mais politizado e que não se percebe claramente se está a ser implementado para resolver algum tipo de problema real, ou se apenas porque se trata de uma nova moda, com atractividade política).

## Conclusões

Procurou-se, com este texto, analisar a evolução dos modelos portugueses de avaliação e garantia da qualidade, a partir de um quadro teórico que fornece quatro perspectivas diferentes para explicar a forma como os esquemas de garantia da qualidade se desenvolvem ao longo do tempo (Westerheijden, Stensaker e Rosa, 2007). Em Portugal, e de acordo com a análise feita, parece ser certa a tendência de evolução para modelos de garantia da qualidade mais politizados e que surgem, não por haver uma razão válida que justifique as suas virtudes em termos de contribuição para a melhoria da qualidade de instituições, ensino/aprendizagem e investigação, mas tão somente porque são mais atractivos no actual contexto político.

É, de facto, importante salientar que são muito poucos os estudos realizados em Portugal (e também na maioria dos restantes países europeus) sobre as consequências institucionais dos sistemas de avaliação e/ou acreditação da qualidade. E aqueles que têm vindo a ser feitos (Brennan e

Shah, 2000; Westerheijden, Stensaker e Rosa, 2007) não permitem mostrar uma relação entre a implementação destes sistemas e uma melhoria efectiva da qualidade do ensino superior (instituições e actividades nelas realizadas). Torna-se, portanto, relevante colocar a hipótese da existência de uma relação efectiva e positiva entre os sistemas de avaliação/acreditação e o objectivo de melhoria da qualidade. As tendências actuais não mostram que se esteja a caminhar para esta situação; pelo contrário, os novos modelos de avaliação e acreditação que já estão, ou virão a estar, implementados nos vários países europeus mostram claramente a prevalência do objectivo de prestação de contas, com base no pressuposto de que só assim haverá transparência e comparabilidade entre os sistemas de ensino superior europeus.

Mas é fundamental que, neste afã para tornar a prestação de contas uma obrigação das instituições de ensino superior, não se esqueça a importância do objectivo da melhoria contínua. As instituições de ensino superior devem procurar modelos e sistemas de avaliação da qualidade que lhes permitam internamente garantir e melhorar a sua qualidade, independentemente dos sistemas de avaliação externa a que estejam sujeitas (Rosa e Amaral, 2007). A situação ideal seria, provavelmente, o evoluir para um sistema de auditorias externas da qualidade dos sistemas de garantia e melhoria da qualidade das instituições (Dill *et al.* 1996).

## REFERÊNCIAS

Amaral, A. and Rosa, M.J. (2004). Portugal: professional and academic accreditation – the impossible marriage? In Schwarz, S. and D.F. Westerheijden (Eds), *Accreditation and evaluation in the European higher education area*, Dordrecht: Springer, pp. 395-420.

Antunes, T. (2006). *Avaliação Institucional nas Universidades Públicas Portuguesas*. Tese de Mestrado em Gestão Pública, Universidade de Aveiro, Aveiro.

Barnett, R. (1992) *Improving Higher Education*. London: The Society for Research into Higher Education & Open University Press.

Barnett, R. (1995). *Improving higher education. Total quality care* (2nd ed.), London: The Society for Research into Higher Education & Open University Press.

Birnbaum, R. (2001). *Management Fads in Higher Education. Where they come from, what they do, and why they fail*, San Francisco: Josey Wiley and Sons.

Brennan, J. and Shah, T. (2000). *Managing Quality in Higher Education. An International Perspective on Institutional Assessment and Change*, Buckingham: SRHE/Open University Press.

Cave, M., Hanney, S., Hankel, M. and Kogan, M. (1996). *The Use of Performance Indicators in Higher Education. The Challenge of the Quality Movement* (3rd ed.), London: Jessica Kingsley.

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

Cobban, A.B. (1988). *The Medieval English Universities; Oxford and Cambridge to c. 1500*, Berkeley: University of California Press.

D'Andrea, V.M. (2007). Improving teaching and learning in higher education: Can learning theory add value to quality reviews? In Westerheijden, D.F., Stensaker, B. and Rosa, M.J. (Eds), *Quality Assurance in Higher Education: Trends in Regulation, Translation and Transformation*, Dordrecht: Springer, pp. 209-224.

Dill, D.D., Massy, W.F., Williams, P.R. and Cook, C.M. (1996). Accreditation and Academic Quality Assurance: Can We Get There From Here? *Change Magazine* 28.5, 16-24.

Harvey, L. and Newton, J. (2007). Transforming quality evaluation: Moving on. In Westerheijden, D.F., Stensaker, B., and Rosa, M.J. (Eds) *Quality Assurance in Higher Education: Trends in Regulation, Translation and Transformation*, Dordrecht: Springer, pp. 225-246.

Jeliazkova, M. and Westerheijden, D.F. (2002). Systemic adaptation to a changing environment: Towards a next generation of quality assurance models. *Higher Education*, 44.3/4, 433-448.

Jenson, D. and Mayston, D. (1990). Information, accountability and educational performance indicators. In Fitz-Gibbon, C.T. (ed.). *Performance Indicators*, Avon: Clevedon.

Liaison Committee of Rectors' Conferences (1993). *Quality assessment in European higher education. A report on methods and mechanisms, and policy recommendations to the European Community*. Brussels.

Massy W.F. (2003). *Honoring the Trust. Quality and Cost Containment in Higher Education*, Bolton: Anker Publishing.

Rosa, M.J. and Amaral, A. (2007). A Self-Assessment of Higher Education Institutions from the Perspective of the EFQM Excellence Model. In Westerheijden, D.F., Stensaker, B. and Rosa, M.J. (Eds), *Quality Assurance in Higher Education: Trends in Regulation, Translation and Transformation*, Dordrecht: Springer, pp. 181-208.

Rosa, M.J. (2003). *Definição de bases estratégicas e de excelência para o desenvolvimento do ensino superior em Portugal*. Tese de doutoramento, Universidade de Aveiro.

