

A3ES

Agência de Avaliação
e Acreditação
do Ensino Superior

ANÁLISE COMPARATIVA DOS PROCESSOS EUROPEUS PARA A AVALIAÇÃO E CERTIFICAÇÃO DE SISTEMAS INTERNOS DE GARANTIA DA QUALIDADE

Sérgio Machado dos Santos

A3ES READINGS

A3ES

Agência de Avaliação
e Acreditação
do Ensino Superior

ANÁLISE COMPARATIVA DOS PROCESSOS EUROPEUS PARA A AVALIAÇÃO E CERTIFICAÇÃO DE SISTEMAS INTERNOS DE GARANTIA DA QUALIDADE

Sérgio Machado dos Santos

A3ES READINGS

FICHA TÉCNICA

Autor: Santos, Sérgio Machado dos

Título: ANÁLISE COMPARATIVA DOS PROCESSOS EUROPEUS
PARA A AVALIAÇÃO E CERTIFICAÇÃO DE SISTEMAS INTERNOS
DE GARANTIA DA QUALIDADE

Data: 2011

Editor: Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior

Praça de Alvalade, n.º 6 – 5.º Frente

1700-036 LISBOA

www.a3es.pt

a3es@a3es.pt

Colecção/Série: A3ES READINGS N.º1 (pdf)

Design gráfico/capa: Ângela Calheiros

Depósito Legal: 322282/11

ISBN: 978-989-97174-3-5

ÍNDICE

LISTA DE ABREVIATURAS MAIS UTILIZADAS	vii
PREFÁCIO	ix
1. INTRODUÇÃO	1
2. A AVALIAÇÃO INTERNA COMO PROCESSO NUCLEAR À GARANTIA DA QUALIDADE	2
3. O QUADRO DE REFERÊNCIA EUROPEU	7
4. OS SISTEMAS INTERNOS DE GARANTIA DA QUALIDADE NO QUADRO JURÍDICO NACIONAL	12
5. TENDÊNCIAS EUROPEIAS NO DOMÍNIO DA GARANTIA DA QUALIDADE	17
5.1 A dimensão europeia da garantia da qualidade	17
5.2 A influência do Processo de Bolonha	19
5.3 A dinâmica da garantia externa da qualidade	21
5.4 Da garantia da qualidade à melhoria da qualidade	26
5.5 Direcções e desafios futuros	30
6. SISTEMAS INTERNOS DE GARANTIA DA QUALIDADE – O PANORAMA EUROPEU	33
6.1 A implantação dos sistemas internos de garantia da qualidade	33
6.2 A valorização dos sistemas internos de garantia da qualidade	37
6.3 A auditoria dos sistemas internos de garantia da qualidade	40
7. OS PROCESSOS DE AUDITORIA INSTITUCIONAL NA EUROPA	43
7.1 Processos de auditoria institucional – Estudos de caso	43

7.1.1	' <i>Academic Infrastructure</i> ' – Referencial externo para a garantia da qualidade no Reino Unido	43
7.1.2	' <i>Quality Enhancement Framework</i> ' – Abordagem radical para a qualidade na Escócia	49
7.1.3	'Reforma da Qualidade' – O sistema norueguês	51
7.1.4	Rede para a Qualidade – Participação das universidades no modelo suíço	55
7.1.5	Suspensão das auditorias – Um caso de retrocesso na Dinamarca	57
7.1.6	Respeito pela autonomia – O modelo finlandês	59
7.1.7	' <i>System Accreditation</i> ' – Um novo modelo de acreditação na Alemanha	62
7.1.8	Conciliar apoio e auditoria – Agência Austríaca para a Garantia da Qualidade (AQA)	68
7.1.9	Adquirir confiança – O caso dos Países Baixos e Flandres	72
7.1.10	O Programa AUDIT – Espanha	75
7.2	Características nucleares aos processos de auditoria institucional – Análise comparativa	83
7.2.1	Âmbito e motivação dos processos de auditoria	83
7.2.2	Critérios e metodologias	86
7.2.3	Consequências dos processos de auditoria	89
7.2.4	<i>Follow-up</i>	91
7.2.5	Quadro síntese	92
8.	CONCLUSÕES	95
8.1	Especificação de sistemas internos de garantia da qualidade	95
8.1.1	Proposta de referenciais para os sistemas internos de garantia da qualidade	98
8.2	Elementos nucleares para a certificação de sistemas internos de garantia da qualidade	103
8.3	Orientações para o trabalho a desenvolver	107
	BIBLIOGRAFIA	110
	APÊNDICE – A PARTE 1 DOS PADRÕES E ORIENTAÇÕES EUROPEUS	115

LISTA DE ABREVIATURAS MAIS UTILIZADAS

A3ES	Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior
ACQUIN	Accreditation, Certification and Quality Assurance Institute (Alemanha)
ACSUG	Axencia para a Calidade do Sistema Universitario de Galicia
ADISPOR	Associação das Instituições Superiores Politécnicas Portuguesas
AERES	Agence d’Evaluation de la Recherche et de l’Enseignement Supérieur (França)
AHELO	Assessing Higher Education Learning Outcomes (OCDE)
ANECA	Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (Espanha)
APESP	Associação Portuguesa do Ensino Superior Privado
AQA	Austrian Agency for Quality Assurance
AQAS	Agency for Quality Assurance by Accreditation of Study Programmes (Alemanha)
AQU	Agência per a la Qualitat del Sistema Universitari de Catalunya
BFUG	Bologna Follow-up Group
CNAVES	Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior
CNE	Comité National d’Evaluation (França)
CRE	Association of European Universities
CRUP	Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas
EHEA	European Higher Education Area
ELIR	Enhancement-led Institutional Review (Escócia)
ENQA	European Association for Quality Assurance in Higher Education
EQAR	European Quality Assurance Register
ESG	Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area
ESIB	National Unions of Students in Europe
ESU	European Students’ Union
EUA	European University Association
EURASHE	European Association of Institutions in Higher Education

EVA	Danish Evaluation Institute
FINHEEC	Finish Higher Education Evaluation Council
FUP	Fundação das Universidades Portuguesas
GAC	German Accreditation Council
HEFCE	Higher Education Funding Council – England
HEI	Higher education institutions
HRK	Hochschulrektorenkonferenz (Conselho de Reitores Alemão)
KMK	Kultusminister Konferenz (Conferência dos Ministros de Educação e Cultura - Alemanha)
NOKUT	Norwegian Agency for Quality Assurance in Education
NVAO	Accreditation Organisation of the Netherlands and Flanders
OAQ	Centre of Accreditation and Quality Assurance of the Swiss Universities
QAA	Quality Assurance Agency for Higher Education (Reino Unido)
QAHECA	Quality Assurance for the Higher Education Change Agenda Project (EUA)
QEF	Quality Enhancement Framework (Escócia)
RJIES	Regime jurídico das instituições de ensino superior
SFC	Scottish Funding Council
SUC	Swiss University Conference
TQA	Teaching Quality Assessment (Reino Unido)
ZEvA	Central Evaluation and Accreditation Agency Hanover (Alemanha)

PREFÁCIO

É missão da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES) garantir a qualidade do ensino superior em Portugal, através da avaliação e acreditação das instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos e da participação na realização de outras avaliações de natureza científica e bem assim assegurar a inserção de Portugal no sistema europeu de garantia da qualidade do ensino superior.

A A3ES assume que a sua actividade deverá ter por base um trabalho de investigação e aperfeiçoamento contínuo. Para concretização desses objectivos foi constituído na A3ES um gabinete de estudos e análise, responsável pela recolha de dados, pelo tratamento de informação, pela realização de análises e demais estudos, no âmbito da garantia da qualidade do ensino superior.

Nos termos do quadro normativo que instituiu o actual sistema de avaliação e acreditação do ensino superior, a A3ES deverá assumir como sua tarefa primordial a promoção e difusão de uma cultura de qualidade nas instituições de ensino superior. Para promover a concretização destes objectivos, a A3ES irá proceder à publicação de uma série de trabalhos sobre temas ligados à qualidade dos sistemas de ensino superior que servirão de base à discussão permanente com as Instituições de Ensino Superior e à informação das metodologias e procedimentos adoptados pela Agência no exercício da sua actividade.

Nos termos da Lei 38/2007 compete às instituições de ensino superior adoptar uma política de garantia de qualidade e os procedimentos para a sua prossecução; desenvolver uma cultura de qualidade e da sua garantia e desenvolver e pôr em prática uma estratégia para a melhoria contínua da qualidade. A mesma Lei determina que os procedimentos da avaliação externa “devem ter em conta a eficácia dos procedimentos de garantia interna da qualidade”. Também no preâmbulo do Decreto-Lei 369/2007 define-se como um dos eixos do novo sistema de avaliação e acreditação “A exigência de concretização, pelas instituições de ensino superior, de sistemas próprios de garantia da qualidade, passíveis de certificação”.

A legislação reafirma, assim, que a responsabilidade pela qualidade de ensino cabe, em primeiro lugar, a cada instituição de ensino superior, à qual compete criar as estruturas e os procedimentos internos para garantir a qualidade de ensino. Competirá à A3ES apoiar as instituições na implementação dos seus sistemas internos de garantia da qualidade e proceder à realização de auditorias tendo em vista a certificação dos procedimentos internos de qualidade das instituições.

A primeira publicação da A3ES será, muito apropriadamente, um estudo sobre Processos Europeus para a Avaliação e Certificação de Sistemas Internos de Garantia da Qualidade, da autoria do Professor Sérgio Machado dos Santos cuja competência na matéria é sobejamente reconhecida. Com o presente estudo pretende-se proceder a uma análise comparativa de sistemas internos de garantia da qualidade implementados em países europeus de referência por forma a oferecer às instituições uma base de inspiração para o estabelecimento dos seus sistemas internos e que servirá de suporte ao trabalho de apoio que a A3ES deve prestar no âmbito das suas atribuições.

x

Pretende-se, igualmente, fazer uma análise dos processos de auditoria institucional em vigor na Europa e definir as especificações dos sistemas internos de garantia de qualidade a implementar em Portugal, incluindo uma proposta de referenciais para esses sistemas e uma definição dos elementos nucleares para a sua certificação pela A3ES.

A importância desta primeira publicação para as instituições reside no acesso das instituições a valiosos elementos de apoio para o trabalho a desenvolver em matéria de garantia interna da qualidade e no conhecimento, desde já, das regras de certificação a usar pela A3ES.

Lisboa, 8 de Novembro de 2010

O Presidente do Conselho de Administração

(Alberto M.S.C. Amaral)

1. INTRODUÇÃO

A Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES), nos seus objectivos e planos de actividades, contempla o estabelecimento de mecanismos de auditoria conducentes à possibilidade de certificação de sistemas internos de garantia da qualidade nas instituições de ensino superior nacionais, como instrumento essencial para uma posterior simplificação de procedimentos nos processos de avaliação externa e acreditação de instituições e cursos. Sendo tarefa prioritária da Agência, por imperativo legal, promover a curto prazo a acreditação dos cursos que se encontram em funcionamento, a par da acreditação prévia de novos ciclos de estudos, os mecanismos de auditoria serão preparados a partir de 2010, para instalação em 2011/2012.

O presente estudo corresponde a uma fase preliminar desse processo, com vista a começar a preparar elementos sobre esta temática, que é relativamente nova em Portugal, aproveitando da experiência de países em que existem já em funcionamento, ou em fase avançada de desenvolvimento, alguns mecanismos de auditoria do tipo preconizado.

São objectivos específicos do estudo:

- enquadrar a importância da avaliação interna nos processos de garantia da qualidade, à luz das orientações europeias neste domínio;
- analisar o quadro jurídico nacional no que respeita aos sistemas internos de garantia da qualidade e à respectiva certificação;
- analisar as principais tendências europeias em matéria de especificação e certificação de sistemas internos de garantia da qualidade, procurando identificar e caracterizar casos de boas práticas;
- caracterizar elementos nucleares para a certificação de sistemas internos de garantia da qualidade, que possam ser orientadores para as instituições de ensino superior no país, sem prejuízo, no entanto, da flexibilidade necessária para o desejável desenvolvimento de modelos inovadores que possam surgir no âmbito do exercício responsável da autonomia institucional.

No capítulo final, o estudo inclui uma proposta concreta de referenciais para os sistemas internos de garantia da qualidade nas instituições de ensino superior portuguesas, bem como uma sugestão de princípios orientadores para a arquitectura e desenvolvimento do processo de auditoria institucional a ser adoptado pela A3ES.

As referidas propostas foram colocadas em discussão pública durante todo o primeiro semestre de 2010, através da sua apresentação e discussão nos órgãos representativos dos diferentes sectores do ensino superior e em diversas instituições de ensino superior, sempre que o solicitaram.

2. A AVALIAÇÃO INTERNA COMO PROCESSO NUCLEAR À GARANTIA DA QUALIDADE

As modificações radicais que se verificaram na envolvente do ensino superior no último quartel do Século XX tiveram, entre outros efeitos, o de levantar preocupações sérias em relação à garantia da qualidade, tanto no interior das instituições como por parte da sociedade, colocando a problemática da avaliação, de uma forma incontornável, na agenda do ensino superior.

Entre as alterações registadas destacam-se, como aspectos particularmente relevantes:

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

Em face desta evolução no contexto que envolve o ensino superior, as instituições viram-se confrontadas com novos desafios e expectativas, nomeadamente o problema de como conseguir manter qualidade face a um crescimento explosivo, e por vezes descontrolado, sentindo de forma crescente a necessidade de olhar de uma forma mais institucionalizada para a qualidade. Na realidade, com o grande número de alunos e o crescimento muito rápido dos corpos docentes, a tradição de exigência e rigor dilui-se e deixa de ser suficiente para garantir, de forma implícita, a qualidade inerente ao ensino superior. Por sua vez, do lado da sociedade, os candidatos ao ensino superior e as famílias, bem como os empregadores, face a uma grande diversificação da oferta e a técnicas de marketing por vezes agressivo, sentem necessidade de uma melhor informação sobre a qualidade das formações oferecidas, levando os governos a tomar medidas no sentido da ‘defesa do consumidor’.

Perante este tipo de preocupações, começaram a ser instituídos sistemas de garantia da qualidade, que assumiram formas diferenciadas conforme a região do Globo, nomeadamente em termos dos chamados ‘processos de avaliação’, que

predominaram na Europa Ocidental, e dos ‘processos de acreditação’, desenvolvidos por exemplo na Europa de Leste, aproveitando da vasta experiência dos Estados Unidos da América neste domínio.

É importante salientar que a avaliação e a acreditação têm objectivos complementares, em ambos os casos com um considerável interesse social. Efectivamente, enquanto a avaliação, tendo em vista a monitorização e melhoria constante da qualidade, representa o que se poderá considerar como a função mais nobre e de maior impacto na comunidade, que é a da promoção da qualidade das actividades de ensino, investigação, acção cultural e acção no meio exterior desenvolvidas no seio das instituições, a acreditação visa a garantia de cumprimento dos requisitos mínimos que conduzem ao reconhecimento oficial do curso ou instituição avaliados.

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

Quer isto dizer que os sistemas de garantia da qualidade tendem, actualmente, a conter e articular diferentes propósitos complementares, com maior destaque de uns ou outros conforme os sistemas nacionais de garantia externa da qualidade se orientam predominantemente para procedimentos de *controlo* e verificação de *conformidade* associados à dimensão da *acreditação*, ou para as funções de *transparência* e *melhoria*, mais ligadas à dimensão de uma *avaliação* orientada para a produção de informação validada, objectiva e compreensível sobre a instituição e para a melhoria sistemática e sustentada da qualidade no interior da instituição.

Uma outra dicotomia relativa à garantia da qualidade tem a ver com as vertentes, igualmente complementares, da avaliação interna e da avaliação externa. A este propósito, importa reter como referencial fundamental a ideia, hoje em dia consensual, de que a *qualidade e a garantia da qualidade são responsabilidade, em primeiro lugar, das próprias instituições de ensino superior – é aí, no seu interior, que se ganha ou se perde a batalha da qualidade*.

Essa foi a posição assumida pelas universidades públicas portuguesas (incluindo a UCP e o ISCTE), quando, em 1993, tomaram a iniciativa de lançar um programa de avaliação dinamizador de uma cultura interna de qualidade, a que vieram posteriormente a aderir as demais instituições de ensino superior. No documento de princípios¹ que veio a enformar, de um modo significativo, a lei de avaliação

¹ CRUP (2003). *Princípios Orientadores da Avaliação e Acompanhamento das Actividades dos Estabelecimentos de Ensino Superior*.

aprovada em 1994², é vincado o elevado grau de responsabilização das instituições perante a comunidade, “traduzida numa contínua actualização do ensino, numa permanente melhoria da qualidade e na capacidade de resposta aos grandes desafios do nosso tempo”, sendo preconizada “a obrigatoriedade de cada um dos estabelecimentos do ensino superior institucionalizar, internamente, um sistema de auto-avaliação, com referência a indicadores previamente definidos”. O sucesso dessa iniciativa, em termos do impacto que teve no interior das instituições, ficou bem patente no relatório de auto-avaliação do sistema português de garantia da qualidade preparado para efeitos da avaliação promovida pela ENQA, em cujas conclusões se identifica, como um dos pontos fortes do sistema,

“a boa aceitação e entusiasmo por parte de muitas instituições, que assumiram a sua participação no processo de avaliação como uma oportunidade para reflectir sobre a sua organização e actividades, e para passar a integrar a cultura de qualidade e a garantia da qualidade como elementos estratégicos para o seu desenvolvimento institucional”,

assinalando, conseqüentemente, “o movimento positivo no sentido da institucionalização de procedimentos internos de garantia da qualidade”³.

É essa, igualmente, a posição que tem vindo a ser considerada a nível europeu ao longo do Processo de Bolonha, expressa nomeadamente no Comunicado de Berlim⁴, em que os Ministros de tutela do ensino superior nos países subscritores da Declaração de Bolonha afirmam, explicitamente, que

“em conformidade com o princípio da autonomia institucional, a responsabilidade primária pela garantia da qualidade no ensino superior reside em cada uma das instituições em si mesma, o que constitui a base para uma ‘accountability’ real do sistema académico dentro do quadro nacional de qualidade”.

Esta declaração aparece reflectida no documento de Padrões e Directrizes para a Garantia da Qualidade no Espaço Europeu de Ensino Superior adoptado, em 2005, na reunião ministerial de Bergen, o qual inclui, entre os princípios básicos que lhe são subjacentes⁵:

- “As instituições que ministram ensino superior têm a responsabilidade primária pela qualidade da sua oferta formativa e pela sua garantia”;
- “Deverá ser encorajada uma cultura de qualidade no interior das instituições de ensino superior”,

e, em consonância com estes princípios, dá um especial relevo aos mecanismos de garantia interna da qualidade, como se verá em pormenor mais adiante.

² Lei n° 38/94, de 21 de Novembro.

³ Santos, S.M. (Rapporteur) *et al.* (2006). *Review of the Quality Assurance and Accreditation Policies and Practices in the Portuguese Higher Education – Self-Evaluation Report*, p. 78.

⁴ *Realising the European Higher Education Area* (2003). Communiqué of the Conference of Ministers responsible for Higher Education, Berlin.

⁵ ENQA(2005). *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*, p. 13.

Desta linha de pensamento emana, de imediato, a ideia de que as estruturas e mecanismos internos de garantia da qualidade deverão constituir uma primeira linha, fundamental, de intervenção nos processos de avaliação, com o objectivo último de promover a interiorização de uma cultura de qualidade que permeie todas as actividades desenvolvidas no interior da instituição. Emergem, igualmente, como elementos basilares para a caracterização da ideia subjacente à garantia interna da qualidade, os seguintes aspectos:

- a) A avaliação interna, mais do que um exercício burocrático de controlo e verificação de conformidade com orientações externas, é essencialmente um processo permanentemente orientado para a melhoria da qualidade. Como tal, envolve procedimentos de monitorização e controlo, mas também de reflexão e posterior intervenção. Pressupõe o acompanhamento sistemático das diversas actividades, o levantamento de dados e a construção de indicadores, i.e., inclui uma dimensão de mensurabilidade que é essencial para a credibilidade do processo de avaliação, para o estabelecimento de *benchmarkings* e, acima de tudo, como ponto de partida para uma reflexão posterior sobre os elementos de acompanhamento recolhidos, reflexão essa da qual deverão ser extraídas conclusões e consequências expressas em propostas de medidas de adaptação ou correcção de percurso. Por outras palavras, a avaliação envolve um processo de *retroacção* para melhoria da qualidade.
- b) Na avaliação interna todas as actividades são avaliadas (o ensino, a pós-graduação, a investigação, a extensão comunitária, bem como os agentes envolvidos). Essa avaliação deverá decorrer naturalmente integrada nas tarefas correntes, com mecanismos simples e ágeis, mas eficazes e consequentes.
- c) A avaliação interna deve envolver activamente todos os actores relevantes, num processo com sentido de responsabilidade colectiva, como algo que diz respeito a todos e a todos envolve, i.e., com sentido de pertença, apropriação e co-responsabilização por parte de toda a comunidade académica e não apenas como uma imposição a partir das lideranças académicas ou do poder político.
- d) O processo de avaliação interna deve obedecer a uma política institucional para a garantia da qualidade e seguir procedimentos devidamente institucionalizados. A avaliação interna não é, por conseguinte, compatível com processos *ad hoc*, i.e., exige procedimentos pré-definidos e estruturas de apoio adequadas.

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

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

3. O QUADRO DE REFERÊNCIA EUROPEU

Os sistemas de garantia da qualidade constituem um pilar fundamental para a prossecução dos objectivos da Declaração de Bolonha, pelo contributo decisivo que podem dar para o reconhecimento mútuo de graus e períodos de estudos e a consequente portabilidade das qualificações académicas e profissionais, condição imprescindível, como se referiu anteriormente, para a mobilidade dos cidadãos.

A Declaração de Bolonha é, no entanto, parca no que se refere à avaliação, dedicando-lhe um único parágrafo em que se advoga a *promoção da cooperação em garantia da qualidade com vista ao desenvolvimento de critérios e metodologias comparáveis*⁶. A importância da avaliação foi, assim, implicitamente considerada como um dado adquirido, remetendo o desenvolvimento dos sistemas de avaliação para o plano nacional, dentro do princípio da subsidiariedade.