Rosa, M.J., Tavares, D. and Amaral, A. (2006). Institutional Consequences of Quality Assessment. *Quality in Higher Education*, 12.2, 145-159.

Sarrico, C.S. (1998). Performance Measurement in UK Universities: Bringing in the Stakeholders' Perspectives Using Data Envelopment Analysis. PhD Thesis, University of Warwick.

Sarrico, C.S. (2003). *Avaliação institucional das universidades – a avaliação esquecida?* 1º Congresso Nacional da Administração Pública: Os Vectors da Mudança, 10-11 Novembro, Instituto Nacional de Administração, Lisboa, Portugal.

Schwarz, S. and Westerheijden, D.F. (Eds) (2004). *Accreditation and evaluation in the European higher education area*, Dordrecht: Springer.

Stensaker, B. (2007). Quality as Fashion. Exploring the translation of a management idea in higher education. In Westerheijden, D. F., Stensaker, B., and Rosa, M. J. (Eds), *Quality Assurance in Higher Education: Trends in Regulation, Translation and Transformation*, Dordrecht: Springer, pp. 99-118.

Trow, M. (1996). Trust, Markets, and Accountability in Higher Education: A Comparative Perspective. *Higher Education Policy*, 9.4, 309-324.

Schwarz, S. and D.F. Westerheijden (Eds) (2004). *Accreditation and evaluation in the European higher education area*. Dordrecht: Springer.

Van Vught, F.A. (1994). Intrinsic and Extrinsic Aspects of Quality Assessment in Higher Education. In Westerheijden, D., J. Brennan and Maassen, P. (Eds), *Changing Contexts of Quality Assessment: Recent Trends in West European Higher Education*, vol. 20. Management and Policy in Higher Education. Utrecht: Uitgeverij Lemma BV, pp. 31-50.

Van Vught, F.A. (1995). The New Context for Academic Quality. In Dill, D. and Sporn, B. (Eds), *Emerging Patterns of Social Demand and University Reform: Through a Glass Darkly*, Oxford: Pergamon, pp. 194-211.

Vroeijenstijn, A.I. (1995). *Improvement and Accountability: Navigating Between Scylla and Charybdis. Guide for External Quality Assessment in Higher Education*, London: Jessica Kingsley Publishers.

Westerheijden, D.F., Stensaker, B. and Rosa, M.J. (2007). Is there a Logic in the Development of Quality Assurance Schemes? From comparative history to theory, comunicação apresentada na INQAAHE Conference, Toronto, Canada, 2-5 Abril.

Westerheijden, D.F., Stensaker, B., Rosa, M.J. (Eds) (2007). *Quality Assurance in Higher Education: Trends in Regulation, Translation and Transformation*, Dordrecht: Springer.

## MODELOS DE AVALIAÇÃO

Luís Campos e Cunha<sup>1</sup>

### INTRODUÇÃO

Antes de mais quero agradecer ter sido convidado para esta sessão. Devo referir que a minha experiência é muito limitada e nunca olhei com a devida atenção o sistema de avaliação do ensino superior. Fui durante praticamente três anos director da Faculdade de Economia da Universidade Nova (FEUNL) e, durante esse período, tive um conjunto de experiências interessantes que penso poderão ser úteis, embora tenha consciência que elas não são generalizáveis, nem a todas as instituições, nem a todas as áreas de conhecimento. Vou utilizar muitas vezes o termo acreditação e avaliação quase como sinónimos, sei que não o são mas, de qualquer forma, toda a acreditação tem uma avaliação e, portanto, é apenas uma simplificação de linguagem.

Peço desculpa por estar sempre a falar da Faculdade de Economia da UNL, mas é esse o exemplo que tenho para transmitir e as observações que faço são na qualidade de ex-director e numa perspectiva estritamente pessoal - não estou aqui a representar a minha Faculdade. É um *case-study* que venho reportar. Devo salientar também, para que as minhas observações não possam ser mal entendidas, que a Faculdade de Economia todas as vezes que foi avaliada ficou sempre em lugar cimeiro. E, portanto, passe a arrogância, algumas críticas que possa aqui tecer a alguns sistemas de avaliação não é por “as uvas estarem verdes”, nem por despeito. De facto, não tenho que me queixar dos resultados das avaliações à FEUNL.

Na minha apresentação, para além de uma breve introdução, salientarei algumas reservas e alguns princípios, e depois falarei das avaliações nacionais, com júris nacionais. Quando fui director estava a terminar a avaliação do curso de licenciatura em Gestão e durante o meu tempo foi avaliada a licenciatura em Economia. Referirei, por isso, também

---

<sup>1</sup> Universidade Nova de Lisboa

a minha experiência das avaliações nacionais, com júris internacionais: é o caso da avaliação feita pela Fundação para a Ciência e Tecnologia aos centro de investigação. Finalmente, referirei uma experiência de acreditação internacional, que é a acreditação EQUIS da *European Foundation for Management Development*. No final, tirarei algumas conclusões sobre políticas.

### Reservas e princípios

Antes de mais, reservas: primeiro, estou a falar a título estritamente pessoal e a minha experiência deriva do facto de ter sido director durante quase três anos, de 2002 a 2005. Todos os ex-directores devem, como princípio, ficar um pouco afastados da governação das suas instituições, porque todos temos consciência de que os ex-directores acham sempre que o novo director está a fazer coisas erradas. Como tal, mantenho-me bastante afastado da gestão universitária, embora participe, evidentemente, nos órgãos respectivos, nomeadamente nos conselhos científicos.

Há dois princípios de gestão que penso que são importantes. O primeiro é *what gets measured gets done*. Vivemos numa sociedade, como dizia um amigo meu, de “achismo”, toda a gente “acha coisas”: eu acho isto! Eu acho aquilo! Porquê? Por que não temos números, não temos indicadores! As creditações e as avaliações têm essa vantagem de nos obrigarem a ir à procura dos números e fazer indicadores. E quando somos medidos com base nesses resultados quantificados, nessa altura temos mais preocupação com a evolução desses indicadores e temos mais consciência dos problemas e estrangulamentos.

O segundo, é um princípio que julgo que foi enunciado por Miller Guerra há muitos anos atrás, mas fixei a mensagem: “as universidades não se auto-reformam”. Não sei se as palavras são exactas mas penso que não estou a deturpar a ideia. Lembro-me que era aluno da licenciatura e, confesso, não percebi o alcance! Mas hoje tenho plena consciência de que tal é perfeitamente verdade, não só para as universidades, mas também para outras instituições, como os partidos políticos e os hospitais, por exemplo.

Há muitas outras instituições que tendem, muitas vezes, a viver para dentro, e as universidades são exemplo disso.

### Avaliações nacionais

Vamos começar com as avaliações nacionais, por júris nacionais. No nosso caso, eram as avaliações dos cursos de licenciatura de Gestão e de Economia. Quem é que avalia? Bom! À minha frente tinha sempre a concorrência, por exemplo, tinha um ex-director do Porto, um ex-director de Coimbra, um ex-director do ISEG,...! É um bocadinho como pedir à PT para fazer a avaliação da Vodafone! Ou seja, honesta e sinceramente tinha este problema: não podia ter uma discussão de estratégia sobre como atrair alunos, como conseguir os melhores professores, etc, quando do outro lado estava exactamente a concorrência! É “desumano” pedir tal coisa! Além disso, havia falta de abertura, era um circuito fechado, um dia “tu avalias-me a mim”, no outro “eu avalio-te a ti”, e pela própria natureza do exercício, implicava falta de confidencialidade! Os documentos que eu estava a entregar eram documentos que estava a entregar aos meus concorrentes! Era a PT que estava a entregar à Vodafone: estão aqui os dados, quais são os meus objectivos estratégicos, quem são os meus clientes e quais são as minhas tarifas, etc.

No caso da Faculdade de Economia, admito que noutros casos não seja assim, as recomendações eram mais ou menos sem interesse. Eram fundamentalmente geradoras do *status quo* (não sei se posso dizer), eram “garantidoras” no sentido de que propiciavam e obrigavam quase as instituições a serem todas iguais. Tudo isto porque a faculdade era avaliada, mais uma vez, pelos meus pares, pelos meus concorrentes, se preferirem!

Eram, muitas vezes, nacionalistas, no mau sentido da palavra. Ou seja, muito ênfase na língua portuguesa, que era não vista como um meio de comunicação, mas resultava numa barreira à comunicação internacional. Essas avaliações estavam muito longe do melhor que se fazia lá fora, infelizmente. Eram demoradas, eram burocráticas, tinham custos elevados, em termos de tempo e recursos. Os critérios eram pouco estandardizados (e



este aspecto é essencial) e o mais importante é que não tinham consequências, nomeadamente no financiamento. Porque não são estandardizadas, a comparabilidade é sempre difícil, porque não têm consequências no financiamento, não há incentivos para alterar.

Para que não fique no ar sem se perceber, a minha Faculdade procurou sempre, desde o início, ter uma postura muito internacional. Hoje, o conselho científico é feito em inglês, temos mais de nove nacionalidades no corpo científico, os professores, alguns deles não falam português (não é requisito) e as aulas são praticamente todas em inglês. Portanto, é esta a nossa posição! Não estou a criticar os outros! Mas é esta a nossa estratégia e a nossa posição no mercado!

A grande recomendação da avaliação que melhor recorde, em termos simples, é que fizéssemos *sebentas*. As *sebentas* são o contrário disto tudo: primeiro, porque já não damos aulas em português há uns dez anos; segundo, tenho alunos ERASMUS sempre dentro da sala; terceiro, se estou a ensinar em inglês e os alunos aprendem em inglês, para que é que vou escrever uma *sebenta* em português? Quarto, a avaliação dos professores é através de publicações em jornais internacionais, que são, obviamente, em inglês. Portanto, recomendar que fizéssemos *sebentas* era não ter percebido o que era a FEUNL. Não estou a criticar os outros por procederem de outra maneira, cada um tem as suas estratégias, cada um tem a sua abordagem, esta é a nossa.

Em resumo, as avaliações nacionais feitas por júris nacionais, embora me pareçam globalmente justas e, certamente, simpáticas para a nossa escola, foram para a Faculdade de Economia parte do problema e não parte da solução. Devo salientar uma excepção importante: quem vai ao *site* da Faculdade, encontra lá a avaliação relativa a todos os critérios e só há um critério em que não estamos em primeiro lugar – qualidade das instalações. De facto, as nossas instalações estão impecavelmente limpas, o que impressiona muito à primeira vista, mas pode-se ver que são muito pobres, pela simples razão de que a melhor Faculdade de Economia e de Gestão do país não recebe fundos do PIDDAC há dez anos. As avaliações não tiveram consequências financeiras.

Quanto às avaliações nacionais feitas por júris internacionais, a situação muda radicalmente. A avaliação era relativamente rápida, era relativamente pouco burocrática, era aberta, tínhamos júris que eram internacionalmente credíveis. Devo dizer que na avaliação do Centro de Investigação da Faculdade de Economia, quando eu era director, um dos membros do júri, o Professor Finn E. Kidland, foi no ano seguinte Prémio Nobel! Como devem imaginar, antes mesmo de ele ser Prémio Nobel, tínhamos todo o gosto e muito a ganhar em ter discussões com ele: em termos de estratégia, avaliação dos resultados, em termos de recomendações, etc. Portanto, é uma situação completamente diferente da situação anterior. Era relevante para a instituição, criando a oportunidade de prestar contas, no sentido de ser *accountable for*, e tinha, além disso, consequências para o financiamento, o que é fundamental.