Levantaram-se, no entanto, algumas vozes que consideravam a avaliação como o elemento ausente da Declaração de Bolonha, pugnando por objectivos mais precisos no que se refere à garantia da qualidade. Talvez por esse facto, mas também como consequência do maior alargamento dos subscritores aos países de Leste e a preocupações com a educação transnacional, o Comunicado de Praga⁷, em 2001, retoma o tema, dedicando-lhe uma secção específica e traduzindo uma maior abrangência do conceito, ao estabelecer como objectivo no domínio da garantia da qualidade o desenvolvimento de cenários para a *aceitação mútua de mecanismos de avaliação e acreditação/certificação*. É ainda feito um apelo às instituições de ensino superior, às agências nacionais e à ENQA para colaborarem no estabelecimento de um quadro comum de referência e na difusão de boas práticas.

É, contudo, na reunião de Berlim, em 2003, que é tomada uma posição mais pró-activa, quando os Ministros, com vista a acelerar o Processo de Bolonha, definiram prioridades intermédias em três áreas de actuação: a garantia da qualidade, o sistema de dois ciclos e o reconhecimento de graus e períodos de estudos. Reassumindo a necessidade de desenvolvimento de critérios e metodologias de garantia da qualidade mutuamente partilhados, o Comunicado de Berlim estabelece alguns parâmetros a serem observados nos sistemas nacionais de garantia da qualidade⁸ e mandata a ENQA – então ainda constituída como *European Network for Quality Assurance in Higher Education*, integrando representantes de agências nacionais ou

⁶ *The European Higher Education Area* (1999). Joint Declaration of the European Ministers of Education Convened in Bologna on the 19th of June 1999.

⁷ *Towards the European Higher Education Area* (2001). Communiqué of the meeting of European Ministers in charge of Higher Education in Prague on May 19th 2001.

⁸ Lê-se, no Comunicado de Berlim: “[The Ministers] agree that by 2005 national quality assurance systems should include: a definition of the responsibilities of the bodies and institutions involved; evaluation of programmes or institutions, including internal assessment, external review, participation of students and the publication of results; a system of accreditation, certification or comparable procedures; international participation, co-operation and networking”.

regionais de avaliação e representantes dos governos⁹ – para, através dos seus associados e em cooperação com a *European University Association* (EUA), a *European Association of Institutions in Higher Education* (EURASHE) e a associação estudantil *National Unions of Students in Europe* (ESIB)¹⁰, preparar um conjunto de padrões, procedimentos e orientações sobre a garantia da qualidade comumente aceites, e ainda para explorar vias para assegurar um sistema adequado de avaliação externa (*peer review*) para as agências ou organismos de avaliação e/ou acreditação. Esse trabalho, que foi desenvolvido entre 2003 e 2005 pela ENQA em estreita cooperação com o Grupo E4¹¹ – constituído pelas associações atrás referidas –, incluindo a participação da Comissão Europeia, conduziu ao documento *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area* (ESG).

Na reunião ministerial de Bergen, em 2005, os Ministros aprovaram esse documento, estabelecendo o compromisso de introduzirem as orientações e critérios aí definidos nos respectivos sistemas nacionais de garantia da qualidade. O Comunicado de Bergen¹² dá ainda um acordo de princípio à ideia de criação de um registo europeu para as agências de garantia da qualidade, solicitando à ENQA o desenvolvimento dos aspectos práticos para a implementação desse registo, em cooperação com a EUA, EURASHE e ESIB. É igualmente sublinhada a importância da cooperação entre as agências nacionais, com vista a incrementar o reconhecimento mútuo de decisões relativas a processos de acreditação ou avaliação, e é feito um apelo às instituições de ensino superior para continuarem os seus esforços no sentido da melhoria da qualidade das suas actividades através da introdução sistemática de mecanismos internos e da sua correlação directa com a avaliação externa.

O Comunicado de Londres¹³, em 2007, retoma o tema, salientando, em termos enfáticos, os progressos registados:

“Os Padrões e Orientações para a Garantia da Qualidade no Espaço Europeu de Ensino Superior adoptados em Bergen têm constituído um poderoso motor de mudança em relação à garantia da qualidade. Todos os países iniciaram a sua implementação e alguns registam já progresso substancial. A garantia

⁹ Posteriormente, na Assembleia Geral de 4 de Novembro de 2004, a ENQA adoptou o estatuto de associação, com a designação *European Association for Quality Assurance in Higher Education*, integrando como membros efectivos apenas as agências associadas. Os representantes dos governos nacionais participam nas reuniões da Assembleia Geral como observadores.

¹⁰ Em Maio de 2007 a ESIB mudou a sua designação para ESU – *European Students' Union*.

¹¹ O Grupo E4, integrando a ENQA, a ESIB (agora, ESU), a EUA e a EURASHE, começou a reunir regularmente em 2001 com vista a contribuir para o desenvolvimento de uma dimensão europeia para a garantia da qualidade. Teve um papel decisivo na preparação dos ESG e na concepção e implementação do EQAR.

¹² *The European Higher Education Area – Achieving the Goals* (2005). Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Bergen.

¹³ *Towards the European Higher Education Area: responding to challenges in a globalised world* (2007). London Communiqué.

externa da qualidade, em particular, está muito mais desenvolvida do que antes. O envolvimento dos estudantes, a todos os níveis, aumentou desde 2005, mas há ainda espaço para melhoria. As instituições de ensino superior, que detêm a principal responsabilidade pela qualidade, deverão continuar a desenvolver os seus sistemas de garantia da qualidade. Reconhecemos o progresso feito em relação ao reconhecimento mútuo de decisões sobre acreditação e garantia da qualidade e encorajamos uma cooperação internacional continuada entre as agências de garantia da qualidade”.

Os Ministros solicitaram ao Grupo E4 a organização anual de um fórum europeu sobre a garantia da qualidade¹⁴, para facilitar a troca de boas práticas e garantir a melhoria contínua da qualidade no espaço europeu de ensino superior. Manifestaram, também, o seu acordo com a implementação do *European Quality Assurance Register* (EQAR), nos moldes do modelo operacional proposto pelo Grupo E4, nomeadamente no que respeita à adesão voluntária por parte das agências e ao seu carácter de independência, transparência e auto-financiamento. É intuito do EQAR promover o registo das agências de garantia da qualidade a operar no âmbito do Espaço Europeu de Ensino Superior, numa base de conformidade substancial com os ESG. Esta entidade veio a ser formalizada em Março de 2008, tendo como actores o Grupo E4 e parceiros sociais, incluindo ainda representantes governamentais como observadores. Num relatório recente sobre os principais desenvolvimentos no Processo de Bolonha, a decisão tomada em Londres para a criação do EQAR é considerada como um marco histórico, por corresponder ao estabelecimento do primeiro organismo legal a ser constituído através do Processo de Bolonha¹⁵.

O Comunicado de Lovaina¹⁶, já muito focalizado no prolongamento do Processo de Bolonha, não acrescenta nada de substancial às questões anteriormente referidas, mas inclui, entre as prioridades e desafios para a próxima década, o desenvolvimento de ‘ferramentas multidimensionais de transparência’ que representam, na prática, um abrir de portas ao estabelecimento de *rankings* das instituições de ensino superior na Europa¹⁷. É solicitado ao Grupo E4 que continue a sua cooperação no desenvolvimento da dimensão europeia da garantia da qualidade,

¹⁴ Havia sido realizado um primeiro Fórum Europeu sobre a Garantia da Qualidade em 2006, em Munique, organizado pela EUA em parceria com as restantes instituições que integram o Grupo E4, o qual se revelou de grande oportunidade para discussão dos desenvolvimentos em curso nos diversos países. Foi esta iniciativa que motivou a recomendação dos Ministros no sentido de este tipo de encontros se realizarem anualmente.

¹⁵ EC(2009). *Higher Education in Europe 2009: Developments in the Bologna Process*, p. 16.

¹⁶ *The Bologna Process 2020 – The European Higher Education Area in the new decade* (2009). Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Leuven and Louvain-la-Neuve.

¹⁷ Esta referência feita no Comunicado de Lovaina a instrumentos destinados a uma informação mais detalhada sobre as instituições, alegadamente para tornar mais transparente a diversidade do espaço europeu de ensino superior, mereceu uma firme discordância dos representantes dos estudantes, mas estranhamente não provocou uma reacção visível das organizações representantes das instituições de ensino superior.

recomendando em particular que o EQAR seja objecto de uma avaliação externa que tome em consideração os pontos de vista das partes interessadas.

O documento de padrões e orientações aprovado em Bergen constitui o principal referencial europeu para a avaliação no ensino superior, tendo vindo, naturalmente, a balizar os sistemas nacionais de garantia da qualidade. O conjunto de directrizes aí expresso está organizado em três partes, relativas, respectivamente, à garantia interna da qualidade nas instituições de ensino superior, à avaliação externa do ensino superior e à garantia da qualidade nas agências de avaliação. As normas contidas no documento não pretendem ser prescritivas, não entrando, de um modo geral, em procedimentos detalhados, por forma a não impor modelos únicos e deixar, conseqüentemente, margem para o exercício da autonomia das instituições e das próprias agências. É, aliás, assumido que, como ponto de partida, o documento de padrões e orientações endossa o espírito da Declaração de Graz da EUA, onde se defende que “o propósito de uma dimensão europeia para a garantia da qualidade é promover confiança mútua e melhorar a transparência, respeitando simultaneamente a diversidade de contextos nacionais e de áreas do conhecimento”¹⁸.

No que se refere à avaliação interna, que é a dimensão sobre a qual este estudo se focaliza, estão definidos sete padrões¹⁹, nos quais se reconhecem facilmente os princípios atrás enunciados, e que se podem sistematizar em três níveis diferentes de preocupações:

- a) Uma primeira norma aprofunda, em detalhe, a questão da *institucionalização da avaliação interna*, estabelecendo que as instituições de ensino superior devem definir uma política para a garantia da qualidade, bem como os procedimentos que lhe deverão estar associados, incluindo uma definição explícita de padrões para os seus cursos e graus. Devem, igualmente, empenhar-se de forma explícita no desenvolvimento de uma cultura que reconheça a importância da qualidade e da garantia da qualidade para as suas actividades. Tendo em vista a prossecução dos objectivos referidos, deverão, concomitantemente, desenvolver e implementar uma estratégia para a promoção contínua da qualidade. A norma acrescenta ainda que a estratégia, a política e os procedimentos definidos devem ter um estatuto formal, estar publicamente disponíveis e prever um papel relevante para os estudantes e outras partes interessadas.
- b) As quatro normas seguintes, relativas às áreas de incidência da avaliação do ensino, respeitam, respectivamente, à oferta formativa e funcionamento dos cursos, à avaliação dos estudantes, ao pessoal docente e aos recursos, estabelecendo que:

¹⁸ EUA (2003). *Graz Declaration 2003 – Forward from Berlin: the Role of the Universities*, p. 9.

¹⁹ Inclui-se, em apêndice, uma tradução da Parte 1 dos ESG.

- as instituições de ensino superior devem ter mecanismos formais para a aprovação, revisão periódica e monitorização dos seus cursos e graus;
 - os estudantes devem ser avaliados com base em critérios, regulamentos e procedimentos devidamente publicitados e aplicados de forma consistente;
 - as instituições devem ter formas de verificar que o seu pessoal docente é devidamente qualificado e competente para ensinar, devendo os respectivos procedimentos ser conhecidos publicamente;
 - as instituições devem garantir que os recursos disponíveis para o apoio ao ensino são adequados e apropriados a cada um dos cursos oferecidos.
- c) As duas normas restantes são relativas ao levantamento e uso da informação e à publicitação da informação, especificando que:
- as instituições de ensino superior devem dispor de um sistema de recolha, análise e uso de informação relevante para a gestão efectiva dos seus cursos e demais actividades;
 - as instituições devem publicar regularmente informação que seja actualizada, imparcial e objectiva, tanto quantitativa como qualitativa, acerca dos cursos e graus oferecidos.

A importância atribuída aos sistemas internos de qualidade é ainda reforçada pelo facto de a primeira norma da segunda parte, relativa à avaliação externa, estabelecer que “os procedimentos externos de garantia da qualidade deverão ter em consideração a eficácia dos processos internos de garantia da qualidade descritos na Parte 1 dos European Standards and Guidelines”.

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

Numa nota final sobre o enquadramento europeu exposto, é de referir que o documento aprovado em Bergen assume explicitamente que se refere apenas à dimensão do ensino: “Os padrões e orientações respeitam apenas aos três ciclos de ensino superior descritos na Declaração de Bolonha e não se destinam a cobrir a área da investigação ou a gestão geral da instituição”²⁰.

²⁰ ENQA(2005). *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*, p. 11.

4. OS SISTEMAS INTERNOS DE GARANTIA DA QUALIDADE NO QUADRO JURÍDICO NACIONAL

A exigência de uma avaliação adequada da qualidade do ensino está prevista na Constituição da República Portuguesa, no seu artigo 76º relativo à autonomia das universidades, o qual, após a revisão constitucional de 1997, prescreve: “As universidades gozam, nos termos da lei, de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa e financeira, sem prejuízo de adequada avaliação da qualidade do ensino”.

Este preceito constitucional reforça a ideia subjacente ao binómio autonomia/responsabilização, em que a avaliação se assume como pilar fundamental para um exercício pleno da autonomia institucional. O Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES – Lei nº 62/2007, de 10 de Setembro) retoma esse princípio, ao estabelecer, no artigo 11º, nº 5, que “a autonomia das instituições de ensino superior não preclude (...) a acreditação e a avaliação externa, nos termos da lei”.

A vertente da avaliação interna é tratada no artigo 147º, nº 1, do RJIES: “As instituições de ensino superior devem estabelecer, nos termos dos seus estatutos, mecanismos de auto-avaliação regular do seu desempenho”. É, assim, estabelecido o imperativo legal de as instituições contemplarem nos seus estatutos a forma de organização dos respectivos sistemas internos de garantia da qualidade, o que confere à avaliação interna, através dessa dignidade estatutária, um grau acrescido de institucionalização, situação que se não verificava anteriormente, dado que, até ao presente regime jurídico, “só excepcionalmente algum estatuto da universidade ou instituto politécnico, mesmo os homologados após a Lei da Avaliação (Lei nº 38/94, de 21 de Novembro), prevê qualquer estrutura que especificamente vele pela qualidade, apesar de constitucionalmente interligada com a autonomia”²¹.

As questões da transparência, informação e publicidade, que constituem, nos termos dos padrões europeus, aspectos essenciais dos sistemas internos de garantia da qualidade, têm um tratamento detalhado nos artigos 161º e 162º do RJIES, claramente orientados para a ‘defesa do consumidor’:

“Artigo 161º - Transparência

As instituições de ensino superior disponibilizam no seu sítio na Internet todos os elementos relevantes para o conhecimento cabal dos ciclos de estudos oferecidos e graus conferidos, da investigação realizada e dos serviços prestados pela instituição.

Entre os elementos disponibilizados incluem-se, obrigatoriamente, os relatórios de auto-avaliação e de avaliação externa da instituição e das suas unidades orgânicas, bem como dos seus ciclos de estudos.

²¹ Simão, J.V., Santos, S.M. & Costa, A.A. (2005). *Ambição para a Excelência – A Oportunidade de Bolonha*, p. 188.

Artigo 162º - Informação e publicidade

Os estabelecimentos de ensino mencionam obrigatoriamente nos seus documentos informativos destinados a difusão pública e na respectiva publicidade o conteúdo preciso do reconhecimento de interesse público, das autorizações de funcionamento de ciclos de estudos e de reconhecimento de graus.

Deve ser disponibilizada informação precisa e suficiente sobre os seguintes aspectos:

- a) Missão e objectivos da instituição;
- b) Estatutos e regulamentos;
- c) Unidades orgânicas;
- d) Ciclos de estudos em funcionamento, graus que conferem e estrutura curricular;
- e) Corpo docente, regime do vínculo à instituição e regime de prestação de serviços;
- f) Regime de avaliação escolar;
- g) Títulos de acreditação e resultados da avaliação da instituição e dos seus ciclos de estudos;
- h) Direitos e deveres dos estudantes, incluindo todas as propinas e taxas a pagar por estes;
- i) Serviços de acção social escolar;
- j) Índices de aproveitamento e de insucesso escolar, bem como de empregabilidade dos ciclos de estudos ministrados;
- l) Outros elementos previstos na lei e nos estatutos.”

A avaliação interna é, igualmente, objecto de tratamento na Lei nº 38/2007, de 16 de Agosto, que aprova o regime jurídico da avaliação do ensino superior actualmente em vigor. São particularmente relevantes, a este respeito, os artigos 17º e 18º, e ainda o nº 1 do artigo 19º, que basicamente traduzem a transposição para o regime jurídico nacional dos padrões europeus anteriormente referidos:

“Artigo 17º - Garantia interna da qualidade

Os estabelecimentos de ensino superior devem:

- a) Adoptar, em função da respectiva missão, uma política de garantia da qualidade dos seus ciclos de estudos, bem como os procedimentos adequados à sua prossecução;
- b) Empenhar-se, através de medidas concretas, no desenvolvimento de uma cultura de qualidade e da garantia da qualidade na sua actividade;
- c) Desenvolver e por em prática uma estratégia para a melhoria contínua da qualidade.

A estratégia, a política e os procedimentos a que se refere o número anterior devem:

- a) Ser aprovados formalmente pelo órgão legal e estatutariamente competente do estabelecimento de ensino superior e divulgados publicamente;
- b) Assegurar a participação dos estudantes e de outros interessados no processo.

Artigo 18º - Auto-avaliação

No âmbito da respectiva auto-avaliação, os estabelecimentos de ensino superior devem:

- a) Definir procedimentos formais para a aprovação, acompanhamento e avaliação periódica dos seus ciclos de estudos, os quais integram obrigatoriamente:
 - i) a participação dos conselhos pedagógicos e a apreciação dos estudantes, designadamente através daqueles conselhos e das associações destes;
 - ii) a participação dos centros de investigação que colaboram na organização e funcionamento de ciclos de estudos;
 - iii) a participação de entidades consultivas externas que colaborem com a instituição;
- b) Adoptar os procedimentos adequados para se assegurarem de que o pessoal docente possui a qualificação e a competência necessárias ao desempenho das suas funções, os quais devem ser disponibilizados aos responsáveis pelos processos de avaliação externa e ser objecto de apreciação nos relatórios de avaliação;
- c) Certificar-se de que os recursos didácticos disponíveis são adequados e apropriados para cada um dos ciclos de estudos que ministram;
- d) Certificar-se de que recolhem, analisam e usam a informação relevante para a gestão eficaz dos seus ciclos de estudos e de outras actividades;
- e) Publicar, regularmente, informação quantitativa e qualitativa, actualizada, imparcial e objectiva acerca:
 - i) dos ciclos de estudos que ministram e graus e diplomas que conferem;
 - ii) da monitorização do trajecto dos seus diplomados por um período razoável de tempo, na perspectiva da empregabilidade.

Artigo 19º - Princípios da avaliação externa

Os procedimentos de avaliação externa da qualidade devem ter em conta a eficácia dos procedimentos de garantia interna da qualidade enunciados no artigo anterior.”

O Decreto-lei nº 369/2007, que institui a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior e que, como referido no respectivo preâmbulo, conclui “o processo legislativo relacionado com a garantia da qualidade do ensino superior”, não entra, pela sua natureza, nas formas de organização da avaliação interna, mas inclui, no preâmbulo, uma referência de grande relevância para o sistema de avaliação, ao identificar como um dos eixos em torno dos quais se organiza o sistema de garantia da qualidade “a exigência de concretização, pelas instituições de ensino superior, de sistemas próprios de garantia da qualidade, passíveis de certificação”. Esta referência é importante, porque indica a intenção do legislador de prever a possibilidade de certificação dos sistemas internos de garantia da qualidade, embora

este conceito não apareça explicitamente tratado no articulado de qualquer dos diplomas legais citados.

O plano de actividades da Agência A3ES para 2009 dá algumas indicações muito relevantes sobre a importância atribuída aos sistemas internos de garantia da qualidade, nomeadamente nas seguintes passagens²²:

“Tendo presente o seu particular papel no sistema de garantia da qualidade do ensino superior, a Agência não ignora que a responsabilidade primeira pela garantia da qualidade é das próprias instituições de ensino superior, pelo que a missão da Agência só adquire pleno sentido se for realizada em diálogo com as instituições e com a sua colaboração interessada. Por isso, parte substancial da actividade da Agência será dedicada a apoiar a implementação de sistemas internos de garantia da qualidade.”

“Resulta do quadro normativo que institui o actual sistema de avaliação e acreditação do ensino superior, que a Agência deverá assumir como sua tarefa primordial a promoção e difusão de uma cultura de qualidade nas instituições de ensino superior. Deve, aliás, partir-se do princípio que a responsabilidade pela qualidade de ensino cabe, antes de mais, a cada instituição de ensino superior, que deverá criar as estruturas e os procedimentos internos apropriados para promover e garantir essa qualidade de ensino. Competirá à Agência a realização de auditorias tendo em vista a certificação dos procedimentos internos de qualidade das instituições.”

A Agência corrobora, por conseguinte, o entendimento de que a certificação dos sistemas internos de qualidade está implicitamente prevista no quadro jurídico nacional, concluindo a este respeito, após uma análise aos preceitos legais anteriormente referidos: “Assim, pensamos poder utilizar-se o termo ‘certificação’ para designar as actividades de auditoria de qualidade da agência no sentido de garantir a eficácia dos mecanismos institucionais internos de garantia da qualidade”. A Agência tira consequências desta interpretação que se revestem da maior importância para a futura simplificação do sistema de avaliação, a implementar após o trabalho intensivo de acreditação de cursos a realizar no curto prazo: “Num sistema estabilizado, a entrar em funcionamento regular a partir do início do ano lectivo 2011/2012, haverá que concentrar a atenção nos sistemas internos de garantia da qualidade, promovendo a criação de um sistema mais leve para as instituições”²³, esboçando, desde logo, uma metodologia possível para uma abordagem desta natureza.

Em síntese, as instituições de ensino superior têm perante si a complexa, mas aliciante, tarefa de concretização dos seus sistemas de qualidade, fundamentais para a consolidação e pleno gozo da autonomia institucional e para poderem usufruir de um sistema mais simplificado de avaliação externa, com os consequentes ganhos em termos de esforços e custos envolvidos na acreditação individual e periódica dos seus cursos. Várias instituições têm vindo já a trabalhar nesse sentido, de uma forma que se presente bastante diversificada, o que constitui à partida um enriquecimento

²² A3ES (2009). *Plano de Actividades para 2009*, p. 3.

²³ *Ibidem*, p. 6.

do sistema, face à experiência que se irá acumular. Haverá, no entanto, vantagens no estabelecimento de algumas orientações comuns que, sem constituir entrave à criatividade e inovação, garantam o cumprimento de um conjunto mínimo de requisitos que venham a permitir a certificação anteriormente referida²⁴.

A este propósito, é de salientar que algumas instituições politécnicas enveredaram pela sua certificação ao abrigo das normas ISO 9001:2000 e diversas outras instituições, universitárias e politécnicas, têm vindo a proceder à certificação de alguns dos seus serviços. As normas ISO 9001 respeitam a sistemas de gestão da qualidade em entidades prestadoras de serviços, pelo que se adequam bem à segunda das vertentes referidas – a certificação de serviços específicos dentro das instituições de ensino superior – mas a sua aplicação à instituição no seu todo, incluindo a organização e funcionamento do ensino, levanta dificuldades face à complexidade dos processos de ensino/aprendizagem, que se não coadunam bem com a dicotomia prestador de serviço/cliente. Têm sido realizados esforços no sentido de produzir orientações para a aplicação das ISO 9001 na educação, traduzidos nomeadamente nos documentos produzidos no âmbito do International Workshop Agreement²⁵, os quais, tomando como base as referidas normas, promovem uma adaptação de terminologia, princípios e conceitos às realidades das organizações educativas. Valeria a pena promover, oportunamente, um estudo específico sobre a eficácia e verdadeiro impacto das ISO 9001 nas instituições que as adoptaram, designadamente quanto ao cômputo do esforço dispendido e grau de burocratização e à capacidade de entrar em profundidade nos processos de ensino/aprendizagem e respectiva melhoria.

²⁴ A ENQA, no *ENQA Position Paper on Quality Assurance in the EHEA, in view of the Leuven and Louvain-la-Neuve meeting of ministers responsible for higher education of 28-29 April 2009*, aborda, nos seguintes termos, a necessidade de um equilíbrio entre o respeito pela diversidade e a adopção de princípios comuns: “The diversity of the EHEA makes a single monolithic and prescriptive approach to quality, standards and quality assurance in higher education inappropriate and impracticable. (...) However, while respecting diversity, [ENQA] does promote the harmonisation and convergence of quality assurance processes, based on common principles”.

²⁵ IWA 2 (2007). *Quality Management Systems – Guidelines for the application of ISO 9001:2000 in education*.

5. TENDÊNCIAS EUROPEIAS NO DOMÍNIO DA GARANTIA DA QUALIDADE

5.1 A DIMENSÃO EUROPEIA DA GARANTIA DA QUALIDADE

A dimensão europeia da garantia da qualidade no ensino superior começou a emergir de forma significativa nos inícios da década de 90, acompanhando de perto a evolução dos sistemas de avaliação nos países-membros da União Europeia e inserindo-se num processo de internacionalização da avaliação. Os primeiros passos nesse sentido traduziram-se em experiências supranacionais de avaliação de cursos, em áreas específicas, numa base de voluntariado por parte das instituições envolvidas, com recurso a equipas internacionais de peritos, tendo como objectivo principal a comparação de programas de estudos em diferentes países e a aprendizagem mútua daí resultante.

A título de exemplo de exercícios dessa natureza, podem citar-se, nomeadamente:

- O *International Programme Review of Electrical Engineering*, desenvolvido pela *Association of Cooperating Universities in the Netherlands* (VSNU) em 1992, relativo a um estudo comparativo de cursos de Engenharia Electrotécnica nos Países Baixos, Suíça, Alemanha, Bélgica e Reino Unido, mas que englobou também o curso da Universidade do Porto;
- O estudo *Business Administration and Economics Study Programmes* promovido pelo *Swedish National Board of Universities and Colleges* em 1992, comparando cursos no Reino Unido, Países Baixos, Finlândia, Alemanha, França e Suécia;
- Um projecto conjunto do *Centre for Higher Education Policy Studies* (CHEPS) da Universidade de Twente com o *American Accreditation Board for Engineering and Technology* (ABET), para comparação de cursos de Engenharia Civil, Mecânica e Química nos Países Baixos, Bélgica, Suíça, França, Alemanha e Portugal, no qual estiveram envolvidas as Universidades de Aveiro e do Porto;
- Diversos outros exercícios, no âmbito das redes Erasmus e em redes temáticas, como base para o estabelecimento de uma confiança mútua potenciadora da mobilidade no interior dessas redes.

Tratou-se, por conseguinte, de iniciativas desenvolvidas pelas próprias instituições de ensino superior, motivadas por pressões de diversa natureza, tanto interna como externa aos sistemas de ensino superior, no sentido do desenvolvimento da dimensão internacional da avaliação. Como elementos de pressão interna salientavam-se, na altura, a crescente mobilidade de estudantes, com os problemas de transparência, comparabilidade e reconhecimento de períodos de estudos daí resultantes, bem como a exportação de programas educacionais, a implicar o alargamento da avaliação para além dos sistemas oficiais de ensino

superior. As pressões externas, por sua vez, relacionavam-se com a globalização das profissões e os correspondentes problemas de reconhecimento de qualificações, com os acordos relativos à comercialização internacional de serviços e com a acção de organizações internacionais interessadas nos processos de avaliação e reconhecimento.

A mais relevante dessas acções, que correspondeu ao primeiro exercício deste tipo verdadeiramente alargado na Europa, foi desenvolvida pela Comissão Europeia em 1994/95 ao lançar o projecto-piloto *Quality Assessment in the Field of Higher Education*, que abrangeu 46 instituições de ensino superior em 17 países da União Europeia e Associação Económica Europeia. O projecto incidiu sobre as áreas de Ciências de Engenharia e de Ciências da Comunicação/Informação ou Arte e Design, tendo participado, pela parte portuguesa, o Instituto Superior Técnico (curso de Engenharia Mecânica) e o Instituto Politécnico do Porto (curso de Música).

Na sequência da experiência recolhida no projecto-piloto, o Conselho da União Europeia aprovou, em Setembro de 1998, uma Recomendação sobre a cooperação europeia em garantia da qualidade no ensino superior²⁶, no sentido de cada país-membro, dentro das suas responsabilidades pela organização do respectivo sistema de ensino superior, estabelecer um sistema transparente de avaliação e garantia da qualidade, tendo como objectivos fundamentais:

- Garantir a qualidade do ensino superior no contexto económico, social e cultural específico do país, tomando simultaneamente em consideração a dimensão europeia e a existência de um mundo em rápida evolução;
- Incitar e ajudar as instituições de ensino superior a basearem-se, designadamente, na avaliação, para melhorarem a qualidade do ensino e das aprendizagens, bem como da formação e da investigação;
- Incentivar a cooperação europeia e internacional com vista ao benefício de troca de experiências nos aspectos atrás referidos.

A Recomendação, que especifica princípios em que se devem basear os sistemas de avaliação, enfatiza a necessidade de autonomia para as agências responsáveis pela avaliação externa e adianta alguns padrões a serem usados pelas agências nos procedimentos de avaliação externa. Foi ainda proposta a criação de uma rede europeia para fomento da cooperação entre os sistemas nacionais de avaliação. A ideia foi trabalhada por um grupo *ad hoc* durante 1999, sob a coordenação da Comissão Europeia, tendo sido instalada em Março de 2000 a *European Network for Quality Assurance in Higher Education* (ENQA), com o objectivo fundamental de promover a cooperação a nível europeu, no domínio da avaliação e garantia da qualidade, entre todos os actores envolvidos. A ENQA integrou, como membros, as Agências nacionais ou regionais de garantia da qualidade, os Governos através de representantes dos Ministérios com tutela do ensino superior, as organizações europeias representativas das instituições de ensino superior (Confederação dos

²⁶ Conselho da União Europeia (1998). Recomendação 98/561/CE, de 24 de Setembro de 1998, relativa à cooperação europeia com vista à garantia da qualidade no ensino superior.

Conselhos de Reitores da União Europeia, CRE e EURASHE) e a Comissão Europeia.

5.2 A INFLUÊNCIA DO PROCESSO DE BOLONHA

A Recomendação do Conselho da União Europeia e a consequente criação da ENQA representaram um grande salto qualitativo na dimensão europeia da garantia da qualidade, num momento particularmente significativo em que, num processo paralelo de iniciativa intergovernamental, é assinada a Declaração de Bolonha, a qual, dentro das suas preocupações com a inteligibilidade, comparabilidade e compatibilidade dos sistemas de ensino superior na Europa, apela à “promoção da cooperação europeia na avaliação, com vista ao desenvolvimento de critérios e metodologias comparáveis”. A ENQA, que nasceu de uma ideia anterior ao Processo de Bolonha, assumiu-se naturalmente como a estrutura operacional para procurar alcançar esse objectivo.

Verificou-se, conseqüentemente, um enorme desenvolvimento na instauração de processos de garantia da qualidade nos sistemas de ensino superior europeus ao longo da última década, em especial a partir da Conferência de Berlim, onde, como se viu anteriormente, os Ministros explicitamente declararam a qualidade como elemento nuclear ao estabelecimento do Espaço Europeu de Ensino Superior, e da adopção dos ESG em Bergen, dois anos depois, cujos princípios e orientações foram sendo sucessivamente incorporados nos regimes jurídicos nacionais que regulam o ensino superior. Essa evolução é bem patente nos dados resultantes do inquérito promovido pela ENQA, publicados em 2008, que mostra um padrão comum no sentido de as Agências com responsabilidades na garantia externa da qualidade serem estabelecidas por acto legal – cerca de 96% das Agências foram criadas por uma lei específica ou são reconhecidas pelas autoridades públicas.²⁷

Segundo esse inquérito da ENQA, a influência do Processo de Bolonha nos processos de garantia da qualidade tem-se vindo a tornar mais marcante, em grande parte devido aos esforços de alinhamento com os referenciais expressos nos ESG, mas também por influência do desenvolvimento dos quadros nacionais de qualificações, que criam por sua vez referências importantes para o trabalho das Agências. Numa comparação com o inquérito que havia sido publicado em 2003²⁸, é salientado que uma das mudanças mais significativas tem a ver com a noção e uso de critérios e padrões específicos, que na altura emergiam como aspectos comuns aos diversos sistemas e em 2008 tinham não só emergido como, para muitos deles, estavam em uso generalizado.²⁹

Visto em pormenor, o efeito mais imediato dos ESG verificou-se a nível do interior das próprias instituições de ensino superior, com dinâmicas diferentes

²⁷ Costes, N. *et al.* (2008). *Quality Procedures in the European Higher Education Area – Second ENQA Survey*, p. 21.

²⁸ ENQA (2003). *Quality Procedures in European Higher Education – An ENQA Survey*.

²⁹ Costes, N. *et al.* (2008). *Quality Procedures in the European Higher Education Area – Second ENQA Survey*, p. 85.

consoante o grau de desenvolvimento de sistemas internos de garantia da qualidade. Assim, em países onde já existia esse tipo de sistemas, os ESG foram essencialmente vistos como um referencial para validar os procedimentos instituídos face ao respectivo grau de adequação aos padrões europeus, num trabalho que se começou a orientar para a certificação dos sistemas internos, como se aprofundará no capítulo seguinte. Por sua vez, em casos onde se estava ainda numa fase mais incipiente de atenção sistemática à garantia interna da qualidade, ou que se encontravam em fase de transição de abordagens, os ESG serviram como um referencial útil e dinamizador para a concepção e instalação de sistemas internos de garantia da qualidade. Contudo, o principal impacto dos ESG está a situar-se no segundo e terceiro níveis (a organização do trabalho das Agências e a sua meta-avaliação), como se analisará adiante.

O uso e influência dos ESG foi objecto central das discussões ocorridas no âmbito do 2º Fórum Europeu sobre a Garantia da Qualidade. Nas conclusões desse Encontro são identificadas diversas consequências do uso dos ESG que foram apontadas como positivas no decorrer dos trabalhos, nomeadamente o facto de fornecerem um quadro operacional adequado ao desenvolvimento de abordagens que combinem a definição *top down* de políticas e estratégias institucionais para a qualidade com uma implementação predominantemente *bottom up*, providenciando assim um equilíbrio entre a centralização e a descentralização dos sistemas de garantia interna da qualidade³⁰. De um modo geral, os ESG são vistos como não muito difíceis de implementar e capazes de apoiar a criatividade e o reforço do perfil institucional, razão pela qual constituem uma boa base para novas iniciativas no domínio dos processos de qualidade. Adicionalmente, é referido que os ESG podem contribuir para facilitar a transparência dos sistemas de garantia da qualidade, melhorar a sua comparabilidade e constituir uma base potencial para a cooperação internacional. Detectou-se, no entanto, o sentimento de que, para uma melhor realização do potencial dos ESG, será necessário continuar a investir na troca de experiências e boas práticas, na clarificação de conceitos e identificação de obstáculos, e no envolvimento das partes interessadas na sua implementação e interpretação.

Foram igualmente identificados potenciais efeitos negativos, nomeadamente o receio de que interpretações mais prescritivas dos ESG levem as instituições a focalizar-se em excesso na conformidade com os standards, prejudicando o aproveitamento de boas práticas já instaladas e a criatividade no desenvolvimento dos processos internos de qualidade. O facto de os ESG se referirem exclusivamente ao ensino, não cobrindo a avaliação da investigação, nem da relação investigação-ensino, é também visto como uma importante limitação.

A implementação dos ESG tem encontrado alguns obstáculos, em boa parte associados a algum conservadorismo académico e inércia institucional, que dificultam o envolvimento não só dos docentes, mas também de gestores, estudantes e funcionários, em processos de melhoria que requerem uma mudança significativa

³⁰ Harvey, L. (2008). Using the *European Standards and Guidelines*: Some Concluding Remarks. In EUA(2008), p. 82.

de práticas e de mentalidades. Em particular, identifica-se um conflito latente entre a orientação dos académicos para com a sua própria área disciplinar e a orientação de natureza mais institucional que enforma a maioria dos processos de qualidade. Para que se atenuem reservas e receios será necessário investir mais na mobilização dos actores internos e procurar convencê-los do valor dos processos de garantia da qualidade.

5.3 A DINÂMICA DA GARANTIA EXTERNA DA QUALIDADE

O relatório de progresso apresentado pelo *Bologna Follow-Up Group* (BFUG) na Conferência Ministerial de Lovaina³¹ refere que a implementação da garantia externa da qualidade tem progredido de forma significativa, verificando-se que a totalidade dos países subscritores do Processo de Bolonha introduziu já sistemas de garantia externa da qualidade que incluem as fases de auto-avaliação e de avaliação externa, e quase todos procedem à publicação dos resultados das avaliações e praticam medidas de *follow-up*.

Olhando em detalhe os *scorecards* de 2009, pode constatar-se que, no indicador relativo ao estágio de desenvolvimento dos sistemas de garantia externa de qualidade, 69% dos países situam-se nos níveis de verde ou verde claro, traduzindo sistemas completamente operacionais com aplicação a todas as instituições, seguindo o modelo de quatro fases (auto-avaliação, avaliação externa, publicação de resultados e procedimentos de *follow-up*) e em que a Agência ou Agências a operar no país se submeteram já ao processo de avaliação externa previsto na terceira parte dos ESG (verde escuro) ou fixaram uma data para o fazerem (verde claro). Estão no amarelo 29% dos países, correspondentes a casos em que o sistema não abrange todas as instituições de ensino superior, ou engloba apenas duas ou três das fases referidas, ou não foi ainda estabelecida uma data para a meta-avaliação da Agência. Existe apenas um caso na zona laranja, que traduz uma situação em curso, mas ainda embrionária, na implementação da garantia externa de qualidade. Nos indicadores correlatos ‘nível de participação dos estudantes’ e ‘nível de participação internacional’, os níveis de verde abrangem, respectivamente, 73% e 58% dos países.

O inquérito da ENQA demonstra que, apesar da referida predominância quase total do modelo de quatro fases, as Agências de garantia externa da qualidade têm formas de organização e operação diversificadas, como se pode constatar pelos seguintes elementos:

- a) Em termos de instituições alvo de avaliação, 9% das Agências incidem apenas sobre universidades, 15% sobre outras instituições de ensino superior, 42% simultaneamente sobre universidades e outras instituições de ensino superior, 24% sobre outro tipo de instituições e 10% operam numa área específica do conhecimento;

³¹ Rauhvargers, A., Deane, C. & Pawels, W. (2009) . *Bologna Process Stocktaking Report 2009*.

- b) Quanto à área geográfica de actuação, a maioria das Agências é de âmbito nacional; estão referenciados apenas sete países do Espaço Europeu de Ensino Superior em que existe mais do que uma Agência com responsabilidades na garantia externa da qualidade, que apresentam entre si uma divisão de tarefas que pode revestir natureza regional, procedimental ou baseada no tipo de instituições alvo, não se verificando, de um modo geral, sobreposição de competências (com excepção dos sistemas alemão e holandês, e em parte do espanhol, onde existe competição entre as Agências a operar no país);
- c) No que se refere aos procedimentos utilizados, predominam claramente os processos de avaliação e acreditação, seguidos a uma distância razoável pelos procedimentos de auditoria; cerca de dois terços das Agências usam procedimentos de avaliação e/ou acreditação a nível de cursos e cerca de 40% a nível institucional; os procedimentos de auditoria ocorrem maioritariamente a nível institucional;
- d) Em relação à autonomia das Agências para definirem os critérios e standards aplicáveis nos procedimentos de garantia externa da qualidade, 79% declaram que participam na decisão final de especificação desses elementos e em 62% dos casos é a Agência que, por si só, toma a decisão; só em dois casos é o governo, apenas, a definir os critérios.

Uma análise mais fina dos dados do inquérito mostra que a quase totalidade das Agências nacionais são responsáveis por mais do que uma abordagem de garantia externa da qualidade e algumas conduzem os três tipos de procedimentos (avaliação, acreditação e auditoria). O relatório do inquérito apresenta algumas correlações interessantes³²:

- As Agências que fazem avaliação de cursos também fazem, em metade dos casos, acreditação de cursos e avaliação institucional;
- As Agências que fazem acreditação de cursos também fazem, em metade dos casos, avaliação de cursos e acreditação de instituições;
- Quase todas as Agências que acreditam instituições também acreditam cursos, e metade delas também avaliam cursos e instituições e auditam instituições;
- Cerca de dois terços das Agências que fazem auditorias institucionais também avaliam cursos e metade delas também acreditam cursos e avaliam e acreditam instituições.

A imagem global transmitida pelo inquérito é, por conseguinte, a de sistemas de garantia externa da qualidade bem desenvolvidos, em que, por regra, as Agências aplicam diferentes tipos de procedimentos, tendo vindo a acrescentar novas actividades ao seu portefólio, o que reflecte a grande dinâmica de evolução que se tem verificado na garantia da qualidade do ensino superior. Uma faceta peculiar

³² Costes, N. *et al.* (2008). *Quality Procedures in the European Higher Education Area – Second ENQA Survey*, p. 24.

dessa evolução, que revela como pressões externas, nomeadamente por parte do poder político e da opinião pública, podem influenciar os sistemas de garantia da qualidade, foi a adição de procedimentos de acreditação de cursos em sistemas que, anteriormente, estavam orientados para os processos de avaliação. Esta percepção é também expressa nas conclusões do 2º Fórum Europeu da Garantia da Qualidade, onde é referido que, “com poucas excepções, como a Escócia e a Finlândia, quando a garantia da qualidade se inicia com uma focagem na melhoria, a pressão política força uma orientação de ‘accountability’ no sistema”³³. Um caso paradigmático deste efeito ocorreu na Suécia, em que, após dois ciclos de avaliação institucional, foi introduzida em 2001 a avaliação cíclica de cursos, em boa parte como resultado das pressões das associações de estudantes, que se queixavam de que a avaliação institucional não fornecia informação sobre a qualidade dos cursos³⁴.

Estas mudanças nas abordagens da garantia externa da qualidade, que se tem vindo a traduzir na alteração dos respectivos quadros jurídicos em diversos países, é um dos aspectos mais marcantes que ressalta do inquérito: 75% das Agências indicam que ou mudaram recentemente as suas abordagens de trabalho ou estão prestes a fazê-lo, na maioria dos casos de forma significativa. As razões invocadas são não só o expectável alinhamento com os ESG, mas também a mudança para outros procedimentos ou, mais frequentemente, a adição de um novo procedimento. De um modo geral, a comparação com o inquérito de 2003 evidencia, efectivamente, um alargamento da esfera de acção do trabalho desenvolvido pelas Agências. Algumas dessas alterações correspondem a reestruturações profundas de Agências com uma tradição bem estabelecida, como aconteceu por exemplo com o *Danish Evaluation Institute* (EVA), que viu o seu papel alterado devido à criação de um novo organismo de acreditação, e com o *Comité National d’Evaluation* (CNE), em França, que foi integrado na nova *Agence d’Evaluation de la Recherche et de l’Enseignement Supérieur* (AERES), a qual passa a cobrir não só todas as instituições de ensino superior como os organismos de investigação.

Nesta breve panorâmica sobre a dinâmica da garantia externa da qualidade, importa referir uma outra questão que tem sido objecto de debate desde a Recomendação do Conselho da União Europeia de 1998, que é a dos standards aplicáveis às próprias Agências, enquanto organizações. A Parte 3 dos ESG veio responder a esta questão, com um impacto significativo na organização das Agências, como se viu anteriormente. A importância dos padrões fixados pelos ESG como quadro de referência para a organização e funcionamento das Agências é, aliás, evidenciada pela fundação do EQAR, que usa esses padrões como critério de ingresso.

O facto de os ESG terem sido desenvolvidos para aplicação em todo o Espaço Europeu de Ensino Superior, independentemente da estrutura, função e dimensão

³³ Harvey, L. (2008). Using the *European Standards and Guidelines*: Some Concluding Remarks. In EUA(2008), p. 84.

³⁴ Serrano-Velarde, K. & Hopbach, A. (2007). European politics of quality assurance and the introduction of the Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area. In HRK (2007), p. 39.

dos diferentes sistemas nacionais, tem no entanto levantado algumas dificuldades, como é reconhecido no relatório do inquérito da ENQA:

“Apesar de haver alguma convergência europeia na garantia da qualidade, existem limitações quando os requisitos dos ESG entram em conflito com regulamentos e tradições nacionais. (...) A análise e comentários [relacionados com as questões 11 a 24 do inquérito, que parafraseiam a Parte 3 dos ESG e, consequentemente, os critérios de admissão na ENQA] reconhecem que pode haver uma relação tensa entre as tradições nacionais, a legislação e os ESG”³⁵.