A avaliação, em resumo, foi muito boa e muito útil, embora possa haver alguns aspectos a melhorar. Não sei qual é a situação actual, mas lembro-me que o nosso Centro de Investigação de Economia e Gestão nas três avaliações feitas teve sempre apreciação de “excelente”. Mas se partíssemos o único Centro em quatro ou cinco centros com a classificação de apenas “bom” (na altura fizemos as contas) teríamos mais recursos financeiros do que com um único resultado de “excelente”. Neste sentido, havia aqui algumas questões a melhorar mas que se ligavam mais a critérios de financiamento e não tanto às avaliações em si, em que há um grande salto qualitativo quanto confrontadas com as avaliações anteriormente relatadas.

#### Acreditação internacional

Temos duas áreas, Economia e Gestão, mas só existem acreditações internacionais para a área de Gestão. Logo, para a Economia há um problema que, num futuro esquema que se venha a montar, a situação, tem que ser estudado.

Na área da Gestão existem três grandes acreditações de âmbito bastante diferente, como a seguir especificarei, que são a EQUIS, a AMBA e a AACSB. A EQUIS é de origem europeia continental, a AMBA é inglesa

e a AACSB é de origem americana, embora todas extravasem em muito os seus âmbitos geográficos. São todas diferentes e, mais uma vez, vale a pena, para quem pensar este sistema, aperceber-se das diferenças que existem entre elas para, eventualmente, tê-las também em consideração. A EQUIS, da *European Foundation for Management Development*, avalia e faz a acreditação de escolas de Gestão como um todo; portanto, ao avaliar a Faculdade de Economia avaliou também para os programas de Economia, porque estava a acreditar a escola. A AMBA - *Association for MBAs* acredita apenas programas de *MBA*. Não avaliou mais nada, olhou apenas para o nosso *MBA*. Foi, aliás, a mais rápida de todas.

A AACSB – *Association to Advance Collegiate Schools of Business* – é uma associação americana, tem um processo muito mais complicado, com um supervisor, que olha para a Faculdade durante uns três anos. É a única acreditação que ainda não temos, mas espero que rapidamente a tenhamos também. Faz a acreditação de universidades no ensino da Gestão, portanto, a primeira coisa que fez foi perguntar onde é que se ensina Gestão na Universidade Nova? Aí tivemos o primeiro problema, porque outras escolas para além da Faculdade de Economia, reclamam que também ensinam Gestão, e nós poderíamos ter graves problemas nesse caso. Não avaliam nada referente a Economia, só estão interessados na área de Gestão.

Portanto, são três filosofias e três abordagens diferentes. Começámos pela EQUIS, que é aquela que nos seria mais difícil, porque a FEUNL tem um posicionamento mais norte-americano e menos europeu. A AMBA é muito rápida, era apenas um programa e também já fizemos. Ainda antes de 2005, candidatámo-nos à terceira, mas esta demora mais tempo. Porque é que decidimos, naquele tempo, em 2003/2004, apresentar candidaturas para acreditações? Primeiramente, para ajudar a resolver um problema interno de estratégia. Por um lado, era necessário dar um salto qualitativo no nível de internacionalização da Escola e a acreditação tinha esse cartão de visita que nos permitia ter acessos, nomeadamente europeus. Segundo, a escola começou por ser (e ainda era muito) uma escola de Economia com um *MBA* e, embora eu seja um macro-economista, tinha a consciência que era necessário sermos também e em pleno uma Escola de Gestão. Dentro da escola, obviamente, isto não era nem completamente assumido nem

pacífico. Para mim era importante avançar, “irmos a jogo” e investirmos claramente na área da Gestão. Portanto, havia também um problema interno de estratégia e havia interesse na visibilidade externa da acreditação.

O papel da acreditação de uma faculdade, para aquelas pessoas que estão ligadas às empresas, é um pouco como o *rating* das empresas. O *rating* das empresas é extremamente pesado, é caro, mas obriga as empresas a pensar sobre si próprias: obriga a parar, olharem para dentro e verem quais são os problemas, onde eles estão e como se resolvem. Simboliza internamente e externamente uma vontade de mudar e de fazer melhor. Porque as acreditações obrigam-nos a melhorar todos os dias e mostram que a instituição e a sua liderança estão dispostas a ser *accountable*.

Utilizo aqui comumente *accountable*, porque não há uma tradução boa em português. É ser responsável, é prestar contas, mas quando se fala em responsabilidade pensa-se logo em problemas jurídicos, e em prestar contas pensa-se em termos contabilísticos, mas é mais do que tudo isto. Julgo que, aliás, é um dos problemas que se reflecte na língua, em português há pouco a tradição de se ser *accountable*, portanto, não existe, não houve a necessidade de ter uma palavra que verdadeiramente traduza este espírito.

Quando decidimos em Conselho Directivo a nossa candidatura à acreditação EQUIS – devo dizer que muitos argumentavam com “ainda não estamos prontos”, tal como os nossos alunos dizem “não estou pronto para o exame, se pudesse ser antes amanhã” – foi preciso forçar a instituição, o que não deixa de ser perfeitamente natural.

Mas a acreditação obrigou-nos a organizar as ideias, a explicitar a estratégia com base em critérios internacionais. Passámos a ter um melhor conhecimento de nós próprios, devidamente quantificado. Andámos meses à procura de dados em papéis que nem estavam informatizados, os dados ficaram todos trabalhados para ter a base de dados que era necessária para conseguir a acreditação EQUIS. Fomos, assim, avaliados por *standards* internacionais estabelecidos.

Devo dizer que, além de ter sido sujeito à acreditação EQUIS, mais tarde também fiz parte de um júri de avaliação. Estive como membro do júri da EQUIS na avaliação da *Warwick Business School*, que é uma das

melhores escolas de Gestão inglesas. E, nessa altura, havia noventa e nove critérios a que nós avaliadores tínhamos de responder quantitativamente. Os avaliadores são sempre de quatro nacionalidades diferentes: três são, tipicamente ex-directores ou directores de outras escolas, e um quarto ligado à formação numa grande empresa ou a uma *Corporate University*. Devo dizer que dá imenso trabalho ao júri avaliador, agora imaginem ao avaliado.

Até agora fomos a única escola em Portugal, embora o processo seja confidencial e haja rumores de que há outras escolas a tentar, que tem a acreditação EQUIS<sup>2</sup>. Isto permite ter uma grande visibilidade e facilitou-nos o recrutamento internacional de professores: recrutamos no mercado internacional, portugueses, ingleses ou franceses... (é-nos indiferente). Deunos, além disso, a oportunidade de ter mais alunos estrangeiros, passámos de quarenta alunos ERASMUS a sair e quarenta a entrar, para perto de duzentos nos dois sentidos, e estamos a falar de uma escola que tinha cerca de mil e setecentos alunos de licenciatura. Portanto, praticamente todas as cadeiras, no ano passado (agora com os ajustamentos a *Bolonha* não sei), tinham 20 ou 30% de alunos não nacionais nos últimos dois anos. No nosso *MBA* tínhamos já há alguns anos alunos não portugueses, e no programa de doutoramento a mesma coisa. Isto permitiu-nos também a mobilização interna dos recursos humanos, seja de docentes, seja de funcionários, e havia, de facto, um espírito muito grande de querer fazer. A acreditação foi um factor mobilizador de toda a escola, porque toda a escola estava envolvida neste processo.

Havia, pela natureza do processo, uma total confidencialidade nos documentos apresentados e da própria candidatura, embora a discussão de estratégias fosse aberta e franca, pois não tinha à minha frente o meu concorrente, mas antes um professor de uma escola francesa ou do Reino Unido. Foram envolvidos todos os *stakeholders*, todos os intervenientes, desde o Reitor, que foi ouvido, a todos os docentes que estavam envolvidos, os funcionários, os alunos, os antigos alunos, como os grandes empregadores dos nossos alunos... Foram avaliadas todas as vertentes dos

---

<sup>2</sup> Já depois deste encontro, a Universidade Católica também obteve as creditações EQUIS e, com o ISEG, a acreditação AMBA.

programas da Faculdade, desde Economia à Gestão, licenciaturas, pós-graduações, mestrados, doutoramentos.

Foi avaliada a independência e a autonomia da escola (este aspecto é crucial para esta acreditação) e foram avaliados outros serviços que não eram necessariamente tradicionais numa faculdade: associação de antigos alunos, o papel do conselho consultivo, a formação de executivos, o papel do Gabinete de Apoio Profissional (*Placement Service*)...<sup>3</sup>

As estratégias foram discutidas e validadas internacionalmente e foram estabelecidos objectivos que devíamos atingir nos anos seguintes. Isto é igualmente muito importante, porque do cumprimento desses objectivos depende o reacreditação passados três anos. O acompanhamento é anual, no sentido em que a própria escola tinha todos os anos que fazer um breve relatório de progresso. E passados três anos abre nova acreditação e o processo começa da estaca zero. Não só avaliam a evolução, onde é que se estava, para onde é que se foi, mas avaliam também a situação e o nível actual, porque os próprios critérios e *standards* internacionais são cada vez mais exigentes. Estamos, neste momento, num processo de reacreditação, a acreditação é dada por três ou cinco anos, dependendo dos casos.<sup>4</sup>

Esta certificação internacional aparece em todos os contactos internacionais, incluindo depois para as creditações subsequentes. Quando fomos ter com a AMBA, logo a seguir tivemos a acreditação EQUIS, tornando tudo muito mais fácil. E quando fomos ter com a AACSB, já com a acreditação EQUIS, também foi mais fácil. É muito importante ter estes contactos internacionais que alargam imediatamente o nosso domínio da acção, ou seja, a empregabilidade internacional dos nossos alunos aumentou e já temos instituições inglesas, bancos nomeadamente, que vêm directamente recrutar à escola para levar os alunos para Inglaterra. Temos dezenas de alunos nessas circunstâncias. Isto é possível porque, embora a escola não seja conhecida internacionalmente e Portugal não seja normalmente sinónimo de qualidade, temos aquele selo da EQUIS. Isto

---

<sup>3</sup> Este é um serviço que temos, há já vários anos, para os nossos alunos, que queremos que tenham acesso rápido ao mercado de trabalho e encontrem um emprego de acordo com as suas qualificações.

<sup>4</sup> Esse processo, entretanto, teve lugar e a Faculdade foi reacreditada.

aparece em todos os nossos cartões e no nosso papel timbrado, é o nosso cartão de visita cada vez que abordamos outras instituições. Aliás, no dia seguinte a termos a acreditação EQUIS apareceram novos contactos, novas oportunidades para novos protocolos connosco, para troca de alunos, etc.

Tudo isto significa que esta acreditação EQUIS, mais do que a AMBA, passou a fazer parte da vida da Faculdade. Quer dizer, as decisões são tomadas à luz de um conjunto de objectivos que temos, à luz de uma estratégia clara e à luz da satisfação desses critérios internacionais que são validados pelas melhores práticas. Em resumo, tanto por razões internas, como instrumento de mobilização dos recursos humanos, como pelas razões externas para os empregadores, como sinalização internacional para o recrutamento dos nossos professores, a experiência tem sido um completo sucesso. Apesar, evidentemente, do *stress* para a instituição.