Estas dificuldades têm conduzido à introdução de alguns ajustes em relação à aplicação dos ESG, retratados por exemplo nas posições tomadas pelo Board da ENQA em 2006 no que se refere ao grau de conformidade das Agências com os ESG:

“A conformidade total ou substancial pode ser impossível para algumas agências, devido a restrições que resultem da própria natureza do seu trabalho e/ou da legislação vigente no país em que operam. Ao considerar esse tipo de casos, o Board da ENQA terá em consideração circunstâncias mitigadoras como as mencionadas”³⁶.

Por sua vez, no que se refere ao conceito de independência das Agências, que constitui um dos requisitos essenciais dos ESG, o Board da ENQA considerou, na mesma altura, que a ‘independência’, para efeitos dos ESG, deverá ser entendida como “responsabilidade autónoma pelas operações, em que as conclusões nos relatórios não podem ser influenciadas pelas instituições de ensino superior, ministérios ou outras partes interessadas”^{37,38}.

Esta mitigação quanto às exigências de conformidade com os ESG foi corroborada no Comunicado de Londres, onde se estabelece, a propósito da admissão no EQAR, que a mesma deverá ser decidida com base numa conformidade substancial com os ESG, o que se afasta da posição inicial da ENQA, que previa conformidade com todos os padrões como condição de inclusão no registo³⁹.

Outro dos requisitos colocados às Agências pelos ESG é a obrigatoriedade de instalação de procedimentos para a sua própria transparência e prestação de contas, incluindo a existência de uma política (e de documentação de suporte) para o efeito, devidamente publicitados, bem como a condução de uma avaliação externa da Agência pelo menos uma vez em cada cinco anos. De acordo com os dados do

³⁵ Costes, N. et al. (2008). *Quality Procedures in the European Higher Education Area – Second ENQA Survey*, p. 20.

³⁶ ENQA (2006). *Guidelines for national reviews of ENQA member agencies*, p. 6.

³⁷ Costes, N. et al. (2008). *Quality Procedures in the European Higher Education Area – Second ENQA Survey*, p. 33.

³⁸ É interessante esta evolução no pensamento da ENQA, se se considerar que, pouco antes, na avaliação externa do sistema português de avaliação, uma das críticas apontadas pela equipa de avaliação era a da “aparentemente limitada independência do sistema”, quando na verdade o conceito de independência acima expresso era cumprido na íntegra.

³⁹ Como referem Amaral e Rosa (2008, p. 79), “esta falta de definição levanta problemas de clareza e comparabilidade hoje em dia muito em voga”.

inquérito, 89% das Agências declaram ter já desenvolvido algum tipo de procedimentos internos, pelo menos parcialmente. De entre as medidas adoptadas pelas Agências, destacam-se, com um grau de desenvolvimento entre ‘moderadamente efectivo’ e ‘efectivo’, as quatro seguintes:

- O estabelecimento e cumprimento de regras de não-conflito-de-interesses aplicáveis aos membros das comissões externas constituídas pelas Agências;
- Mecanismos de auscultação dos membros das comissões externas e das instituições avaliadas, e de análise e reflexão sobre a informação assim obtida, com vista ao desenvolvimento e melhoria do trabalho da Agência;
- Processos e resultados que reflectam a missão e objectivos de garantia da qualidade da Agência;
- Um sistema de recurso das decisões da Agência.

Quanto à avaliação externa da conformidade com os critérios de adesão à ENQA, apenas 14 Agências (entre 46) declaravam ter já sido avaliadas externamente, enquanto 20 outras indicaram estar a preparar a sua avaliação externa⁴⁰. Os *scorecards* de 2009 apresentados no relatório de progresso do Processo de Bolonha, em Lovaina, reflectem igualmente o progresso moderado em relação a este item, na medida em que só 16 países haviam já organizado a avaliação externa das respectivas Agências, embora 17 outros tivessem já fixado uma data para o virem a fazer, havendo 15 que não tinham tomado ainda qualquer iniciativa a esse respeito, pelo que foi retirada a conclusão de que, “apesar de o esquema de garantia externa da qualidade ter sido largamente implementado, em alguns países não estará ainda a operar inteiramente de acordo com os ESG”⁴¹. Dados mais actuais mostram que 34 Agências nacionais foram já avaliadas externamente, correspondentes a apenas 17 países⁴².

Um outro aspecto com alguma relevância nas tendências europeias quanto à instalação das Agências, que virá inevitavelmente a ser objecto de debate em Portugal, é a do respectivo financiamento.

Como se referiu no capítulo 2, a avaliação externa emana como uma exigência da dimensão social do ensino superior, sendo vista pelo poder político e pela sociedade como um instrumento importante para aferir a qualidade das instituições e programas. Não admira, por conseguinte, que na grande maioria dos países a iniciativa para o estabelecimento de procedimentos de garantia externa da qualidade tenha partido dos governos ou sido suportada pelos governos, o que naturalmente se reflecte, de um modo geral, no financiamento das Agências.

Efectivamente, de acordo com o inquérito da ENQA, 78% das Agências são maioritariamente suportadas pelo Estado (41% são financiadas exclusivamente pelo governo e 37% têm um nível de financiamento público na gama 52-98%) e apenas

⁴⁰ Costes, N. *et al.* (2008). *Quality Procedures in the European Higher Education Area – Second ENQA Survey*, p. 80.

⁴¹ Rauhvargers, A. *et al.* (2009). *Bologna Process Stocktaking Report 2009*, p. 8.

⁴² *Externally Reviewed Agencies*, ENQA, http://www.enqa.eu/reviews_agencies.lasso, acedido em 14.05.2010.

15% (i.e., seis Agências) não recebem fundos governamentais (sendo de salientar que, entre as Agências inquiridas, quatro são de natureza internacional). Por sua vez, duas Agências declaram serem suportadas apenas por instituições de ensino superior, e outras duas exclusivamente pelo pagamento de serviços prestados, não sendo no entanto especificada a respectiva natureza. A título de exemplo, a Agência holandesa NAO (actualmente, NVAO) teve em 2003 um financiamento público de 3,6 milhões de Euros, cobrando ainda às instituições uma taxa de dois mil e quinhentos Euros por cada processo de acreditação de curso⁴³. Pode, por conseguinte, concluir-se que o financiamento pelo Estado é, de longe, a principal fonte de financiamento das Agências no Espaço Europeu de Ensino Superior.

5.4 DA GARANTIA DA QUALIDADE À MELHORIA DA QUALIDADE

Os processos de garantia da qualidade têm quatro propósitos gerais – transparência ('accountability'), conformidade, controlo e melhoria contínua – todos eles presentes nos processos externos de qualidade na Europa, embora em diferentes graus e com frequentes mudanças de ênfase nos diversos países.

'Accountability' e *melhoria contínua* são objectivos que integram a maioria dos sistemas nacionais, mas existem dificuldades bem conhecidas em os conciliar, e os ESG, que parecem orientar-se para a melhoria contínua mas admitem outros propósitos, não resolvem a incompatibilidade latente entre as duas abordagens. Uma solução que parece estar a ganhar alguma popularidade, embora não seja fácil de implementar, é a de tender a focalizar a garantia externa da qualidade na vertente da transparência, mas centrar os processos internos de qualidade na melhoria contínua⁴⁴.

O relatório Trends V refere terem sido identificados diversos casos de problemas sérios na conciliação entre a necessidade de desenvolvimento de sistemas internos de qualidade que sejam inovadores e com visão de futuro e os procedimentos standardizados de acreditação vigentes, nomeadamente devido às dificuldades levantadas pelos processos formais de acreditação no que respeita à inovação e reforma curricular, à interdisciplinaridade e à experimentação no âmbito de novos cursos adaptados a Bolonha. Em particular, nos países onde o sistema nacional de acreditação actua a nível dos cursos verifica-se uma tensão frequente com procedimentos e estratégias institucionais de melhoria da qualidade emergentes⁴⁵.

A este propósito, numa intervenção apresentada na abertura do 2º Fórum Europeu sobre a Garantia da Qualidade, Sybille Reichert chama a atenção para o facto de o desenvolvimento da qualidade no ensino superior representar bastante mais do que “os processos formais de garantia da qualidade que os decisores políticos gostam de enfatizar quando falam acerca da qualidade no ensino superior”.

⁴³ Dittrich, K. (2004). Accreditation in the Netherlands. In Di Nauta *et al.* (2004), p. 56.

⁴⁴ “externally-addressed accountability through internally-organised enhancement”, na expressão de Lee Harvey (2008).

⁴⁵ Crosier, D. *et al.* (2007). *Trends V: Universities Shaping the European Higher Education Area*, p. 60.

A melhoria da qualidade conjuga um amplo leque de métodos de desenvolvimento institucional e, vistas pelo seu lado positivo, “as reformas de Bolonha poderiam contribuir para melhorar a qualidade de formas múltiplas: através das oportunidades que oferecem para a reflexão sobre os currículos e a sua revisão, e para a reforma dos métodos de ensino (ensino centrado no estudante, avaliação contínua, percursos curriculares flexíveis), e mesmo através do reforço da comunicação horizontal entre disciplinas e da transparência institucional”⁴⁶.

A melhoria da qualidade no ensino é, efectivamente, central ao Processo de Bolonha, e os procedimentos de garantia da qualidade, sem prejuízo de responderem aos propósitos exigidos pela sociedade (sob risco de, não o fazendo, se descredibilizarem perante a opinião pública), não deverão ser um obstáculo à inovação e desenvolvimento. A evolução muito dinâmica que se tem vindo a registar por parte das Agências, anteriormente referida, parece indiciar alguma receptividade a esta preocupação, começando mesmo a verificar-se casos em que se tem vindo a instigar ou discutir um progressivo afastamento da acreditação de cursos⁴⁷, no sentido da adopção de abordagens a nível institucional, menos intrusivas na organização detalhada do ensino.

As mudanças em curso nos métodos utilizados pelas Agências não ocorrem, porém, apenas na natureza dos procedimentos, mas também em aspectos mais fundamentais, como seja um deslocar de ênfase dos indicadores de *input* para outros mais relacionados, pelo menos em princípio, com os objectivos de aprendizagem, com suporte de uma gama já relativamente alargada de critérios objectivos, que têm a ver, designadamente, com os quadros de qualificações, com *benchmarks* referenciados, por exemplo, com o Tuning, e com os ESG. O tratamento adequado dos objectivos de aprendizagem no âmbito da garantia da qualidade continuará, contudo, a levantar importantes desafios às Agências e, em especial, às instituições de ensino superior. Na realidade, com o número crescente de estudantes, de uma maior diversidade de substratos sociais, a entrar numa gama cada vez mais diversificada de programas de ensino superior, há naturalmente um grande interesse em informação mais detalhada sobre a qualidade e relevância do ensino. Os próprios estudantes estão cada vez mais envolvidos nos processos de garantia da qualidade e solicitam novas formas de informação. Os empregadores, por sua vez, necessitam igualmente de um melhor conhecimento do que os graduados aprenderam e sabem fazer. Por conseguinte, a ênfase nos objectivos de aprendizagem tenderá a aumentar⁴⁸.

Nas conclusões finais do inquérito da ENQA é, no entanto, levantada uma interrogação: serão os procedimentos de qualidade capazes de lidar com o volume de trabalho necessário para fornecer informação fiável a um nível tão detalhado? A conclusão retirada é a de que, se a ênfase na recolha de dados for apenas a de informação e prestação de contas, a resposta será provavelmente negativa, mas se os

⁴⁶ Reichert, S. (2008). Looking Back – Looking Forward: Quality Assurance and the Bologna Process. In EUA (2008), p. 5.

⁴⁷ Costes, N. et al. (2008). *Quality Procedures in the European Higher Education Area – Second ENQA Survey*, p. 85.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 88.

sistemas de garantia da qualidade incluïrem a melhoria contínua da qualidade como um objectivo central acordado e verdadeiramente integrado, então será mais provável que o consigam⁴⁹.

A preocupação em conciliar os processos de garantia da qualidade com a inovação e a criatividade no ensino, no sentido de, dentro do necessário equilíbrio entre os diferentes propósitos da garantia da qualidade, reforçar a ênfase na melhoria da qualidade, foi objecto do projecto QAHECA⁵⁰, desenvolvido ao longo dos dois últimos anos com a participação de cerca de três dezenas de Agências e instituições de ensino superior, com a finalidade de explorar de que modo os processos de garantia interna e externa da qualidade poderão apoiar instituições inovadoras e criativas, capazes de adoptar e implementar agendas de modernização dos seus processos de ensino e aprendizagem.

Numa iniciativa anterior da EUA sobre o desenvolvimento da cultura interna de qualidade nas universidades (o Projecto *Quality Culture*, executado entre 2002 e 2006), as instituições participantes salientaram, no relatório final do projecto, o risco de os processos internos de qualidade, mesmo quando desenvolvidos de forma adequada, poderem acabar por se tornar em processos meramente burocráticos⁵¹. Para aprofundar esta questão e procurar compreender melhor como se poderá reforçar a criatividade no ensino superior, a EUA lançou o Projecto *Creativity*, no decurso do qual se concluiu que

“os processos de qualidade têm potencial para reforçar a criatividade e a inovação, se forem orientados para a melhoria da qualidade e focalizados na capacidade de mudança como via para incorporar uma dimensão futura, mas podem também ter efeitos altamente prejudiciais se derem mais relevo à conformidade do que à assunção de risco, se orientarem mais para o passado do que para o futuro e se tornarem burocracias pesadas”⁵².

O Projecto QAHECA tomou estas preocupações como ponto de partida, com a intenção de explorar as melhores formas de se limitarem os potenciais efeitos problemáticos dos processos (internos e externos) de garantia da qualidade e orientar estes processos para poderem constituir uma mais-valia com respeito à criatividade no ensino e aprendizagem. O projecto conduziu a um conjunto de recomendações de natureza não prescritiva, que avançam alguns princípios chave que se sugere sejam tomados em consideração pelas instituições de ensino superior e pelas Agências no planeamento das suas práticas correntes de garantia da qualidade. Face à relevância desta temática no actual contexto de evolução da garantia da qualidade no Espaço Europeu de Ensino Superior, transcrevem-se de seguida essas recomendações:

⁴⁹ O relatório remata este pensamento com a seguinte nota optimista: “it is interesting and encouraging to note that the survey shows, in several places and in different ways, such a change in emphasis from assurance to enhancement” (*Ibidem*).

⁵⁰ Trata-se do *Quality Assurance for the Higher Education Change Agenda (QAHECA) Project*, lançado em 2007 pela EUA, em consórcio com a Agência ACQUIN (Alemanha), a *Higher Education Academy* (Reino Unido) e a *National University of Ireland*, e recentemente concluído.

⁵¹ EUA (2006). *Quality Culture in European Universities: A Bottom-Up Approach*, p. 32.

⁵² EUA (2007b). *Creativity in Higher Education*, p. 8.

Recomendações do Projecto QAHECA⁵³:

- 1) Em primeiro lugar e acima de tudo, a garantia da qualidade deve ser sensível ao contexto e, por conseguinte, individualizada. Ao desenvolverem processos de garantia da qualidade, as instituições de ensino superior e as agências de garantia da qualidade deverão tomar em consideração as características disciplinares, as várias culturas organizacionais, o historial da instituição e o contexto nacional.
- 2) Os processos de garantia da qualidade – tanto externos como internos – deverão aspirar ao reforço da capacidade da instituição para a mudança, de modo a contribuírem para que os objectivos estratégicos de cada instituição sejam melhor alcançados. Nesta linha, convidam-se as Agências e as instituições de ensino superior a assumir uma abordagem desenvolvente nos seus processos de garantia da qualidade.
- 3) A garantia da qualidade deverá ser inclusiva. Um factor chave de sucesso para uma garantia da qualidade eficiente e que reforce a criatividade a nível institucional implica o envolvimento de toda a comunidade interna e não apenas considerar a garantia da qualidade como o campo de actividade especial de uma unidade específica de garantia da qualidade. Esta abordagem respeita, por exemplo, ao planeamento estratégico, ao desenvolvimento educacional e ao desenvolvimento dos recursos humanos como parte dos processos de garantia da qualidade. Apela-se igualmente às Agências que revejam os seus standards e processos de modo a analisar de que forma eles poderão ajudar as instituições a adoptarem esta abordagem.
- 4) As instituições de ensino superior e as Agências deverão garantir o envolvimento e capacidades de actores chave nos processos de garantia da qualidade. O papel dos líderes institucionais é o de proporcionar apoio, bem como um quadro organizacional, para a garantia da qualidade e a criatividade. Promover formação adequada pode ajudar o pessoal das instituições a ser encorajado a assumir um papel activo, de modo a assegurar a implementação da abordagem inclusiva à qualidade atrás mencionada. Por sua vez, a nível das Agências, deverá ser continuamente promovida a consciencialização e compreensão do seu pessoal em relação a actividades e desenvolvimentos ocorridos nas instituições. E, não menos importante, tanto as instituições como as Agências deverão incentivar um maior envolvimento dos estudantes, disponibilizando-lhes treino e apoio para que possam assumir o seu papel como parceiros chave na garantia da qualidade.
- 5) Uma condição prévia para uma garantia da qualidade efectiva, promotora da melhoria, é a colaboração entre instituições e Agências. Esta colaboração criará espaço e confiança para a auto-reflexão crítica que constitui pré-requisito para a criação de algo novo. A confiança poderia

⁵³ Adaptado de (tradução nossa): EUA (2009a). *Improving Quality, Enhancing Creativity: Change Processes in European Higher Education Institutions*, p. 18.

ser melhorada por exemplo através da confidencialidade dos relatórios de auto-avaliação e do desenvolvimento de processos de garantia externa da qualidade baseados em incentivos e não em sanções. Convidam-se as instituições de ensino superior e as Agências a trabalhar em conjunto para construírem este tipo de colaboração.

- 6) Os processos de garantia da qualidade devem permitir a assunção do risco e o insucesso que são essenciais para criar novo conhecimento. Os processos de garantia interna da qualidade deverão ser capazes de identificar insucessos e definir o processo de reacção e rectificação da situação quando ocorre um insucesso, em vez de pura e simplesmente proibir a assunção do risco. Por sua vez, a garantia externa da qualidade deverá procurar verificar se uma instituição é capaz de reagir a circunstâncias irregulares, em vez de sancionar falhas ocasionais.
- 7) A troca de experiências em garantia da qualidade é fundamental para o seu desenvolvimento futuro. Encoraja-se a criação de plataformas para o diálogo horizontal e vertical em vários níveis: entre departamentos, no interior das instituições; entre as instituições, dentro de cada país; entre tanto instituições como Agências, a nível europeu, etc. Deverá, contudo, ter-se presente que ao aprender com as experiências de outros, sejam elas boas ou más, dever-se-á privilegiar não a simples cópia de práticas de sucesso, mas uma análise crítica de quais as componentes dessas práticas que poderão ser aplicadas ao contexto em causa.

5.5 DIRECÇÕES E DESAFIOS FUTUROS

Os principais factores que continuarão a influenciar o modo de operação das Agências são os ESG e, correlatamente, o EQAR, bem como os quadros nacionais de qualificações. Para além da questão de fundo relacionada com as implicações da problemática dos objectivos de aprendizagem na garantia da qualidade, alguns outros temas específicos estão claramente na ordem do dia, como sejam o desenvolvimento de metodologias de garantia da qualidade para o *e-learning* e para programas conjuntos, ou o estabelecimento de confiança e reconhecimento mútuo entre Agências.

O inquérito da ENQA questionou as Agências sobre os desenvolvimentos previsíveis no seu âmbito e modo de operação, num horizonte a dois anos. As respostas apontam para a manutenção da evolução dinâmica que se tem vindo a verificar⁵⁴:

- Mais de metade das Agências (27 em 47) planeavam rever os seus procedimentos, 22 das quais com a introdução de metodologias diferentes para os procedimentos de garantia externa da qualidade;

⁵⁴ Costes, N. *et al.* (2008). *Quality Procedures in the European Higher Education Area – Second ENQA Survey*, p. 79.

- Cerca de metade esperavam desenvolvimentos no quadro nacional de qualificações e aproximadamente um terço previam alterações na legislação sobre o ensino superior, com impacto no trabalho da Agência;
- Talvez mais significativo, cerca de um terço indicavam estarem ou virem a estar envolvidas em processos de reorganização ou fusão com outras Agências.

Este panorama de mudança continuada não corresponde, por conseguinte, apenas a revisões pontuais nos procedimentos, embora estas pareçam estar a ocorrer continuamente, mas também a mudanças muito mais substanciais, como foi salientado no ponto anterior a propósito do realce nos aspectos de desenvolvimento institucional e melhoria da qualidade. Por exemplo, a importância atribuída pelo Processo de Bolonha às aptidões dos graduados e à empregabilidade não parece estar ainda suficientemente reflectida nas prioridades dos procedimentos de garantia da qualidade e é provável que esta questão venha a ganhar um maior relevo nos processos de qualidade, integrado na evolução da ênfase colocada nos diferentes propósitos da garantia da qualidade anteriormente referidos.

Uma direcção de futuro que começa a dar alguns passos significativos, como se aprofundará no capítulo seguinte, é a do possível aligeiramento no que respeita à avaliação/acreditação externa a nível de cursos através de um clima de maior confiança nos processos de garantia da qualidade instalados no interior das instituições de ensino superior. Como é afirmado nas conclusões do projecto QAHECA,

“a diversidade de missões e culturas institucionais requererá mais confiança e flexibilidade das agências de garantia da qualidade. Neste contexto, à medida que as instituições de ensino superior desenvolvam uma cultura de qualidade mais amadurecida e interiorizada, espera-se que as agências de garantia da qualidade sejam capazes de se focalizar na eficácia dos sistemas institucionais e de adoptar abordagens mais desvolventes”.⁵⁵

O relatório Trends V aponta, igualmente, o desenvolvimento contínuo dos processos de avaliação e melhoria da qualidade nas instituições como um importante desafio futuro. O relatório considera que as tendências são positivas a este respeito, na medida em que as instituições têm vindo a assumir uma maior responsabilidade pela qualidade da sua oferta educativa. Considera-se, no entanto, que há ainda muito a fazer neste domínio, com responsabilidades a serem assumidas pelas instituições, pelos governos e pelas Agências: as instituições não deverão ser complacentes em questões da qualidade, que são essenciais para a sua competitividade; os governos deverão garantir um quadro jurídico em que os sistemas de garantia da qualidade não sejam demasiado burocráticos nem excessivamente caros e trabalhosos para as instituições; as Agências, após um primeiro ciclo de aplicação de procedimentos de garantia externa da qualidade, deverão tender a adoptar uma abordagem de assunção de risco, sem prejuízo de uma adequada vigilância, tendo presente que, por norma,

⁵⁵ EUA (2009a). *Improving Quality, Enhancing Creativity: Change Processes in European Higher Education Institutions*, p. 20.

os regimes de avaliação vigentes têm concluído que a qualidade do ensino superior é, em geral, satisfatória ou mais do que satisfatória. Os autores do relatório concluem que “a melhor garantia de sucesso reside nos esforços de instituições autónomas e devidamente financiadas, que tenham processos internos de qualidade bem desenvolvidos”⁵⁶.

Uma área emergente a ter em atenção, embora se situe ainda para além do âmbito das Agências, é a questão dos *rankings*, que tem vindo a ganhar popularidade entre políticos e outras partes interessadas. Os *rankings* estão a assumir, porventura de forma imprópria, uma função de garantia da qualidade e são equacionados com excelência pela opinião pública, influenciando o comportamento de instituições de ensino superior, de forma positiva e também perversa, nomeadamente em questões de currículo, prioridades de investigação e organização⁵⁷. O projecto AHELO da OCDE e os projectos de classificação das universidades e do seu *ranking* multidimensional, da União Europeia, deverão ser acompanhados com atenção pelos seus possíveis efeitos de estratificação das instituições de ensino superior, com consequências também para a organização dos sistemas de garantia da qualidade.

Uma última nota, nesta breve resenha sobre desafios a ter em conta no futuro próximo, respeita a uma aparente inércia das Agências (e também das instituições) perante os regimes jurídicos e demais condicionantes da garantia da qualidade nos planos nacionais. Nas conclusões do projecto-piloto *Quality Convergence II* os autores do relatório final fazem a seguinte observação:

“As Agências não estão habituadas a questionar as suas próprias actividades. Não têm tendência a pôr em causa os enquadramentos que formam a sua razão de ser e de questionar as decisões políticas com impacto no seu trabalho. Vêm-se, decididamente, a si próprias como operadoras de um conjunto de procedimentos e defendem-se contra a intrusão no seu território daqueles que vêem como decisores políticos ou o mundo académico”⁵⁸.

Parece, assim, colocar-se às Agências o desafio adicional de procurarem adoptar uma postura mais pró-activa perante os decisores políticos, no sentido de influenciarem o desenvolvimento de processos de garantia da qualidade mais flexíveis mesmo em circunstâncias em que o enquadramento jurídico vigente o dificulte.

⁵⁶ Crosier, D. *et al.* (2007). *Trends V: Universities Shaping the European Higher Education Area*, p. 78.

⁵⁷ Hazelkorn, E. (2009). The Emperor has no Clothes? Rankings and the shift from quality assurance to world-class excellence. In EUA (2009b), p. 18.

⁵⁸ Crozier, F., Curvale, B. & Hénard, F. (2006). Final report on the pilot Quality Convergence II project: Promoting epistemological approaches to quality assurance. In Crozier *et al.* (2006), p. 27.

6. SISTEMAS INTERNOS DE GARANTIA DA QUALIDADE – O PANORAMA EUROPEU

6.1 A IMPLANTAÇÃO DOS SISTEMAS INTERNOS DE GARANTIA DA QUALIDADE

O papel central da avaliação interna nos processos de garantia da qualidade foi devidamente realçado no capítulo 2 deste trabalho, dentro do princípio, repetidamente salientado, de que a qualidade e a garantia da qualidade são responsabilidade, em primeiro lugar, das próprias instituições de ensino superior.

As universidades europeias aderiram inequivocamente a este princípio, como é expresso na Declaração aprovada na Convenção de Graz que serviu de preparação, por parte das instituições de ensino superior, para a reunião ministerial de Berlim:

“A EUA propõe uma política de garantia da qualidade coerente para a Europa, baseada no pressuposto de que a autonomia institucional gera e requer responsabilidade, de que as universidades são responsáveis pelo desenvolvimento de culturas internas de qualidade e de que o progresso a nível europeu, envolvendo todas as partes interessadas, é um passo seguinte necessário. Uma cultura interna de qualidade e procedimentos efectivos favorecem resultados intelectuais e educativos vibrantes. (...) Com a contribuição activa dos estudantes, as universidades devem monitorizar e avaliar todas as suas actividades, incluindo os cursos e os serviços. Os procedimentos de garantia externa da qualidade deverão focalizar-se, através de auditorias institucionais, na verificação de que a monitorização interna foi efectivamente executada.”⁵⁹

Esta posição de auto-responsabilização por parte das instituições de ensino superior ganhou eco nos Comunicados de Berlim e de Bergen e, muito em especial, nos ESG, que não só enfatizaram fortemente este princípio como o desenvolveram em aspectos fundamentais que constituem um contributo importante para a garantia da qualidade na Europa⁶⁰:

- Ao vincarem que a responsabilidade primeira pela garantia da qualidade reside nas próprias instituições de ensino superior, os ESG acrescentam que o controlo externo deverá ser mais leve quando os processos internos se revelem suficientemente robustos, o que vem aliás ao encontro de uma recomendação contida no relatório Trends IV: “As instituições de ensino superior e as agências de garantia da qualidade deverão cooperar na optimização das relações e da coordenação entre os processos internos e

⁵⁹ EUA (2003). *Graz Declaration 2003 – Forward from Berlin: the Role of the Universities*, p. 9.

⁶⁰ Reichert, S. (2008). Looking Back – Looking Forward: Quality Assurance and the Bologna Process. In EUA (2008), p. 7.

externos de garantia da qualidade, para aliviar a carga administrativa das instituições sem contudo reduzir o seu valor para a melhoria da qualidade. Em particular, a garantia externa da qualidade deverá ser reduzida em correlação directa com a evidência de processos internos de qualidade⁶¹;

- De acordo com os ESG, a garantia interna da qualidade não se reduz à instalação de processos formalizados, devendo privilegiar igualmente um conjunto de atitudes institucionais e individuais que fomentem uma cultura de qualidade e a melhoria contínua da qualidade;
- Os ESG, em consonância com o que se verifica no Processo de Bolonha, reflectem uma mudança de ênfase do ensino em si mesmo, como era tradição, para os interesses dos estudantes e outras partes interessadas, designadamente no que respeita às preocupações com a informação e o apoio aos estudantes, com o sucesso dos graduados e com a inclusão dos estudantes como parceiros activos dos processos (internos e externos) de garantia da qualidade.

Com a transposição dos ESG para os regimes jurídicos nacionais que ocorreu por toda a Europa, o dever que as instituições têm de desenvolverem processos internos adequados para lidar com a garantia da qualidade passou a constituir uma obrigação formal. No entanto, de acordo com o relatório de progresso do Processo de Bolonha apresentado em Lovaina, os progressos na implementação de sistemas internos de garantia da qualidade são mais lentos do que os verificados para os processos externos, sendo feita a observação de que isso se deverá, em parte, ao facto de, em alguns países, se considerar ainda que a dimensão interna da garantia da qualidade respeitará apenas à preparação de relatórios de auto-avaliação para efeitos de avaliações externas⁶². É salientado que se registam bons progressos em relação à Parte 1 dos ESG em algumas áreas que se encontravam já relativamente bem estabelecidas nas instituições de ensino superior, como sejam a aprovação interna de cursos e a publicação de informação, verificando-se, porém, que a ligação dos programas aos objectivos de aprendizagem, bem como a concepção de procedimentos de avaliação capazes de medirem até que ponto os resultados esperados das aprendizagens são atingidos pelos estudantes, são os aspectos em que se registam maiores dificuldades e que levarão mais tempo a implementar. É, nomeadamente, referido que os relatórios nacionais de 2009 indiciam que os objectivos de aprendizagem nem sempre são entendidos como a especificação do que “o aprendente deverá conhecer, compreender e ser capaz de demonstrar após completar um programa de ensino [ou uma unidade curricular]”, sendo frequentemente confundidos com objectivos globais dos cursos, que não são mensuráveis e, por conseguinte, não podem ser usados na avaliação dos estudantes⁶³.

⁶¹ Reichert, S. & Tauch, C. (2005). *Trends IV: European Universities Implementing Bologna*, p. 32.

⁶² Rauhvargers, A. *et al.* (2009). *Bologna Process Stocktaking Report 2009*, p. 8.

⁶³ *Ibidem*, p. 8; 56.

De acordo com o relatório Trends V existe uma consciencialização crescente por parte das instituições de ensino superior sobre os benefícios potenciais e os desafios associados a actividades efectivas de garantia e melhoria da qualidade, com bastante trabalho investido na implantação de sistemas internos de qualidade, muito embora se registem relativamente poucos casos de instituições que estejam a adoptar uma abordagem holística para a melhoria da qualidade⁶⁴. Por exemplo, o facto de em apenas um reduzido número de países ser promovida, pela maioria das instituições, a avaliação dos serviços de apoio aos estudantes demonstra a necessidade de abordagens mais concertadas para a melhoria dos ambientes de aprendizagem, para os quais esses serviços são essenciais.

Em face dos dados levantados pelo questionário que foi passado para a elaboração do relatório, identificaram-se sinais claros de que a maioria das instituições desenvolve, de uma forma ou outra, actividades de garantia interna da qualidade, numa proporção bastante superior à que se havia verificado quatro anos antes, no relatório Trends III. Em termos das questões concretas tratadas no questionário, podem sumariar-se os seguintes resultados⁶⁵:

- Mais de 95% das instituições que responderam declararam que conduzem avaliação interna dos seus programas e 72% fazem-no de uma forma regular (embora possa existir nestes dados uma confusão entre avaliação interna sistemática e um mero exercício de auto-avaliação como fase preparatória para uma avaliação externa, como se referiu atrás);
- A avaliação dos serviços de apoio à aprendizagem (bibliotecas, serviços de aconselhamento ou orientação académica, ...) é bem menos frequente, sendo efectuada de forma regular apenas por 43% das instituições;
- As actividades de investigação são regularmente avaliadas em 65% das instituições, mas as equipas de investigação apenas o são em 48% dos casos;
- Em relação à avaliação individual do pessoal docente, dois terços das instituições dispõem de procedimentos obrigatórios para o efeito, 17% têm procedimentos voluntários e 16% não dispõem dessa avaliação.

Em termos dos mecanismos que são desenvolvidos pelas instituições, predominam o recurso crescente a inquéritos aos estudantes e aos graduados, bem como o uso de plataformas de informação cada vez mais sofisticadas, com vista a disponibilizar dados internos comparativos em relação ao desempenho de estudantes e do pessoal com base em critérios associados à eficácia e eficiência do ensino e aprendizagem, da investigação e de outras actividades. Uma das constatações importantes do relatório é a de que os estudantes estão cada vez mais presentes nos processos de garantia da qualidade dentro das instituições, o que é visto por muitas delas como um factor dinamizador para uma maior consciencialização para os

⁶⁴ Crosier, D. et al. (2007). *Trends V: Universities Shaping the European Higher Education Area*, p. 9.

⁶⁵ *Ibidem*, pp. 56-59.

problemas da qualidade e o envolvimento de todos os actores⁶⁶. Os *scorecards* de 2009 mostram que as formas de intervenção dos estudantes na garantia da qualidade são variadas, incluindo a avaliação interna do ensino, a participação na preparação de relatórios de auto-avaliação ou a auscultação durante as visitas de equipas de avaliação externa, que se verificam em, respectivamente, 37, 31 e 38 países⁶⁷.

Os relatórios nacionais de 2009 dos 48 países participantes no Processo de Bolonha mostram que, na maioria dos países, as instituições de ensino superior estão a trabalhar activamente no estabelecimento de sistemas coerentes para a garantia interna da qualidade, registando-se os seguintes avanços quanto ao grau de aplicação da Parte 1 dos ESG⁶⁸:

- Um total de 41 países declaram que ou todas as instituições de ensino superior (em 21 países) ou a sua maior parte (20 países) têm dispositivos instalados para a monitorização interna, avaliação e revisão periódica dos seus programas e graus, com formas bastante variadas de organização;
- Em um quarto dos países, todas as instituições descrevem os seus programas em termos de objectivos de aprendizagem e em perto de um terço dos países essa prática é seguida pela maioria das instituições, embora alguns relatórios nacionais refiram ser importante apoiar as instituições para uma melhor compreensão e formulação dos objectivos de aprendizagem, na medida em que, em diversos casos, não estão ainda relacionados com os descritores de Dublin ou com o entendimento do Tuning;
- A introdução de procedimentos para a avaliação dos estudantes alinhados com os objectivos de aprendizagem está, contudo, bastante mais atrasada – em mais de metade dos países ou não existe, ou é praticada em apenas algumas instituições, e os comentários constantes em alguns relatórios mostram haver confusão em relação a esta questão, por exemplo quando identifica a referida avaliação com a simples existência de uma escala nacional de classificações com critérios definidos para cada um dos valores da escala, aplicáveis indistintamente a todos os cursos ou áreas científicas;
- No que respeita à publicação de informação actualizada, imparcial e objectiva sobre os programas e graus oferecidos, 30 países declaram que é praticada em todas as instituições e 16 países referem ser adoptada na maioria das instituições.

Com a intenção de dinamizar o alinhamento dos sistemas de garantia da qualidade com os ESG, em mais de metade dos países foram efectuadas consultas às partes interessadas, na sequência das quais a maioria desses países (25 ao todo) introduziu incentivos financeiros para a melhoria dos processos internos de garantia da qualidade nas instituições, em alguns casos com valores substanciais (é referido

⁶⁶ *Ibidem*, p. 59.

⁶⁷ Rauhvargers, A. *et al.* (2009). *Bologna Process Stocktaking Report 2009*, p. 62.

⁶⁸ *Ibidem*, pp. 53-56.

que, num dos casos, esses incentivos ultrapassaram os trinta milhões de Euros), com vista, nomeadamente, à criação ou reforço de unidades internas de qualidade, ou à auditoria dos sistemas internos de qualidade⁶⁹.

6.2 A VALORIZAÇÃO DOS SISTEMAS INTERNOS DE GARANTIA DA QUALIDADE

O relatório da ENQA sobre os ESG enfatiza a importância dos sistemas internos de garantia da qualidade, nomeadamente quando inclui, entre os princípios gerais de boas práticas nos processos de garantia externa da qualidade, a observação de que “deverá ser feito uso, sempre que possível, dos resultados das actividades de garantia interna da qualidade desenvolvidas pela própria instituição”⁷⁰. Assim, e como se referiu no capítulo 3, o primeiro padrão da parte 2 dos ESG estabelece que os procedimentos de avaliação externa deverão ter em consideração a eficácia dos processos internos de garantia da qualidade, o que constitui uma fonte de pressão adicional sobre as instituições para o desenvolvimento dos seus processos internos de qualidade. O inquérito da ENQA publicado em 2008 incluiu uma análise das diferentes áreas que são objecto de observação pelos procedimentos externos de garantia da qualidade, tanto a nível institucional como a nível de programa, identificando-se, em cada um dos casos, as cinco áreas consideradas como mais importantes pelas Agências. As conclusões obtidas foram as seguintes⁷¹:

- A nível da avaliação de cursos, 95% das Agências avaliam os procedimentos internos de garantia da qualidade e este item aparece em quarto lugar na ordem de importância atribuída, mas com um factor de impacto muito próximo dos três itens precedentes (a qualificação dos docentes, o currículo e as instalações e recursos) e bastante à frente de muitos outros itens, nomeadamente os relacionados com a organização das aprendizagens ou com a empregabilidade;
- Nos processos externos a nível institucional, os procedimentos internos de garantia da qualidade são avaliados por 92% das Agências, sendo este o item considerado mais importante.

Os dados apresentados mostram um elevado grau de alinhamento do trabalho das Agências com o citado padrão dos ESG, tanto no que se refere à apreciação explícita dos sistemas internos de garantia da qualidade no decurso dos procedimentos externos como na importância que é atribuída a essa apreciação. O alcance pretendido com a centralidade dos processos internos de qualidade é, porém, bastante mais amplo, como se viu no ponto anterior a propósito das expectativas das instituições de ensino superior e de outros agentes, expressas, nomeadamente, nas

⁶⁹ *Ibidem*, p. 51.

⁷⁰ ENQA(2005). *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*, p. 15.

⁷¹ Costes, N. *et al.* (2008). *Quality Procedures in the European Higher Education Area – Second ENQA Survey*, pp. 47-50.

posições da EUA e nos relatórios Trends, no sentido de a robustez e eficácia dos processos internos de garantia da qualidade, quando devidamente confirmadas, poderem conduzir a um clima de confiança mútua entre Agências e instituições e, conseqüentemente, através de abordagens de assunção de risco, permitir a progressiva instalação de procedimentos externos mais leves e menos intrusivos. Estarão as Agências a dar passos concretos nessa direcção?

Esta questão está intimamente relacionada com o tema da evolução dos procedimentos externos de garantia da qualidade no sentido de uma ênfase acrescida na melhoria contínua da qualidade, que foi abordado no ponto 5.4, bem como com preocupações que têm sido expressas acerca de potenciais efeitos perversos dos processos de garantia da qualidade para o andamento do Processo de Bolonha. No relatório Trends V, a secção dedicada à garantia da qualidade termina com uma afirmação bastante expressiva a este respeito:

“Tema chave: Muitos sistemas de ensino superior estão presentemente a ser retidos em relação à implementação de Bolonha – e conseqüentemente à oferta de melhores serviços para os estudantes e a sociedade – por sistemas nacionais de garantia da qualidade que são caros, não oferecem evidência de melhoria global da qualidade, e prejudicam a capacidade de as instituições poderem responder de forma criativa às solicitações da sociedade do conhecimento na Europa.”⁷²

Um outro aspecto relevante, que é aliás apontado na transcrição efectuada, é o da análise de custo-benefício, considerando nos custos não apenas os encargos financeiros directos com os processos de garantia da qualidade mas também o esforço envolvido. Embora se não disponha ainda de um número suficiente de estudos de impacto, começa a gerar-se a noção de que a repetição de ciclos de avaliação ou acreditação de programas, seguindo metodologias idênticas, traz poucas mais-valias para a melhoria da qualidade, não justificando os custos e esforços envolvidos⁷³. Por outro lado, no que respeita aos processos internos de garantia da qualidade, existe a percepção de que os processos de monitorização e avaliação, sem uma ligação efectiva aos processos de desenvolvimento curricular, não garantem por si só a qualidade do ensino⁷⁴, exigindo-se, por conseguinte, abordagens mais holísticas orientadas para a melhoria da qualidade.

O inquérito da ENQA dá algumas indicações a propósito da questão atrás formulada, sobre se as Agências estarão a ter estas preocupações em consideração. No âmbito da evolução relativamente profunda que se tem vindo a verificar no campo de actividade das Agências, já a florada no capítulo anterior, detectam-se mudanças na divisão de responsabilidades entre as Agências e as instituições, com uma tendência para as instituições assumirem elas próprias a avaliação das unidades

⁷² Crosier, D. et al. (2007). *Trends V: Universities Shaping the European Higher Education Area*, p. 61.

⁷³ Klaassen, L. (2009). NVAO: Introducing, developing and implementing a new phase in the accreditation system in the Netherlands and Flanders. In EUA (2009a), p. 38.

⁷⁴ EUA (2009a). *Improving Quality, Enhancing Creativity: Change Processes in European Higher Education Institutions*, p. 13.

curriculares, enquanto que a garantia da qualidade dos cursos é coberta, conforme os casos, pelas instituições ou por Agências. Por sua vez, os procedimentos de avaliação da garantia da qualidade a nível institucional são, por regra, da responsabilidade das Agências. Nestes ventos de mudança, o equilíbrio na repartição de tarefas parece deslocar-se para uma maior responsabilização efectiva das instituições de ensino superior, “com afastamentos da avaliação externa de cursos que já ocorreram ou estão a ocorrer, ou estão a ser discutidos, embora haja excepções”⁷⁵, como é salientado no relatório do inquérito.

Esta mudança de paradigma em direcção a sistemas de garantia da qualidade mais flexíveis e diferenciados, em que os mecanismos internos de garantia da qualidade se tornam mais robustos e fiáveis, com o conseqüente aligeiramento dos procedimentos externos, coloca um grande desafio para uma cooperação construtiva entre as Agências e as instituições de ensino superior, com responsabilidades para ambas as partes: as Agências deverão procurar que os procedimentos por si instituídos apoiem e ajudem a desenvolver as iniciativas das instituições, sem lhes imporem um quadro burocrático pesado e estranho à cultura institucional; as instituições, por sua vez, deverão encarar seriamente a instauração de uma cultura de qualidade bem embebida na vida da instituição e que seja reconhecida pelas partes interessadas; umas e outras deverão empenhar-se na construção de um clima de confiança mútua que é imprescindível para a adopção de abordagens com assunção de risco.

Valerá a pena, a este propósito, procurar sistematizar alguns requisitos para uma cultura de qualidade, entendida como um processo iterativo que é simultaneamente um pré-requisito para a garantia da qualidade e um resultado da garantia da qualidade. São factores chave para uma cultura de qualidade⁷⁶:

- a apropriação do processo e o envolvimento por parte da comunidade académica;
- o reconhecimento, por parte dos actores internos, da necessidade de um sistema de qualidade (de pendor não burocrático);
- um foco na mudança de comportamento das pessoas e não apenas nos mecanismos de monitorização e revisão;
- clareza de propósito;
- a centralidade dos estudantes, tanto nos processos de aprendizagem como no seu envolvimento nos processos de avaliação;
- o encorajamento da cooperação e trabalho em parceria;
- o privilegiar do envolvimento da comunidade interna e do trabalho em equipa;
- um estilo de liderança que seja inspirador e motivador;
- a receptividade a observações críticas feitas por avaliadores externos;
- um processo integrado e contínuo de auto-reflexão;

⁷⁵ Costes, N. *et al.* (2008). *Quality Procedures in the European Higher Education Area – Second ENQA Survey*, p. 86.