Problemas nas acreditações internacionais: primeiro, são os custos financeiros não recuperáveis! As acreditações internacionais são muito caras, se contabilizarmos tudo, estamos a falar de centenas de milhares de euros! E nada disto é recuperado! Há custos directos só para se candidatar, que a Faculdade pagou independentemente de vir a ter, ou não, a acreditação. E depois há custos indirectos. Se se evoluir para um sistema de acreditação, as instituições têm que ter um gabinete de acreditação, manter a base de dados actualizada, com dados cuja disponibilidade não é necessariamente obrigatória para outros fins, mas que tem de estar permanentemente actualizada para essas entidades. É uma pequena estrutura, com duas ou três pessoas, mas que permanentemente estão a recolher as publicações dos professores, estão a saber onde é que estão os nossos alunos, estão a fazer inquéritos aos nossos alunos, etc. E nada disto tem impacto directo no nosso financiamento a não ser de uma maneira muito indirecta, na medida em que possa haver mais receitas próprias e, de facto, tem permitido que, apesar dos problemas demográficos conhecidos, continuemos a manter os mesmos padrões de elevada qualidade dos alunos que entram na nossa escola todos os anos.

## Conclusões

A concluir, gostaria de referir algumas implicações de política que espero não sejam demasiado genéricas.

O primeiro ponto: penso que o contexto das universidades portuguesas (e quando falo em universidades devia dizer instituições de ensino superior) vai agravar-se e será um contexto de grande turbulência. Julgo que vai haver falta de alunos, por razões demográficas, e o aumento dos níveis de escolaridade não vai compensar esses efeitos. O que implica que a concorrência para atrair alunos do secundário vai aumentar. Não escondo que há muitos anos que a FEUNL mostra os seus “produtos” aos alunos do ensino secundário e que temos um programa de abordagem aos potenciais candidatos do secundário exactamente para mostrar quem somos. Este procedimento está já a ser copiado por outras instituições nas nossas áreas.

Por outro lado, em Portugal temos um número excessivo de instituições, entre universidades, politécnicos e instituições autónomas, contei (e julgo ter contado bem) cento e sessenta instituições independentes de ensino superior nos dados oficiais do Ministério; na Dinamarca, desde instituições autónomas, politécnicos, etc., encontrei apenas quarenta e nove. A Dinamarca tem metade da população, mas como tem o dobro dos alunos a chegar à universidade estamos a falar de uma população universitária que deve ser comparável. O que significa, obviamente, que temos um número excessivo de instituições.

Temos, em terceiro lugar, uma confusão de políticas. O exemplo na área de Gestão do programa com o MIT é típico disso. O Estado resolveu substituir-se, não só aos reitores mas aos directores das faculdades, e basicamente impôs: “A Nova vai ter de juntar-se com a Católica, tem de se ligar com o ISCTE e com o ISEG e, além disso, o padrinho vai ser o MIT!” Sem nos ter perguntado se era essa a estratégia que nós queríamos, se era isso que achávamos mais conveniente, se as escolas queriam ligar-se ou não. Basicamente a opção foi: “ou fazem assim ou não há dinheiro!” Assim, é difícil dizer não! Esse dirigismo, que é típico de todos os partidos, não dá bons resultados. O que o Estado deve fazer é estabelecer regras e incentivos



que fomentem as consolidações, mas cada instituição escolhe os seus parceiros. E o casamento pode ser entre uma universidade portuguesa e uma francesa ou uma alemã, não tem que ser com a que está ao lado.

Um quarto aspecto está relacionado com problemas de gestão. Temos tido uma autonomia basicamente invertida, penso que temos autonomia em áreas que não devíamos ter e não temos autonomia noutras absolutamente vitais. Apenas a título de exemplo, refiro a gestão de recursos financeiros – propinas, remunerações,... – e a gestão de recursos humanos.

Temos incentivos errados, já citei aqui alguns casos, e temos claramente uma falta de *accountability* das instituições e da sua gestão. Tudo isso vai levar as instituições de ensino superior a viver períodos muito difíceis.

Provavelmente a Fundação para a Ciência e Tecnologia (seria a via mais óbvia) deveria financiar as acreditações. Os processos de acreditação são caros mas, uma vez conseguidos, são um investimento rentável. Fica a sugestão.

Em quinto lugar, penso que devia haver dois tipos de instituições de ensino superior. Antes de mais, não devemos querer que todas as instituições de ensino superior sejam iguais, nem iguais em qualidade, nem iguais nos programas, nem devem seguir os mesmos modelos; cada uma tem a sua história, tem o seu passado, a formação de professores é diferente... Assim, deveriam existir instituições, como há nos Estados Unidos, mais vocacionadas para primeiro e segundo ciclos e outras mais viradas para segundo e terceiro ciclos. As primeiras enfatizariam os aspectos pedagógicos e as segundas a investigação. A diferença não tem que ser tão dicotómica, mas ela já existe entre politécnicos e universidades. A possibilidade de conceder graus de Doutor devia estar restringida pela qualidade da investigação (já hoje avaliada pela FCT) e não tanto pelo facto de ser chamado politécnico ou universidade.

Em sexto lugar, umas são instituições que claramente querem (e podem) ser instituições internacionais, outras são instituições que têm uma vocação mais para o mercado local. Não tenho nada contra, interessa é que elas sejam boas e prestem bom serviço. Portanto, há que reconhecer o lugar

para essas instituições numa futura acreditação. Em geral, não se deve deixar que as organizações profissionais, nomeadamente as Ordens, substituam o Estado na acreditação. Eu quero separar o Estado enquanto prestador de serviços, do Estado enquanto acreditador – este deve estabelecer regras e devem existir formas autónomas de acreditação, mas também não quero pôr tudo nas mãos das Ordens. Por um lado, porque não há Ordens Profissionais para todas as áreas; há outras para as quais não devia haver sequer ordem; por exemplo, não há razão para existir uma ordem dos economistas. Além disso, há conflito de interesses se as ordens tiverem o direito de acreditar cursos. Porque se a ordem tem tendência a acreditar o mínimo de escolas possível, é para defender evidentemente o número de pessoas que estão no mercado. Isso passou-se nos médicos com a restrição das entradas em Medicina há cinco anos atrás. Porquê? Porque evidentemente as escolas quiseram! Quanto menos médicos houver melhor para a profissão. Não sei se foi consciente ou inconsciente, mas a verdade é que o resultado foi esse.