⁷⁶ Harvey, L. (2008). *Using the European Standards and Guidelines: Some Concluding Remarks*. In EUA(2008), p. 84.

- a criação de um ambiente apropriado a iniciativas de melhoria, mesmo quando impliquem a assunção de risco.

Pretende-se, no fundo, com estas características, promover uma cultura de qualidade que seja simultaneamente *respondente*, i.e., capaz de responder oportunamente a pressões externas, combinando transparência e melhoria, e *regenerativa*, no sentido de se orientar para a instituição, estando bem embebida na comunidade interna e aceitando a experimentação e a assunção de risco.

Os sistemas internos de garantia da qualidade deverão, naturalmente, basear-se nestes mesmos princípios, que pressupõem uma abordagem *bottom-up*, a partir da consciencialização e envolvimento das comunidades académicas, no entendimento de que as actividades de garantia da qualidade não constituem actividades paralelas à vida da instituição, a cargo de uma pessoa ou pessoas específicas, mas sim uma responsabilidade de todos e de cada um, numa preocupação com a qualidade que deverá estar presente em todas as actividades da instituição. Poder-se-ão, assim, considerar como factores de sucesso para um sistema interno de garantia da qualidade, tal como identificados pelo projecto *Quality Culture* da EUA⁷⁷: um adequado planeamento estratégico, a criação de estruturas organizacionais adequadas para a garantia da qualidade, o empenho das lideranças institucionais ao mais alto nível, o envolvimento do pessoal das instituições e dos estudantes, o envolvimento de parceiros externos e um sistema de recolha e análise de informação bem organizado.

Associado ao papel das lideranças, é de salientar, como elemento central para a qualidade, a importância em se estabelecer uma clareza de propósitos para a concepção e implementação do sistema interno de qualidade. Num estudo de caso recente, sobre um trabalho levado a cabo pela Universidade de Leeds, Reino Unido, com vista a encorajar a melhoria da qualidade do ensino⁷⁸, conclui-se que a definição clara de um ‘sentido de direcção’, quando bem apoiado pelas lideranças institucionais, tem um efeito dinamizador, promovendo, nomeadamente: um sentimento de maior confiança interna sobre a capacidade de a garantia da qualidade poder efectivamente conduzir à melhoria da qualidade, deixando de ser vista como burocracia; o desenvolvimento de uma cultura de tempo e oportunidade, que concede aos docentes tempo, objecto e confiança para experimentar coisas novas definidas pelos próprios e não por iniciativas externas; a oportunidade para ‘dar poder’ aos docentes, devolvendo-lhes a responsabilidade pela qualidade do seu ensino; e o desenvolvimento de uma comunidade em que o ensino e a aprendizagem possam ser tão excitantes e compensadores como a investigação.

⁷⁷ EUA (2006). *Quality Culture in Universities: A Bottom-Up Approach*.

⁷⁸ Hodgson, K. (2009). *Developments to encourage quality enhancement: a case study*. In EUA (2009b), p. 23.

6.3 A AUDITORIA DOS SISTEMAS INTERNOS DE GARANTIA DA QUALIDADE

Foi já referido no capítulo 5 que o inquérito da ENQA de 2008 detectou alguns movimentos, por parte de diversas Agências, no sentido de promover ou discutir algum afastamento em relação à acreditação de cursos, em direcção a abordagens mais institucionais focalizadas na auditoria dos processos internos de qualidade das instituições. É, no entanto, salientado que os procedimentos externos de garantia da qualidade dominantes são ainda a avaliação e a acreditação (de instituições e/ou cursos), verificando-se que os procedimentos de auditoria – entendidos como procedimentos orientados para a avaliação dos pontos fortes e fragilidades dos mecanismos de garantia da qualidade no interior das instituições – só assumem uma dimensão dominante num número menor de Agências⁷⁹.

O relatório Trends V, partindo da constatação de que a relação entre responsabilidade institucional, transparência e autonomia, por um lado, e a necessidade de mecanismos de garantia da qualidade fiáveis e transparentes, por outro, parece estar já firmemente estabelecida e compreendida, conclui igualmente que a tendência parece ser a de a garantia externa da qualidade evoluir para mecanismos menos intrusivos à medida que as instituições se tornam mais responsáveis e transparentes, acrescentando: “Isto reflecte-se no número de sistemas amadurecidos de garantia da qualidade que se afastaram de um sistema de acreditação de cursos, substituindo-o [por novas abordagens] com um foco na avaliação ou auditoria institucional”⁸⁰. Este parece ser um processo iterativo, na medida em que, quando uma Agência decide adoptar procedimentos de auditoria institucional, as instituições passam a prestar uma atenção muito maior aos seus procedimentos internos de qualidade, em preparação para a auditoria externa. Cria-se, assim, uma associação sinérgica entre processos de auditoria e mecanismos internos de qualidade, a qual é reforçada no caso de Agências que conjugam uma função de consultoria e apoio às instituições com o processo formal de auditoria, embora naturalmente de forma independente entre si.

As vantagens de uma abordagem desta natureza são evidentes, como se referiu em pontos anteriores, quer pela economia de tempo e recursos, quer pelas mais-valias potenciais resultantes de uma maior ênfase na promoção da qualidade, em detrimento de análises mais formais de conformidade. Simultaneamente, vai ao encontro das expectativas de auto-responsabilização das instituições de ensino superior, sendo mais consentânea com o princípio da autonomia institucional. Contudo, uma transformação desta profundidade nos mecanismos de garantia externa da qualidade só é possível mediante o estabelecimento prévio de um clima

⁷⁹ Costes, N. et al. (2008). *Quality Procedures in the European Higher Education Area – Second ENQA Survey*, p. 83.

⁸⁰ Crosier, D. et al. (2007). *Trends V: Universities Shaping the European Higher Education Area*, p. 61.

de confiança na qualidade do ensino, tanto por parte das autoridades como da opinião pública, o que, em princípio, exigirá pelo menos um ciclo de avaliação/acreditação com consequências reais, devidamente compreendidas pela sociedade.

Esta matéria tem vindo a ser objecto de discussão e de uma atenção crescente por parte das Agências, que cada vez mais estão a incluir a avaliação dos sistemas internos de garantia da qualidade entre os seus procedimentos de avaliação externa, como resultado natural da obrigatoriedade, actualmente generalizada à quase totalidade dos países europeus, de as instituições instalarem processos orientados para a garantia e melhoria da qualidade. Algumas Agências evoluíram já para modelos de avaliação externa menos centrados na avaliação individual dos cursos, à medida que desenvolvem procedimentos de auditoria institucional que permitem ganhar confiança na eficácia dos processos internos de qualidade das instituições, ainda que com abordagens e efeitos bastante diversificados. Um grupo de Agências com maior experiência neste domínio tem vindo a reunir-se periodicamente para troca de ideias e experiências, começando a assumir-se como uma rede informal de Agências promotoras de modelos de auditoria institucional⁸¹.

No capítulo seguinte promove-se a análise de alguns casos referenciados como de boas práticas na condução de processos de auditoria institucional, com vista a uma aprendizagem a partir dessas experiências que possa vir a ser útil no contexto português, quer para a especificação de aspectos chave relacionados com os sistemas internos de garantia da qualidade, quer para o desenvolvimento de um modelo próprio de auditoria institucional.

⁸¹ Trata-se da *Quality Audit Network*, envolvendo nove Agências que reuniram em Viena, em Abril de 2008, e novamente em Madrid, em Abril de 2009, para aprofundarem aspectos específicos relacionados com as auditorias e partilharem conhecimento e experiências. Os países e Agências envolvidos são: Alemanha (GAC), Áustria (AQA), Dinamarca (EVA), Espanha (ANECA e AQU Catalunya), Finlândia (FINHEEC), Inglaterra, Irlanda do Norte e Escócia (QAA), Noruega (NOKUT) e Suíça (OAQ).

7. OS PROCESSOS DE AUDITORIA INSTITUCIONAL NA EUROPA

7.1 PROCESSOS DE AUDITORIA INSTITUCIONAL – ESTUDOS DE CASO

São vários os países em que se têm vindo a desenvolver processos de auditoria institucional, com abordagens e finalidades diversas e que se encontram em diferentes estados de desenvolvimento – algumas Agências têm já vários anos de experiência com auditorias da qualidade, enquanto outras só recentemente começaram a desenvolver processos de auditoria. Em alguns países, a auditoria institucional é o elemento central dos procedimentos de garantia da qualidade, enquanto em outros as auditorias constituem apenas um elemento de um quadro mais amplo de procedimentos de garantia externa da qualidade. Apesar de algumas tendências comuns, tratadas nos capítulos anteriores, a situação é tão diversa que a compreensão e comparação dos diferentes modelos de auditoria da qualidade só é possível tendo em consideração o contexto da evolução das políticas de ensino superior e de garantia da qualidade em cada país.

Nos números seguintes são apresentados, de forma sintética, diversos estudos de caso que espelham a dinâmica de evolução da garantia externa da qualidade na Europa, relativos a sistemas nacionais em que é dado realce aos processos de auditoria institucional, procurando compreender o contexto em que esses processos se desenvolveram ou estão a desenvolver, os seus elementos mais determinantes e as eventuais dificuldades encontradas, bem como o seu maior ou menor contributo para a simplificação dos procedimentos externos de garantia da qualidade. Começa-se pelos sistemas em que as auditorias se encontram mais consolidadas, por funcionarem desde há um número significativo de anos (como é o caso das auditorias praticadas na Inglaterra/Irlanda do Norte, Escócia e países nórdicos), mas sem deixar de considerar os sistemas em que as auditorias foram introduzidas mais recentemente ou estão ainda a ser instaladas (de que a Espanha é um exemplo).

7.1.1 ‘Academic Infrastructure’ – Referencial externo para a garantia da qualidade no Reino Unido

O sistema de ensino superior no Reino Unido concede uma autonomia muito ampla às universidades, que não são sequer consideradas como fazendo parte do sector público. O governo não tem, por conseguinte, capacidade de intervenção directa nos assuntos das instituições de ensino superior, estabelecendo, contudo, um relacionamento indirecto através de organismos intermediários, designadamente os ‘funding councils’, que estipulam um quadro de referência externo para a acção estratégica nas instituições⁸².

⁸² Serrano-Velarde, K. & Hopbach, A. (2007). European politics of quality assurance and the introduction of the Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area. In HRK (2007), p. 41.

O Reino Unido esteve entre os países pioneiros da garantia da qualidade no ensino superior, que ganhou folgo no início da década de 90, muito ligada a preocupações com a prestação de contas perante o poder político e a sociedade. Em 1992, o *Further and Higher Education Act* reestruturou os organismos existentes para o financiamento, criando os novos ‘funding councils’ para a Inglaterra e Irlanda do Norte, para a Escócia e para o País de Gales, que passaram a deter também a responsabilidade pela garantia da qualidade no ensino e aprendizagem, numa ligação muito estreita entre avaliação e financiamento, responsabilidade essa que exerceram directamente durante cerca de quatro anos.

Em 1997 foi criada a *Quality Assurance Agency for Higher Education (QAA)*, com o estatuto de organismo independente, para exercer, por contrato, as funções atribuídas aos ‘funding councils’ no domínio da garantia da qualidade, promovendo a avaliação externa dos cursos de todas as instituições de ensino superior e a salvaguarda do interesse público através do estabelecimento de padrões sólidos para as qualificações do ensino superior. Esta iniciativa de atribuir à nova Agência uma função que é essencialmente de controlo externo surgiu enquadrada no contexto do crescente interesse público pela qualidade dos graus e qualificações conferidos pelas instituições.

A definição dos métodos e critérios para os procedimentos de garantia da qualidade é da responsabilidade directa da QAA. A Agência começou por adoptar duas abordagens complementares para a garantia da qualidade, a *avaliação institucional* e a *avaliação da qualidade do ensino*⁸³. Porém, em face da grande autonomia de que dispunham, nomeadamente a capacidade de auto-acreditação dos seus cursos, as instituições reagiram mal à avaliação de cursos, levantando um coro de críticas à QAA por lhes fazer perder tempo e recursos, num processo burocrático de conformidade que obrigava a uma morosa recolha de dados, e por interferir na sua autonomia académica, com potenciais consequências negativas nos processos de desenvolvimento e melhoria contínua⁸⁴. Este tipo de preocupações ganhou algum eco nas entidades oficiais, levando o *Higher Education Funding Council – England (HEFCE)* a criar, em 2002, uma comissão encarregada de promover uma revisão de medidas de apoio à melhoria da qualidade no ensino e aprendizagem⁸⁵. A QAA acompanhou esse exercício e, ao fim do primeiro ciclo de avaliação de cursos, que terminou em 2001, o programa TQA foi abandonado, passando a QAA a aplicar procedimentos mais leves, relacionados com a avaliação externa a nível institucional, que incluíam, no entanto, a auditoria de áreas científicas por

⁸³ O “Teaching Quality Assessment” (TQA), programa concebido para a avaliação de todos os cursos no Reino Unido.

⁸⁴ A este respeito, ganhou especial destaque a atitude assumida pelo grupo Russel de universidades, que inclui instituições de prestígio como as Universidades de Oxford, Cambridge ou Imperial College, as quais se recusaram a continuar o processo até então em curso.

⁸⁵ O “Teaching Quality Enhancement Committee”, que publicou um relatório intermédio ainda em 2002.

amostragem, o que não contribuiu para eliminar as críticas ao sistema⁸⁶. Assim, em 2006 acabou por ser introduzido um novo esquema para as auditorias, explicitamente orientadas à estratégia institucional para a melhoria. No manual preparado para as auditorias, a QAA enfatiza que o seu objectivo é “apoiar, e não minar, as instituições no seu esforço para melhorarem as oportunidades de aprendizagem disponibilizadas aos estudantes” e define ‘melhoria’ como “o processo de tomada deliberada de medidas a nível institucional para melhorar a qualidade das oportunidades de aprendizagem”⁸⁷.

O sistema de garantia da qualidade no Reino Unido atribui, por conseguinte, a principal responsabilidade pelos standards académicos e pela qualidade do ensino a cada uma das instituições de ensino superior, que são independentes e auto-governadas. Isto não quer dizer, no entanto, que não existam referenciais externos fortes para a garantia interna da qualidade. Efectivamente, a evolução dos procedimentos da QAA para formas menos intrusivas a nível disciplinar foi acompanhada pelo desenvolvimento, em estreita parceria com as instituições e outras partes interessadas, de um abrangente quadro externo de referência para a garantia da qualidade no interior das instituições, designado por *Infra-estrutura Académica*. Trata-se de um conjunto de orientações e pontos de referência acordados com as instituições, constituído por quatro componentes, três das quais têm essencialmente a ver com o estabelecimento de standards e outra com a gestão da qualidade, a saber:

- *Quadros de qualificações* para o ensino superior, que descrevem os níveis de realização e atributos correspondentes aos principais títulos das qualificações (por exemplo *bachelor with honours*, ou *master*), de forma compatível com o Quadro Europeu de Qualificações;
- *Benchmarks* por área disciplinar, que dão indicação sobre padrões expectáveis dos graus, numa gama de áreas disciplinares, i.e., descrevem os elementos que dão a uma área do saber a sua coerência e identidade e definem o que se poderá esperar de um graduado em termos das competências e destrezas necessárias para se desenvolver conhecimento ou competência nesse domínio;
- *Especificações para os cursos*, que contêm indicações concisas sobre os objectivos de aprendizagem dos cursos;
- *O código de práticas* para a garantia da qualidade académica e de padrões no ensino superior, que contém orientações sobre boas práticas na gestão dos padrões académicos e da qualidade, indicando questões chave a serem consideradas pelas instituições nos seguintes aspectos, tratados individualmente em cada uma das secções do código: programas de pós-graduação baseados na investigação; cursos oferecidos em colaboração e aprendizagem flexível e distribuída (incluindo o *e-learning*); estudantes com deficiência; examinadores externos; recursos e queixas dos

⁸⁶ Hodgson, K. (2009). Developments to Encourage Quality Enhancement: A Case Study. In EUA (2009b), p. 19.

⁸⁷ QAA (2006). *Handbook for Institutional Audit*, p. 1.

estudantes em matérias académicas; avaliação dos estudantes; planeamento, aprovação, monitorização e revisão dos cursos; educação, informação e orientação profissional; aprendizagem em contexto de trabalho; admissões no ensino superior.

A estes quatro elementos de referência para a organização do ensino e da qualidade, acresce um outro aspecto de controlo académico externo, que é a prática bem estabelecida no Reino Unido de, por princípio, serem envolvidos examinadores externos na avaliação dos estudantes.

Actualmente, a QAA desenvolve os seguintes procedimentos para a garantia externa da qualidade nas universidades, que têm em linha de conta as especificidades da organização do ensino superior em cada um dos quatro países integrantes do Reino Unido (existem procedimentos específicos para os *Further Education Colleges*):

- Auditoria institucional, para as universidades de Inglaterra e Irlanda do Norte;
- Avaliação institucional, no País de Gales;
- Avaliação institucional orientada à qualidade (ELIR⁸⁸), na Escócia;
- Auditoria de oferta colaborativa, para instituições de Inglaterra e Irlanda do Norte que ofereçam um número significativo de cursos através de outras instituições.

As auditorias institucionais colocam uma grande ênfase nos estudantes e nas aprendizagens. O manual para as auditorias, adoptado em 2006, foi revisto em Setembro de 2009 em aspectos relativos à oferta de cursos em colaboração e à participação dos estudantes nos processos de garantia da qualidade. De acordo com a nova versão, as equipas de auditoria na Inglaterra e Irlanda do Norte passam a integrar estudantes, o que não acontecia até ao presente.

As auditorias institucionais têm concretamente por objectivo examinar os seguintes aspectos⁸⁹:

- A eficácia das estruturas e mecanismos internos de garantia da qualidade de uma instituição, à luz do quadro de referência proporcionado pela Infra-estrutura Académica e pelos ESG, e o modo como a qualidade da oferta educativa e os standards académicos dos graus são regularmente avaliados e as correspondentes recomendações são implementadas, com vista a disponibilizar informação pública sobre a robustez da instituição no seu estatuto de fornecedora de qualificações com reputação nacional e internacional;
- A eficácia das disposições para manter padrões académicos apropriados e promover a melhoria dos programas de pós-graduação baseados na investigação;

⁸⁸ Enhancement-led Institutional Review (ELIR).

⁸⁹ QAA (2009). *Handbook for Institutional Audit: England and Northern Ireland*, pp. 2-3.

- A eficácia das abordagens para o uso sistemático dos resultados dos procedimentos internos de garantia da qualidade, das conclusões de avaliações externas e de outra informação obtida a partir dos estudantes, graduados e empregadores, de modo a desenvolver e implementar abordagens institucionais para melhorar a qualidade da oferta;
- A precisão e abrangência da informação publicada pela instituição acerca dos padrões académicos dos graus conferidos e da qualidade da oferta educativa, incluindo os indicadores de qualidade do ensino publicados.

Note-se que os juízos emitidos pelas equipas de auditoria não incidem directamente sobre os padrões académicos em si mesmos, nem sobre a qualidade das oportunidades de aprendizagem⁹⁰, mas sobre as formas utilizadas pela instituição para garantir que são asseguradas boas práticas em relação a essas duas áreas centrais ao sistema de qualidade, face aos referenciais atrás mencionados. Os resultados da auditoria são expressos numa apreciação qualitativa de ‘confiança’, ‘confiança limitada’ ou ‘sem confiança’ em cada um dos dois aspectos referidos (garantia da qualidade de padrões, e de oportunidades de aprendizagem), de acordo com critérios objectivos e uma fundamentação baseada em evidências, que são detalhadamente apresentados no manual para as auditorias⁹¹.

Os relatórios das auditorias incluem ainda recomendações para consideração por parte da instituição e identificam explicitamente aspectos de boas práticas que a equipa considere terem dado um contributo particularmente positivo para o assegurar de padrões e da qualidade da oferta no contexto da instituição em causa. As recomendações são categorizadas, por ordem de prioridade, como:

- ‘Recomendações essenciais’, relativas a assuntos importantes que estão a comprometer a qualidade ou os padrões e requerem, por conseguinte, uma acção correctiva urgente;
- ‘Recomendações aconselháveis’, respeitantes a questões que potencialmente podem comprometer a qualidade ou os padrões e requerem acção preventiva ou correctiva;
- ‘Recomendações desejáveis’, referentes a aspectos que a equipa considera poderem contribuir para melhoria da qualidade.

O processo de auditoria da QAA não conduz a uma decisão formal de acreditação, mas não deixa de ter consequências, expressas na natureza das recomendações emitidas e das medidas de *follow-up*:

- No caso de um juízo de confiança, não poderão existir recomendações essenciais, embora possam ser feitas algumas (não muitas) recomendações aconselháveis e eventuais recomendações desejáveis, havendo lugar a um *follow-up* a meio de ciclo, tipicamente três anos após

⁹⁰ No contexto da Infra-estrutura Académica, a expressão ‘oportunidades de aprendizagem’ (learning opportunities) é usada para exprimir o efeito combinado da oferta de cursos e do apoio académico e pessoal aos estudantes (*Ibidem*, p. 6.).

⁹¹ *Ibidem*, pp. 48-50.

a auditoria, sob a forma de uma análise documental efectuada por dois elementos sénior da Agência, com base num relatório conciso preparado pela instituição.

- Um juízo de confiança limitada é acompanhado por algumas recomendações consideradas essenciais ou um número significativo de recomendações aconselháveis, bem como por outras recomendações. A instituição é então solicitada a apresentar à Agência um plano de acção para execução das recomendações, no período de três meses após a publicação do relatório, e a entregar posteriormente um relatório de progresso, não havendo lugar ao encerramento do processo de auditoria enquanto a Agência não considerar que o plano foi concluído com sucesso. Se ao fim de dezoito meses ainda restarem dúvidas sobre a eficácia das medidas correctivas, há lugar a uma nova visita à instituição. Haverá sempre lugar ao *follow-up* a meio do período.
- Um resultado de não confiança é sempre acompanhado de recomendações essenciais, para além de outras, e a instituição é igualmente solicitada a apresentar um plano de acção no prazo de três meses, para ser executado em dezoito meses, com apresentação de relatórios trimestrais de progresso. Após os dezoito meses, é efectuada uma visita de *follow-up* e se restarem dúvidas sobre a eficácia do plano a QAA antecipará a data da auditoria seguinte. Caso a auditoria tenha sido encerrada com sucesso, haverá lugar ao *follow-up* a meio do período.

Em síntese, há dois aspectos particularmente marcantes na evolução das políticas e procedimentos de garantia da qualidade no Reino Unido, quando comparados com a vaga de controlo mais apertado sobre os cursos que se verificou na maioria dos países da Europa Ocidental ao longo da última década.

O primeiro é o facto de, num sistema que começou por ser dos mais orientados para as preocupações com a ‘accountability’, não terem sido formalmente introduzidos mecanismos de acreditação. A posição oficial sobre esta matéria é bem expressa no relatório nacional de 2005 para o Processo de Bolonha, onde se afirma que a abordagem da auditoria institucional fornece uma informação pública sobre o ensino que é significativamente superior à transmitida por um simples selo de acreditação⁹². O controlo da qualidade do ensino e das aprendizagens é inequivocamente atribuído à responsabilidade directa das instituições.

Por outro lado, gozando as universidades britânicas de uma enorme independência, o princípio da autonomia não conflitua com a existência de regras e influências externas nos sistemas internos de garantia da qualidade. Pelo contrário, a grande especificidade do sistema britânico de garantia da qualidade reside na sua forte componente externa, expressa através da ‘infra-estrutura académica’, de

⁹² Green, R. (2005). *National Reports 2004-2005. England, North Ireland and Wales*, p. 5.

natureza até certo ponto auto-regulatória, que é incorporada nos mecanismos internos de qualidade⁹³.

7.1.2 'Quality Enhancement Framework' – Abordagem radical para a qualidade na Escócia

No âmbito da devolução de competências efectuada pelo governo britânico, o modelo seguido na Escócia para tratar a garantia da qualidade no ensino superior seguiu um rumo distinto do descrito no ponto anterior, respeitante à Inglaterra e Irlanda do Norte, embora os dois sistemas partilhem pontos comuns de referência, nomeadamente no que concerne a Infra-estrutura Académica e o uso de examinadores externos, bem como na forma como é emitido o juízo das equipas de auditoria sobre o grau de confiança na eficácia dos sistemas internos de qualidade (juízo de 'confiança', 'confiança limitada' e 'sem confiança'), garantindo assim a comparabilidade de resultados dos diferentes sistemas de auditoria usados no Reino Unido.

Em 2003, após mais de uma década de experiências com processos de auditoria e avaliação, foi introduzida na Escócia uma abordagem radical para a garantia e melhoria da qualidade, traduzida num Quadro para a Melhoria da Qualidade (*Quality Enhancement Framework* – QEF), baseada na ideia de que o propósito essencial dos sistemas de qualidade no ensino superior é o de melhorar as experiências dos estudantes e, conseqüentemente, as suas aprendizagens⁹⁴.

O QEF consiste de cinco elementos inter-relacionados⁹⁵:

- Um programa abrangente de avaliação disciplinar, conduzido pelas próprias instituições de ensino superior;
- A avaliação institucional orientada à qualidade (ELIR), conduzida pela Agência QAA Scotland;
- A publicitação de melhor informação acerca da qualidade no ensino superior, capaz de dar resposta às necessidades das diferentes partes interessadas, incluindo estudantes e empregadores;
- Uma voz reforçada para os representantes dos estudantes, suportada por um serviço nacional independente para o desenvolvimento da participação dos estudantes nos processos de garantia da qualidade⁹⁶;
- Um programa nacional de temas para melhoria da qualidade, orientados para o desenvolvimento e partilha de boas práticas no ensino e aprendizagem.

⁹³ Serrano-Velarde, K. & Hopbach, A. (2007). European politics of quality assurance and the introduction of the Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area. In HRK (2007), p. 43.

⁹⁴ QAA (2008). *Enhancement-led Institutional Review Handbook: Scotland* (2nd edition), p. 1.

⁹⁵ Davidson, A. (2009). Future Directions for the Scottish Enhancement-led Approach to Quality. In EUA (2009b), p. 31.

⁹⁶ *Students Participation in Quality Scotland* (spares).

O elemento mais inovador do QEF é a introdução dos temas nacionais, que se desenvolvem de acordo com planos anuais definidos pelo *Scottish Higher Education Enhancement Committee*, onde têm assento os pró-reitores académicos das diferentes universidades, assim como estudantes, e que é tecnicamente apoiado por elementos da QAA Scotland. A iniciativa tem em vista a construção partilhada de saberes e experiência, que beneficia de práticas, evidência e experiência tanto nacionais como internacionais, constituindo um recurso valioso de pontos de referência para as instituições e os estudantes no desenvolvimento dos processos de gestão da qualidade⁹⁷.

O sistema de avaliação institucional – o ELIR – incide sobre a gestão estratégica e a eficácia da sua implementação, com vista a assegurar padrões académicos e melhorar as experiências de aprendizagem dos estudantes, tendo como propósito fundamental apoiar a capacidade de auto-avaliação e reflexão da instituição. O exercício de avaliação cobre toda a oferta formativa que confira créditos de formação, independentemente de se tratar ou não de cursos conferentes de grau. O método ELIR integra quatro elementos, que funcionam de forma articulada:

- Uma discussão anual com cada instituição, com a participação de um membro da Agência e um pequeno grupo de membros sénior da instituição, para discutir as abordagens para a qualidade desenvolvidas ao longo do ano e as lições que estão a ser recolhidas a partir dos correspondentes resultados, bem como outros desenvolvimentos significativos relacionados com a melhoria da qualidade que a instituição queira introduzir na discussão (a reunião anual não implica a preparação de qualquer relatório específico por parte da instituição, nem resulta na emissão de um juízo formal ou relatório público);
- A produção de um relatório de auto-avaliação (*análise reflexiva*) com uma periodicidade de quatro anos, para efeitos de avaliação externa, em que as análises efectuadas sejam fundamentadas na produção de evidência;
- Uma avaliação externa, com base no relatório de auto-avaliação e em duas visitas da equipa de auditoria (a primeira com a duração de dois dias e a segunda entre três a cinco dias), seguida da preparação de um relatório de avaliação que, após validado, é tornado público em duas versões – o relatório completo e um sumário;
- A disseminação dos resultados do processo ELIR e de boas práticas identificadas a partir das avaliações efectuadas.

Um ano após a publicação do relatório, a instituição produz um documento de *follow-up* em que indica as medidas tomadas na sequência da avaliação e a

⁹⁷ Foram tratados seis temas até à presente data, a saber: assessment and integrative assessment; responding to students needs; employability; flexible delivery; first year: engagement and empowerment; research-teaching linkages: enhancing graduate attributes. Recentemente foi lançado um tema transversal – Graduates for the 21st Century: integrating the Enhancement Themes – para integrar os resultados dos temas anteriormente tratados (Carney & Macpherson, 2009).

respectiva eficácia. Esse documento será objecto de discussão na reunião anual imediata.

Tanto os relatórios completos como os sumários são presentes ao *Scottish Funding Council* (SFC). No caso de o resultado da avaliação exprimir uma confiança limitada ou falta de confiança, o SFC solicitará à instituição o desenvolvimento de acções de remedeio em áreas específicas e serão acordadas entre o SFC, a QAA Scotland e a instituição uma calendarização e a metodologia para uma avaliação de *follow-up* que permita rectificar as insuficiências detectadas.

O modelo adoptado para a garantia da qualidade na Escócia apresenta-se, assim, como particularmente dinâmico, focalizado em temas específicos para melhoria da qualidade discutidos de forma abrangente e largamente participada, promotor do envolvimento activo de todos os actores, do diálogo entre instituições e da difusão de boas práticas. São elementos distintivos do QEF e, implicitamente, do ELIR, a parceria efectiva que foi estabelecida entre a QAA Scotland, o SFC, o Conselho de Reitores (*Universities Scotland*), cada uma das instituições e as organizações de estudantes, bem como o facto de serem privilegiadas abordagens consensuais, em vez de atitudes de natureza mais coerciva embebidas em diversos sistemas da garantia externa da qualidade. Como é afirmado no relatório final do ciclo de avaliações externas, de 2007⁹⁸, o QEF representou um forte compromisso com uma mudança de cultura no sentido da melhoria contínua da qualidade⁹⁹.

7.1.3 'Reforma da Qualidade' – O sistema norueguês

O sistema de ensino superior na Noruega tem uma forte predominância do sector público, que engloba mais de noventa por cento da população estudantil no ensino superior. O sector privado é constituído por instituições de pequena dimensão, a operar de um modo geral em domínios especializados, oferecendo quase exclusivamente cursos de 1º ciclo. Todas as instituições, públicas ou privadas, obedecem a standards e critérios académicos comuns.

O regime jurídico do ensino superior na Noruega foi revisto em 2002, a propósito da introdução das reformas de Bolonha, que foram integradas num processo mais amplo de 'reforma da qualidade' do ensino superior¹⁰⁰. As principais alterações introduzidas por essa reforma respeitaram à adaptação da estrutura de

⁹⁸ *Enhancing the quality of teaching and learning in Scottish Universities 2007*. Final report of the external evaluation quoted in SFC circular SFC/11/2007 'Evaluation of the higher education quality enhancement framework: final report'.

⁹⁹ O relatório exprime nos seguintes termos essa mudança de cultura: "A culture shift away from top-down compliance-inducing processes to participative and critical supported self-evaluation; away from audit and towards improvement; away from ruffling the surface of higher education practices and towards permeating the system with practices compatible with the QEF; away from mechanistic models based solely on inputs and outcomes and towards more sensitive other forms of evidence of cultural change, while maintaining rigour and challenge".

¹⁰⁰ Holmen, T.B. (2004). Quality Assurance of Norwegian Higher Education. In Di Nauta *et al.* (2004), pp. 59-61.

graus ao Processo de Bolonha, ao reforço da autonomia institucional, à imposição da obrigação de acompanhamento activo dos estudantes por parte das instituições, e à introdução de um sistema formal de acreditação para todo o ensino superior e de requisitos mais específicos no domínio da garantia da qualidade.

Foi então criada a *Norwegian Agency for Quality Assurance in Education* (NOKUT), que iniciou funções em Janeiro de 2003, como Agência independente responsável por todas as decisões de acreditação que estão para além dos poderes de auto-acreditação conferidos às próprias instituições de ensino superior.

A acreditação, quer a nível institucional, quer a nível dos cursos, passou a ser obrigatória para todas as instituições. As decisões de acreditação não têm um período de validade limitado, mantendo-se válidas indefinidamente a menos que a acreditação seja explicitamente revogada na sequência de uma avaliação negativa.

A acreditação institucional atribui às instituições o direito de conferirem graus e títulos nos ciclos de estudos correspondentes às respectivas categorias (todos os ciclos, nas universidades e nas universidades especializadas, e apenas o 1º ciclo, nos colégios universitários). A nova legislação considerou que todas as instituições públicas estavam automaticamente acreditadas. No entanto, as instituições privadas tiveram que se submeter a um processo de acreditação pela NOKUT, o qual abrange igualmente a criação de novas instituições, assim como casos de *upgrade* de estatuto solicitados por instituições já acreditadas.

Uma instituição pode funcionar sem estar acreditada, desde que submeta os seus cursos a um processo individual de acreditação. Os colégios universitários poderão igualmente oferecer cursos de nível superior ao 1º ciclo, se os mesmos forem acreditados individualmente. Os cursos das instituições acreditadas (tanto os cursos em funcionamento como novos cursos) são considerados automaticamente acreditados, sendo as instituições responsáveis, elas próprias, pela qualidade das formações que ministram, i.e., pela auto-acreditação dos seus cursos.

Em contrapartida, as instituições acreditadas ficaram sujeitas a um processo cíclico de *auditoria institucional*, com periodicidade não superior a seis anos, para averiguar se os sistemas internos de garantia da qualidade estão efectivamente dotados de mecanismos capazes de assegurar que as actividades educativas são de elevada qualidade e se desenvolvem no sentido de uma melhoria permanente, revelar casos de qualidade deficiente e discriminar entre boa e má qualidade, fornecer uma base para a auto-avaliação e a mudança na instituição e ajudar a desenvolver uma cultura forte de qualidade. No caso de a auditoria conduzir a um resultado negativo, a instituição não poderá criar novos cursos, mas não perde de imediato a acreditação, dispondo de um prazo de seis meses para corrigir as deficiências apontadas.

Um outro mecanismo de controlo da acreditação é o processo de *revisão da acreditação*, que promove a avaliação de um curso, uma área disciplinar ou mesmo toda a instituição, em resultado de indicações das auditorias ou de outros indícios relevantes, bem como através de verificações aleatórias. Um resultado negativo na revisão tem como consequência a perda da acreditação.

Os critérios subjacentes ao processo de auditoria institucional, que não são de natureza prescritiva, seguem as orientações dos ESG, assim como os requisitos gerais fixados pelo Ministério da Educação e Investigação, que estabelecem que¹⁰¹:

- As universidades e colégios universitários devem dispor de um sistema de garantia da qualidade, que assegure melhoria contínua, forneça documentação satisfatória sobre o tratamento da qualidade e identifique qualidade deficiente;
- O sistema de garantia da qualidade deve cobrir todos os processos relacionados com a qualidade educativa, desde a informação dada aos potenciais estudantes até à conclusão do curso. Devem estar estabelecidas rotinas para a avaliação do ensino pelos estudantes, a auto-avaliação da instituição e o *follow-up* das avaliações. O sistema deve ainda incluir documentação relativa ao ambiente global de aprendizagem na instituição e rotinas para a garantia da qualidade no planeamento e aprovação de novos cursos.

A NOKUT, no âmbito das suas competências, definiu os critérios específicos de avaliação para serem aplicados nas auditorias institucionais, balizados por duas ideias de base: os sistemas de garantia da qualidade devem orientar-se simultaneamente para o controlo e para a melhoria da qualidade, e os critérios devem focar-se na *qualidade do sistema* e não tanto nos métodos ou medidas específicas de garantia da qualidade. Os critérios estabelecidos pela NOKUT, adoptados após consulta ao sector do ensino superior, são os seguintes¹⁰²:

- O sistema de garantia da qualidade deve-se aplicar a toda a instituição, cobrindo todas as áreas de actividade relacionadas com a qualidade da educação e do ambiente global de aprendizagem. Deve incluir todos os requisitos, externos e internos, pelos quais a instituição é responsável.
- Na avaliação do sistema da garantia da qualidade, a ênfase incidirá sobre os seguintes aspectos e funções do sistema:
 - A integração da garantia da qualidade no trabalho estratégico da instituição;
 - Os objectivos definidos pela instituição para lidar com a qualidade da educação;
 - A ligação da garantia da qualidade à direcção e gestão, a todos os níveis;
 - A organização da garantia da qualidade, em termos de mecanismos e medidas que assegurem uma participação alargada, com uma distribuição de responsabilidades e competências bem definida em relação aos vários elementos e estágios do trabalho a desenvolver;

¹⁰¹ *Criteria for Evaluation of Universities and University Colleges' Quality Systems for Educational Activities*, NOKUT, p. 1.

¹⁰² *Ibidem*, p. 2.

- A recolha e tratamento da informação necessária para a realização de avaliações satisfatórias da qualidade educativa em todos os cursos e o seu processamento, de forma integrada, nos níveis superiores de direcção;
- A análise de informação e a avaliação relativas ao grau de prossecução dos objectivos;
- O uso que é feito pela instituição dos resultados dos mecanismos de garantia da qualidade, como base para a tomada de decisões e medidas orientadas à garantia e melhoria da qualidade educativa;
- A clarificação do modo como a garantia da qualidade contribui para a gestão de recursos e prioridades da instituição, no que respeita a recursos humanos, infra-estruturas e serviços;
- A participação activa dos estudantes nos processos de garantia da qualidade e no foco institucional sobre o ambiente global de aprendizagem;
- A apresentação de um relatório anual ao *Board* da instituição, com respeito à avaliação global e coerente da qualidade educativa e a um apanhado dos planos e medidas para um trabalho de melhoria contínua.

O primeiro ciclo de auditorias desenvolveu-se entre 2003 e 2008, com resultados globalmente positivos para o desenvolvimento dos processos de qualidade nas instituições. O novo ciclo, iniciado em 2009, mantém basicamente os mesmos critérios para a auditoria, embora, face ao actual grau de desenvolvimento dos sistemas internos de garantia da qualidade, as auditorias se passem a focalizar mais no respectivo funcionamento e resultados, nomeadamente no que respeita às medidas tomadas para a melhoria da qualidade¹⁰³.

Em conclusão, o sistema norueguês de garantia da qualidade no ensino superior, que beneficia de uma longa tradição de confiança entre as instituições e as autoridades¹⁰⁴, funciona de forma substancialmente descentralizada no que respeita à acreditação dos cursos, concedendo às instituições acreditadas a capacidade de auto-acreditação da sua oferta formativa. Dispõe, no entanto, de mecanismos eficazes de controlo da acreditação institucional, bem como de revisão da acreditação institucional ou de cursos, ao atribuir à NOKUT a responsabilidade de condução de auditorias cíclicas aos sistemas de garantia da qualidade das instituições e de os aprovar ou reprovar, com consequências nos direitos de auto-acreditação, assim como o direito de promover a revisão de uma dada acreditação, com a possibilidade de a revogar face a um resultado negativo.

É ainda de salientar a forma interessante como foi efectuada a adopção das reformas de Bolonha no contexto jurídico nacional, através de uma abordagem integrada, conduzida sob o lema da qualidade e privilegiando a confiança, em que o reforço efectivo da autonomia institucional e a instalação de procedimentos de

¹⁰³ Froestad, W. (2009). Norway. In AQA (2009b), p. 78.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 77.

garantia da qualidade, cobrindo, de forma equilibrada, as funções de *accountability* e de melhoria do ensino, caminham de par a par.

7.1.4 Rede para a Qualidade – Participação das universidades no modelo suíço

A lei federal que regulamenta o apoio financeiro às universidades suíças, publicada em 1999, estabelece que, para terem acesso a financiamento, as instituições devem prestar serviços de alta qualidade, avaliados pelo *Centre of Accreditation and Quality Assurance of the Swiss Universities* (OAQ) e reconhecidos pela *Swiss University Conference* (SUC)¹⁰⁵. A Agência OAQ foi consequentemente mandatada para, de quatro em quatro anos, promover um processo sumário de avaliação com o objectivo de verificar se as universidades com financiamento federal cumprem os requisitos de qualidade necessários¹⁰⁶.

Em inícios de 2003 a OAQ, com a concordância do governo federal, começou a desenvolver um processo de auditoria institucional para as avaliações a efectuar no ciclo de 2003/2004. Para o efeito, a Agência fixou quatro standards, em termos de requisitos mínimos para um sistema de garantia da qualidade considerado internacionalmente aceitável, formulados de forma bastante genérica¹⁰⁷:

- O sistema de garantia da qualidade deve ter como objectivos o controlo da qualidade e também o desenvolvimento da qualidade;
- A garantia da qualidade deve ser parte integral da estratégia global da instituição, cobrir todas as subunidades e ser aplicada sistematicamente;
- Os resultados das avaliações internas e externas, bem como outras medidas de garantia da qualidade, devem ser usados continuamente com a finalidade de melhorar a qualidade do ensino e da investigação;
- A eficácia das medidas de garantia da qualidade deve ser verificada periodicamente por peritos externos.

Todas as universidades públicas foram auditadas, mas os relatórios individuais das auditorias não foram publicados, tendo apenas sido dado a conhecer publicamente um sumário global das principais conclusões obtidas no conjunto das auditorias.

As universidades não foram envolvidas na preparação do processo de auditoria, o que se reflectiu no grau de aceitação do modelo e acabou por criar algumas dificuldades à OAQ¹⁰⁸. No relatório global desse primeiro ciclo de auditorias emitido em Janeiro de 2005 indica-se, numa nota final, que “as universidades, as

¹⁰⁵ A *Swiss University Conference* é uma organização conjunta da Confederação Suíça e dos cantões, para as políticas universitárias, com uma composição essencialmente política de representação do governo federal e dos cantões, onde o Presidente do Conselho de Reitores das Universidades Suíças tem assento como observador.

¹⁰⁶ Maurer, S. & Beccari, L. (2009). Quality Audits in Switzerland. In AQA (2009b), p. 62.

¹⁰⁷ OAQ (2005). *Summary Quality Assurance Audits According to the UFG – OAQ Synthesis Report*, p. 2.

¹⁰⁸ Brink, C. & Kohler, A. (2009). Audit Approaches – Features for a Common Understanding. In AQA (2009b), p. 41.

suas comissões e a *Swiss University Conference* irão cooperar de forma próxima na definição de orientações para a garantia da qualidade nas instituições universitárias suíças”¹⁰⁹. Esse trabalho foi realizado com uma posição pró-activa por parte das universidades, tendo conduzido à publicação pela SUC de um documento de “orientações para a garantia da qualidade nas universidades suíças”, aceite como base para os critérios a aplicar no novo ciclo de auditorias, em 2007/2008.

As orientações assim definidas estabelecem que cada universidade é responsável pela instalação de um sistema interno de garantia da qualidade e incluem um conjunto de requisitos mínimos, expressos em sete standards de cumprimento obrigatório pelas universidades, que seguem de muito perto os ESG, embora com especificidades próprias, na medida em que o processo adoptado abrange não só o ensino, mas também a investigação e os serviços de apoio. No guia preparado para as universidades cada um dos standards é acompanhado por comentários detalhados, para ilustrar a sua aplicação, e ainda pela indicação de documentação com interesse no âmbito do standard. A formulação dos referidos standards é a seguinte¹¹⁰:

- *Estratégia* – A universidade estabelece a sua estratégia para a garantia da qualidade e comunica-a publicamente. Essa estratégia inclui as orientações para um sistema de garantia da qualidade cujo objectivo é assegurar e melhorar continuamente a qualidade das actividades da universidade, bem como promover o desenvolvimento de uma cultura de qualidade.
- *Área de aplicação* – O sistema de garantia da qualidade incorpora as actividades nucleares da universidade, especialmente o ensino e a investigação, bem como os respectivos serviços de apoio. É parte integral da estratégia global e apoia o desenvolvimento institucional.
- *Processos e responsabilidades* – A universidade regulamenta os processos de garantia da qualidade e assegura que o seu pessoal e estudantes estão familiarizados com esses processos. As responsabilidades pela qualidade e pela garantia da qualidade são atribuídas de forma transparente.
- *Avaliações* – A universidade realiza avaliações internas periódicas do ensino, cursos e currículos: procedimentos para avaliar o desempenho dos estudantes, resultados do ensino, investigação e serviços, bem como dos recursos, igualdade de géneros e infra-estruturas de aprendizagem. Uma avaliação externa é realizada sempre que necessário.
- *Desenvolvimento de recursos humanos* – A universidade apoia e encoraja a educação contínua e o desenvolvimento do seu pessoal de ensino e investigação, incluindo o planeamento de carreiras para os jovens académicos e a promoção da igualdade de géneros.