Por outro lado, imaginem o que é uma escola deixar de ser acreditada, e se o bastonário dessa ordem por acaso foi formado nessa escola? Por último, tendem a ser instituições avessas à mudança. Aparece uma escola completamente nova, com uma filosofia nova, com uma abordagem nova e a reacção é negativa! Porque os *standards* que se conhecem são os *standards*, muitas vezes, de há trinta ou quarenta anos atrás.

Deixar na mão das ordens as creditações é um mau princípio. Mas qualquer que seja o processo, deve ser transparente, deve ser aberto e deve ser exterior às faculdades, tal como deve ser exterior ao Governo e deve ser exterior à ordens. Quando se trata de creditações nacionais, devemos procurar replicar, na medida do possível, as internacionais até porque os processos foram testados internacionalmente, permitindo, além disso, às escolas obterem creditações internacionais que, em princípio, são mais interessantes, evidentemente.

Em conclusão. A auto-gestão, que é a situação em que vivem hoje as instituições de ensino superior, é um modelo de gestão que a academia devia evitar e é causa do medíocre desempenho do ensino superior em Portugal. As excepções situam-se ao nível das faculdades e, apesar dos modelos de

gestão com *accountability* não existirem, da carreira docente que é enviesada, das formas de recrutamento de professores e do tipo de autonomia, apesar de tudo isso, julgo que nas várias áreas do conhecimento há alguns exemplos de excelência que são surpreendentes, do meu ponto de vista.

A acreditação é apenas uma pedra, uma pedra importante e necessária para a reforma da academia portuguesa, embora não seja suficiente. Mas é muito importante, porque nos princípios que enunciei –*what gets measured gets done* e as universidades não se auto-reformam– a acreditação satisfaz estes dois critérios: mede e, além disso, é o motor externo para a mudança, especialmente se tiver implicações no financiamento.

## Nota Síntese do Workshop<sup>1</sup>

O seminário foi organizado em duas sessões: na sessão da manhã, a temática foi abordada de diferentes perspectivas por um painel de especialistas presidido por Fernando Ramos e que contou, como reladoras, com a colaboração de Cláudia Sarrico e Maria João Pires da Rosa, ambas da Universidade de Aveiro. Além destas, também intervieram neste painel Sérgio Machado dos Santos (Fundação Carlos Lloyd Braga – U. Minho), Frank Ziegele (CHE Consult GmbH), e Luís Campos e Cunha (U. Nova de Lisboa). A sessão da tarde correspondeu a um *workshop* presidido pelo conselheiro Domingos Xavier Viegas, em que participaram alguns membros da 3ª Comissão Especializada Permanente do CNE e um conjunto alargado de personalidades ligadas aos vários sectores do ensino superior:

- Adriano Moreira (CNE)
- Alberto João Castro (U Católica Portuguesa)
- António Vallera (Vice-Reitor U Lisboa)
- Augusto Ferreira Guedes (Presidente da Associação Nacional dos Engenheiros Técnicos)
- Cláudia Sarrico (U Aveiro)
- Cristina Robalo Cordeiro (Vice-Reitora da U Coimbra)
- Domingos Xavier Viegas (CNE)
- Fernando de Jesus (Prof. Catedrático Aposentado ISEG-UTL)
- Fernando Ramos (CNE)
- Jacinto Jorge Carvalhal (CNE)
- João Paulo dos Santos Marques (Vice-Presidente do IP Leiria)
- José António Sarsfield Cabral (Pró-Reitor da U Porto)
- José Barata Moura (CNE)

---

<sup>1</sup> Filomena Matos – Conselho Nacional de Educação

- Manuel Santos Silva (Reitor UBI)
- Maria João Pires da Rosa (U Aveiro)
- Pedro Ferré (Vice-Reitor UALG)
- Ricardo Abreu Matos (Instituto de Telecomunicações)
- Rui Santos (CNE)
- Sérgio Machado dos Santos (Fundação Carlos Lloyd Braga - Univ. Minho)

A maior parte das intervenções não dispensou um prévio posicionamento quanto ao papel diferenciado que podem desempenhar os sistemas de acreditação e de avaliação, com uma consequente clarificação de conceitos e análise das correspondentes implicações.

Se bem que de uma análise do antecedente se tenha genericamente reconhecido a necessidade de um estímulo externo à mudança, com consequências para as instituições, as opiniões divergiram quanto à pertinência da opção por um ou outro dos sistemas ou por uma concepção de complementaridade e gestão integrada de ambos.

A rejeição da opção pela acreditação encontra o seu principal fundamento nos riscos de homogeneização que transporta: “Deve garantir-se a diversidade da oferta. Se a tónica for posta na acreditação, as instituições passam a jogar esse jogo, desresponsabilizando-as em relação aos fins mais nobres, com efeitos perversos a prazo. A direcção das acções pode ser determinada pelos incentivos”. Enquanto que a possibilidade de uma abordagem complementar entre ambos os sistemas se alicerça nas seguintes posições e argumentos:

- Os objectivos de ambos os sistemas são complementares: a garantia de qualidade e a certificação dessa mesma qualidade; os processos são indissociáveis: mecanismos internos de garantia de qualidade e satisfação de *standards e guidelines*; e as estruturas podem ser comuns.

- Acreditação e avaliação são duas coisas diferentes e não devem ser confundidas, mas pode haver ‘um chapéu’ que faça a gestão das duas de forma integrada. Acreditação é um mecanismo *a priori* ou *cours de route* e

é uma função de Estado. Tem em vista um reconhecimento e traduz-se numa intervenção final. A avaliação tem em vista a melhoria da qualidade geral média do sistema e traduz-se num juízo sobre a qualidade das prestações.

Quanto a modelos a adoptar para a garantia da qualidade, a maior parte dos intervenientes defende uma evolução a partir do trabalho já desenvolvido pelo CNAVES, próximo do modelo de *Next Generation*, procurando compatibilizar avaliação interna, avaliação externa com características de ‘Auditoria de GQ’ e *rating*, e acreditação, no sentido de uma linha de corte desse *rating*, eventualmente expressa nas dimensões de acreditado, não acreditado e acreditado condicionalmente. Argumenta-se que a manutenção do modelo de *Next Generation* significa poder aprender com os seus sucessos e insucessos, sem iludir o problema da ausência de *standards* e *guidelines*, mas procurando salvaguardar os mesmos princípios. A adopção desta perspectiva, além de acrescentar o impulso externo, permitiria preservar os aspectos mais positivos da experiência percorrida, entre os quais ressalta a consolidação de uma cultura de avaliação, uma avaliação potenciadora da constituição de uma ‘comunidade de ensino superior com comunicação entre si’, uma progressiva atenção à inserção institucional e comunitária dos cursos, procurando superar as limitações de uma avaliação ‘estreita’ de cursos e evitando, por outro lado, ‘um salto desmesurado para uma avaliação de instituições’.

A este propósito, considera-se que também não deve ser ignorada a experiência das ordens e em especial os respectivos descritores profissionais, tanto mais que em alguns casos (Farmacêuticos, por exemplo) está garantida a reciprocidade entre países.

A proposta de modelos híbridos tornou-se, aliás, recorrente, quer no sentido evolutivo já descrito, quer na perspectiva da defesa genérica da conjugação de *process accreditation* com *institutional audit* ou de sistemas com utilização mista de ‘indicadores de desempenho’, ‘revisão por pares’ e ‘julgamento do mercado’, quer, ainda, na perspectiva dos modelos gradualistas de avaliação de processos institucionais de GQ, com associação de avaliação interna e internacional.

Há quem vá mais longe em termos de perspectivação internacional e afirme que o ‘salto para a internacionalização tem de ser dado’, pela necessidade de atingir massa crítica (comparabilidade internacional e alargamento da base de recrutamento), por razões de diferenciação e identidade, mas também pela possibilidade de mobilização de experiências a um nível superior de abrangência. Contra esta tendência, são apontados como riscos a mercadorização do ensino, a sobreposição de critérios de concorrência a critérios de soberania, além da necessidade de evitar ‘a todo o custo os juízes de fora’ e os ‘regimes de protectorado’.

O papel a desempenhar pelas instituições em processos de garantia de qualidade foi outra das preocupações dominantes, tendo-se destacado as posições favoráveis a uma intervenção estratégica nos processos avaliativos, justificada com base (i) no facto de as instituições serem as primeiras responsáveis e as primeiras interessadas na avaliação e melhoria de qualidade; (ii) na impossibilidade de qualquer estímulo externo vir a produzir efeitos de transformação contra a vontade dos próprios; ou (iii) nas vantagens de uma avaliação potenciadora da já referida constituição de uma ‘comunidade de ensino superior com comunicação entre si’, ainda que acompanhada da construção de mecanismos formalmente assistidos de ‘levar as comunidades a evoluir’.

Quanto à constituição das equipas de avaliação, foram largamente discutidas as vantagens e desvantagens do modelo de *peer review*. Perfilam-se nas primeiras, a reciprocidade (contra a subordinação), a comunicação e a avaliação de proximidade, o contacto entre comunidades afins; e nas segundas, a parcialidade, pela eventual existência de conflitos de interesses em situação de concorrência, a possibilidade de um certo fechamento relacionado com uma relativa uniformidade de perspectivas (“incesto intelectual”), a possibilidade de “desatualização” quanto a tendências e inovações externas e, finalmente, o perigo de irrelevância das propostas. A par e passo se foram desde logo avançando como propostas de superação destas dificuldades, ora a integração de elementos estrangeiros nas equipas, ora a constituição de júris internacionais, ora ainda o recurso a avaliações ou creditações internacionais. Segundo os defensores da constituição de júris internacionais, esta opção poderia contribuir para atenuar os problemas

relacionados com a independência e a diversidade de perspectivas, simultaneamente aumentando a probabilidade de relevância das propostas. A este nível, não fossem as dificuldades e efeitos que possam gerar, apresentam-se com vantagem acrescida as avaliações ou creditações internacionais, enquanto facilitadoras de uma perspectiva institucional mais abrangente, da formulação de uma *mission statement* com base em critérios internacionais, da validação internacional de estratégias, da sinalização interna e externa da vontade de mudar, da visibilidade interna e externa da instituição e conseqüente alargamento da sua base de recrutamento.

No que mais especificamente se relaciona com a acreditação, foram manifestas as preocupações com a exequibilidade do sistema, tendo-se sobretudo ressaltado duas ordens de problemas: por um lado, os elevados, e não recuperáveis, custos financeiros do processo, além dos custos organizacionais de tempo e recursos a envolver; por outro lado, a impossibilidade de cobertura de todos os cursos quando esta for a opção. Há, por isso, quem sugira que o processo venha a ser financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia e que se tenda para uma focalização em unidades funcionais ou instituições.

A este propósito é elucidativo o exemplo da Alemanha, sobre o qual Frank Ziegele identificou um conjunto de problemas e as possibilidades de mudança que têm emergido dos debates em curso. Em sua opinião, são manifestos os problemas de integração e exequibilidade, o que tem aconselhado propostas de apreciação por amostragem ou por *cluster*, uma acreditação de processo com base numa descrição detalhada de procedimentos de avaliação interna, complementada com perspectivas de desenvolvimento e operacionalização, ou uma auditoria institucional que corresponda a uma avaliação da GQ institucional, identifique peculiaridades e trace sugestões de desenvolvimento.







**Conselho Nacional de Educação**

Rua Florbela Espanca

1700-195 Lisboa  
Portugal

**[www.cnedu.pt](http://www.cnedu.pt)**

[cne.doc@cne.min-edu.pt](mailto:cne.doc@cne.min-edu.pt)

tel.: + 351 21 793 52 45

fax: + 351 21 797 90 93