¹⁰⁹ OAQ (2005). *Summary Quality Assurance Audits According to the UFG – OAQ Synthesis Report*, p. 7.

¹¹⁰ OAQ (2007). *Quality Audits 2007/08 – Concept, Procedure and Quality Standards: Guide for Universities*, pp. 9-16.

- *Aplicação da informação e tomada de decisão* – A gestão da universidade baseia as suas decisões estratégicas relativas à investigação e ao ensino, bem como ao recrutamento e promoção do seu pessoal docente, em informação quantitativa e qualitativa relevante e actualizada. Esta informação é sistematicamente recolhida, analisada e aplicada com vista à melhoria contínua da qualidade das actividades da universidade.
- *Comunicação* – Um relato transparente sobre os procedimentos e resultados das medidas de garantia da qualidade assegura *feedback* aos diferentes corpos da universidade. Periodicamente, a universidade publica informação objectiva sobre os cursos e os graus conferidos.

No exercício inicial, a auditoria incidiu apenas sobre o sistema interno de garantia da qualidade a nível institucional. No ciclo de 2007/2008, para além do sistema no seu todo, foi também incluída a avaliação dos mecanismos de garantia da qualidade no ensino, numa amostra representativa de cursos. Os relatórios finais das auditorias, que incluem recomendações para melhoria das medidas de garantia interna da qualidade, passaram a ser publicados pela Agência, em consulta com a SUC e na observância de aspectos de protecção de dados, de acordo com o estabelecido nas orientações para a garantia da qualidade atrás referidas¹¹¹.

A OAQ não prevê nenhum mecanismo sistemático de *follow-up*, mas as auditorias realizadas em 2007/2008 tomaram explicitamente em consideração as recomendações emitidas no ciclo precedente.

Em sùmula, a Suíça inclui-se entre o grupo de países europeus que primeiro aderiram a um modelo de auditoria institucional como processo único de garantia externa da qualidade, ainda que, numa primeira fase, o tenham orientado quase exclusivamente para uma função de controlo, não completamente compreendida e aceite pelas universidades. A posição pró-activa assumida por estas e a comunicação e diálogo entre a Agência OAQ e as universidades, facilitada pela criação da “rede para a qualidade nas universidades suíças”, constituíram um elemento vital para a revisão do modelo, que passou a ter muito melhor aceitação por parte das instituições e reforçou o propósito da melhoria contínua da qualidade.

7.1.5 Suspensão das auditorias – Um caso de retrocesso na Dinamarca

A Dinamarca foi um dos primeiros países europeus a estabelecer um sistema nacional para a avaliação externa do ensino superior, ao criar em 1992 o *Danish Centre for Quality Assurance and Evaluation of Higher Education*. Este organismo funcionou até 1999, altura em que foi substituído pelo *Danish Evaluation Institute* (EVA), com um âmbito alargado a todos os níveis de ensino, desde o pré-primário à educação de adultos e formação contínua¹¹².

¹¹¹ Maurer, S. & Beccari, L. (2009). Quality Audits in Switzerland. In AQA (2009b), p. 64.

¹¹² *History in Short*, EVA. <http://english.eva.dk/about-eva/history-in-short>. Acedido em 09.12.2009.

A auditoria institucional na Dinamarca foi estabelecida em 2003 por acordo entre a Agência EVA e o Conselho de Reitores dinamarquês¹¹³. Nos termos desse acordo, todas as universidades aceitaram ser sujeitas a uma auditoria da qualidade, embora o momento da auditoria seja decidido por cada universidade. Assim, anualmente a Agência dirigia um convite às instituições, que voluntariamente se podiam inscrever para serem auditadas nesse pacote anual. Como seria de esperar face à gênese do processo, a participação das instituições revelou uma grande motivação.

O modelo de auditoria adoptado tem o propósito explícito de apoiar a instituição na qualidade e garantia da qualidade, apresentando por conseguinte uma perspectiva muito mais focalizada na melhoria do que no controlo. Basicamente, é promovida a avaliação do sistema interno de garantia da qualidade, em termos de identificação dos seus pontos fortes e pontos fracos, bem como dos esforços desenvolvidos pela instituição para a sua melhoria, sendo ainda fornecidas recomendações sobre formas mais sistemáticas de organização do trabalho sobre a qualidade.

Em termos de standards para as auditorias, foram estabelecidos doze critérios, formulados sob a forma de declarações que descrevem um sistema interno de garantia da qualidade bem desenvolvido. Os standards são consonantes com os ESG, desdobrando-os em alguns casos.

Para auxiliar na preparação do relatório de auto-avaliação, a Agência disponibiliza orientações com o objectivo de estimular a reflexão interna sobre os pontos fortes e fragilidades do sistema de garantia da qualidade e as possibilidades para a sua melhoria, e de facilitar a organização da informação a incluir. Essas orientações são apresentadas pela Agência num seminário inicial, que tem lugar na instituição a auditar.

Os resultados da auditoria não têm quaisquer consequências formais, competindo a cada instituição decidir o que fazer com o relatório e as recomendações emitidas. A Agência EVA não estabeleceu mecanismos de *follow-up*, mas em diversos casos foi organizado um seminário ou conferência como parte das actividades de *follow-up* desenvolvidas por iniciativa da instituição, com a participação de elementos da Agência e de membros da equipa de auditoria.

Em face da experiência recolhida nas auditorias, a Agência EVA reporta ter identificado esforços sérios por parte das universidades para o desenvolvimento de sistemas internos de qualidade, e que as auditorias contribuíram para uma melhor focalização na qualidade. Identifica como principais desafios para as instituições o assegurar de melhor coerência e de abordagens mais sistemáticas no trabalho da qualidade, para evitar a situação frequente de os mecanismos de garantia da qualidade não estarem suficientemente ligados às actividades académicas nucleares, e um melhor uso dos resultados da garantia da qualidade para o desenvolvimento da instituição¹¹⁴.

O processo de auditoria institucional funcionou de 2003 a 2007, mas foi entretanto suspenso devido a uma decisão política de introduzir a acreditação de

¹¹³ Enroth, I. (2009). Audits in Denmark. In AQA (2009b), p. 95.

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 98.

cursos como processo formal de garantia externa da qualidade, tendo sido criada uma nova Agência – a *ACE DENMARK* – responsável pela acreditação dos cursos universitários. A EVA afirma estar interessada em manter o modelo de auditoria como método importante de garantia da qualidade a nível institucional, e iniciou em 2009 uma experiência piloto de auditoria no sector politécnico, que se manifestou interessado no processo, como forma de desenvolver o seu trabalho sobre a qualidade¹¹⁵.

De qualquer modo, esta evolução recente na situação dinamarquesa aparece em contracorrente com as tendências mais actuais da garantia da qualidade na Europa, e constitui um exemplo típico de como as pressões externas, nomeadamente a partir do poder político, podem influenciar os sistemas de garantia da qualidade no sentido de um maior controlo externo da qualidade nas instituições, em especial quando esses sistemas se orientaram inicialmente, de uma forma muito acentuada, para a melhoria da qualidade, não tendo porventura dado a atenção devida à prestação de informação pública sobre a qualidade nas instituições.

7.1.6 Respeito pela autonomia – O modelo finlandês

O sistema de garantia da qualidade na Finlândia foi desde o início bastante aberto e receptivo à validação de diferentes tipos de avaliação externa levados a cabo pelas instituições, nomeadamente avaliações de âmbito internacional. Em 2004, após uma reflexão a nível nacional, foi proposto que todas as universidades e politécnicos deveriam desenvolver sistemas de garantia da qualidade em relação a todas as suas actividades, a serem regularmente auditados pelo *Finish Higher Education Evaluation Council* (FINHEEC). O modelo de auditoria foi preparado em 2005, numa base de participação voluntária por parte das instituições, mas todas elas, universidades e politécnicos, aderiram ao processo, aceitando ser auditados ao longo de um ciclo que se estenderá até 2011¹¹⁶.

O sistema nacional de garantia da qualidade no ensino superior passou, assim, a incluir três componentes, articuladas entre si:

- As políticas nacionais para o ensino superior, definidas pelo Ministério da Educação, que celebra acordos trienais com cada instituição sobre objectivos de desempenho a atingir;
- A garantia da qualidade própria de cada instituição;
- O sistema nacional de auditoria, a cargo da FINHEEC.

A concepção do processo de auditoria parte de um pressuposto fundamental, em respeito pela autonomia institucional: as auditorias não tocam nos objectivos, conteúdos operativos e desempenho das instituições, em si mesmos, dado que a avaliação de resultados é da responsabilidade da própria instituição, no âmbito do seu contrato trienal com o Ministério. O propósito central do processo de auditoria é

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 95.

¹¹⁶ Moitus, S. & Seppälä, H. (2009). Audits of Quality Assurance Systems of Finish Higher Education Institutions. In AQA (2009b), p. 66.

o da melhoria da qualidade do ensino superior, ajudando as instituições no desenvolvimento dos sistemas internos de garantia da qualidade, identificando e disseminando boas práticas e promovendo a sua adopção pelas instituições, e activando o debate sobre a qualidade e a interacção entre as instituições e as partes interessadas¹¹⁷.

São objectivos específicos do processo finlandês de auditoria:

- Analisar os objectivos de qualidade estabelecidos pela instituição para o seu funcionamento;
- Avaliar os procedimentos e processos usados pela instituição para manter e desenvolver a qualidade do ensino e demais actividades;
- Avaliar até que ponto a garantia da qualidade na instituição funciona como pretendido, produz informação útil e relevante para a sua melhoria e gera medidas efectivas de melhoria.

A auditoria focaliza-se em dois níveis distintos de análise: a avaliação da abrangência, desempenho, transparência e eficácia do sistema da garantia da qualidade, e a meta-avaliação do sistema, i.e., o modo como a instituição monitoriza, avalia e desenvolve o seu próprio sistema de garantia da qualidade. Para o efeito, foram definidas sete áreas alvo de análise¹¹⁸:

- A definição dos objectivos, funções, actores e responsabilidades do sistema da garantia da qualidade e a respectiva documentação;
- A abrangência e eficácia dos procedimentos e estruturas de garantia da qualidade relacionados com a missão básica da instituição, incidindo sobre:
 - o ensino conducente a grau;
 - a investigação e desenvolvimento;
 - a interacção com a sociedade e respectivo impacto, e a cooperação para o desenvolvimento regional;
 - os serviços de apoio;
 - o recrutamento e desenvolvimento do pessoal.
- A interface entre o sistema de garantia da qualidade e os mecanismos de direcção e gestão da instituição;
- A participação do pessoal, estudantes e parceiros externos na garantia da qualidade;
- A relevância da informação gerada pelo sistema de garantia da qualidade e o acesso à mesma, no interior da instituição e na perspectiva dos parceiros externos;
- A monitorização, avaliação e melhoria contínua do sistema de garantia da qualidade;
- O sistema de garantia da qualidade, no seu todo.

¹¹⁷ FINHEEC (2007). *Audits of Quality Assurance Systems of Finish Higher Education Institutions*, p. 10.

¹¹⁸ *Ibidem*.

O escrutínio dos auditores tem por base um conjunto de critérios que descrevem diferentes estágios de desenvolvimento em relação a cada uma das áreas e sub-áreas alvo, expressos numa escala de quatro níveis: ‘ausente’, ‘emergente’, ‘em desenvolvimento’ e ‘avançado’. É assim definida uma matriz ‘áreas alvo.vs.estágios de desenvolvimento’, que especifica os critérios relativos a cada par área/nível de desenvolvimento¹¹⁹.

A realização de uma auditoria implica um acordo formal prévio entre a instituição e a Agência FINHEEC, no qual são estabelecidos o modo e calendarização para a auditoria, o número de peritos estrangeiros na equipa de auditoria e a língua a ser usada, a duração da visita, a divisão de custos e o compromisso da instituição de vir a aceitar uma re-auditoria, se necessário. A Agência fornece orientações detalhadas para a documentação a ser entregue pela instituição, que inclui material básico sobre o sistema de qualidade e evidência e exemplos para substanciar o seu desempenho, essencialmente com base em material já existente, podendo revestir a forma de acesso a material disponível na página da instituição na Internet.

Ainda no âmbito do apoio à instituição para a preparação da auditoria, é organizada uma visita prévia à instituição por parte do presidente da equipa externa e do elemento da Agência que coordena a auditoria, cerca de três semanas antes da visita principal, durante a qual é realizado um seminário aberto a todo o pessoal e estudantes, com a finalidade de explicar como funciona o processo e promover um debate de esclarecimento.

O resultado final da auditoria é expresso em termos de uma decisão positiva quanto à certificação do sistema de garantia da qualidade da instituição, ou de necessidade de se efectuar uma nova auditoria, a ter lugar passados cerca de dois anos e de acordo com termos de referência próprios, centrados nas propostas de melhoria apresentadas. Para a atribuição de um resultado positivo é necessário que, em todas as áreas alvo, seja atribuída uma classificação de pelo menos ‘emergente’ e que a apreciação do sistema no seu todo seja pelo menos ‘em desenvolvimento’. A decisão positiva é publicada na página da Agência e é emitido um certificado, válido por seis anos.

O relatório final, para além do resultado da auditoria, inclui ainda recomendações em relação a aspectos que a equipa considera poderem ser melhorados. O relatório, para além de ser publicado pela Agência, é apresentado num seminário organizado em colaboração com a instituição auditada, onde é promovida uma discussão aberta sobre os resultados da auditoria, com a participação da equipa externa.

A Agência organiza ainda um seminário de *follow-up* para apoio ao desenvolvimento contínuo do sistema de garantia da qualidade na instituição, o qual tem lugar cerca de três anos após a auditoria, sendo aberto a todas as instituições de ensino superior, contribuindo assim para a troca de experiências e boas práticas.

A experiência relatada pela FINHEEC é muito positiva em relação ao impacto das auditorias no desenvolvimento de formas sistemáticas de gestão interna da

¹¹⁹ *Ibidem*, pp. 29-31.

qualidade, numa maior participação dos diferentes grupos, incluindo os estudantes, e na visibilidade das políticas, critérios e indicadores de qualidade aplicados pelas diferentes instituições¹²⁰. O modelo finlandês de auditoria institucional, pela forma como está organizado em completo respeito pela autonomia institucional e num ambiente de diálogo e colaboração construtiva com as instituições, é seguramente um modelo de referência no panorama europeu.

7.1.7 'System Accreditation' – Um novo modelo de acreditação na Alemanha

Na Alemanha a autoridade sobre o ensino superior, incluindo a garantia da qualidade, reside directamente nos dezasseis estados federais (*Länder*). A Conferência dos Ministros de Educação e Cultura (KMK) promove algum alinhamento de políticas entre os diferentes estados, embora as deliberações aí tomadas não tenham carácter vinculativo, só produzindo efeitos nas instituições de ensino superior após serem vertidas em políticas e normativos do respectivo estado federal.

Até 1998 existiu um controlo estatal muito forte sobre a criação de cursos, exercido pelos ministérios dos estados federais, com base em quadros nacionais de referência para o currículo, por área do conhecimento, com o objectivo de assegurar padrões comuns e a comparabilidade de graus em toda a Alemanha. Era, assim, privilegiado o controlo *ex ante* da qualidade do ensino, não existindo um sistema de garantia da qualidade a nível nacional. No entanto, em algumas instituições e estados estavam a ser introduzidos diversos procedimentos de avaliação do ensino, tendo em vista aumentar a transparência, reforçar a responsabilidade institucional, apoiar as instituições na introdução de medidas sistemáticas de melhoria da qualidade e promover o perfil, imagem e competitividade do ensino superior na Alemanha¹²¹. Estas iniciativas, bastante influenciadas pelo projecto-piloto da Comissão Europeia desenvolvido em 1994/95 e em boa parte baseadas numa resolução do Conselho de Reitores Alemão¹²² (HRK), eram contudo de natureza casuística.

As reformas legais introduzidas em 1998 abriram a possibilidade de as instituições criarem novos cursos correspondentes aos graus de *Bachelor* e *Master*, para os quais o anterior sistema de controlo estatal do currículo foi substituído por um processo de acreditação, com a intenção de permitir inovação curricular e uma maior diversidade de oferta de cursos, conferindo às instituições uma maior autonomia para a organização do seu ensino.

¹²⁰ Moitus, S. & Seppälä, H. (2009). Audits of Quality Assurance Systems of Finish Higher Education Institutions. In AQA (2009b), p. 70.

¹²¹ Erichsen, H.-U. (2004). Quality Assurance and Accreditation in Germany. In Di Nauta *et al.* (2004), p. 42.

¹²² HRK (1995). *Resolution: Evaluation in German Higher Education Institutions with particular reference to the evaluation of teaching.*

Por acordo entre o HRK e a KMK (e não por lei), foi criado o *German Accreditation Council* (GAC) como estrutura nacional autónoma, responsável pelo estabelecimento de padrões comparáveis de qualidade para os novos graus de *Bachelor* e *Master*, a serem aplicados através de um modelo descentralizado de acreditação, em que os processos de acreditação são conduzidos por Agências independentes, de natureza privada, acreditadas para o efeito pelo GAC.

Estão actualmente constituídas sete Agências, quatro de âmbito sectorial¹²³ e três com foco regional¹²⁴, que operam numa base de concorrência aberta entre si, i.e., as instituições podem escolher livremente a Agência que pretendem para a acreditação dos seus cursos. Estão ainda acreditadas pelo GAC duas Agências estrangeiras, a AQA (*Austrian Agency for Quality Assurance*) e a OAQ (*Centre of Accreditation and Quality Assurance of the Swiss Universities*), que podem consequentemente proceder à acreditação de cursos de instituições de ensino superior na Alemanha com validade oficial.

O modelo de acreditação de cursos assim instituído, apesar de ter tido o acordo inicial do HRK, desenvolveu-se de forma relativamente lenta¹²⁵ e acabou por gerar uma onda generalizada de insatisfação entre as instituições de ensino superior e alguns outros actores relevantes a nível político. As principais razões apontadas pelos críticos eram de duas naturezas. Por um lado, era salientado o elevado custo e esforço envolvidos, dado que as instituições tinham que submeter todos os novos cursos ao processo de acreditação, que envolvia um processo administrativo pesado, e pagar elas próprias os respectivos custos (que excediam os dez mil Euros, em taxas pagas às Agências, por curso acreditado). Para além disso, diversas instituições consideravam que a acreditação de cursos estava a interferir de forma demasiado profunda na autonomia institucional, apesar da expectativa inicial de que o novo processo trouxesse maior autonomia curricular e pudesse estimular a inovação e a diversidade. Na realidade, a imposição dos critérios de acreditação por parte das Agências, associada ao facto de, na maior parte dos estados federais, os respectivos ministérios submeterem o dossier de criação de um novo curso a um processo formal de aprovação, sequencial ao processo de acreditação, eram vistos por muitos como um controlo sobre o currículo tão ou mais apertado do que anteriormente.

Em face do clima de preocupação e contestação apontado, foi desencadeado em 2004 um projecto-piloto conduzido pela Agência ACQUIN, em cooperação com o HRK, duas universidades (Bayreuth e Bremen) e duas instituições politécnicas (Erfurt e Münster), que contou com o apoio financeiro do ministério federal, com a

¹²³ AHPGS - *Accreditation Agency for Study Programmes in Health and Social Sciences*
 AKAST - *Agency for Quality Assurance and Accreditation of Canonical Study Programmes*

ASIIN - *Accreditation Agency for Degree Programmes in Engineering, Informatics/Computer Science, the Natural Sciences and Mathematics*

FIBBA - *Foundation for International Business Administration Accreditation*

¹²⁴ ACQUIN - *Accreditation, Certification and Quality Assurance Institute*

AQAS - *Agency for Quality Assurance by Accreditation of Study Programmes*

ZEvA - *Central Evaluation and Accreditation Agency Hanover*

¹²⁵ Segundo dados do HRK, em 2007 apenas 37% dos novos programas estavam acreditados.

finalidade de desenvolver e testar uma nova metodologia, referida como ‘acreditação de processos’, focalizada na verificação e validação dos processos internos pelos quais as instituições asseguram a qualidade dos seus cursos¹²⁶. O projecto propôs-se prosseguir dois objectivos distintos, mas relacionados entre si¹²⁷: otimizar a qualidade dos processos de ensino e aprendizagem, i.e., o desenvolvimento, implementação, monitorização e melhoria dos cursos, e desenvolver um sistema para acreditar os processos de qualidade do ensino e aprendizagem.

O projecto desenvolveu-se entre 2004 e 2006, vindo a influenciar um conjunto importante de medidas tomadas no ano seguinte. Efectivamente, em Abril de 2007 os ministros de três estados federais¹²⁸ emitiram uma declaração conjunta exigindo a introdução de um novo processo de acreditação, do tipo da acreditação de processos, como alternativa à acreditação de cursos, ameaçando abandonar o sistema nacional em vigor se não se verificassem progressos nesse sentido. A Conferência de Ministros KMK, com o apoio do GAC, reagiu positivamente a essa pressão, tendo decidido, em Junho de 2007, abrir a possibilidade de instalação de um processo de acreditação dos sistemas de garantia interna da qualidade para o ensino e aprendizagem nas instituições de ensino superior, com a designação de ‘acreditação de sistemas’¹²⁹, para operar em alternativa ao modelo de acreditação individual de cursos, competindo às instituições optar por um ou outro dos modelos. As razões invocadas pela KMK para esta mudança tão significativa de orientação política foram, por um lado, a intenção de diminuir o tempo e esforço investido pelas instituições na acreditação, fornecendo simultaneamente evidência de fiabilidade do sistema interno de qualidade, e por outro fortalecer a autonomia e responsabilidade de cada instituição de ensino superior para assegurar a qualidade dos seus cursos.

A KMK, após preparação e publicação de critérios gerais para a acreditação de sistemas por parte do GAC, autorizou que o novo processo de acreditação pudesse ser usado a partir de 2008 por parte das Agências que, mediante revisão dos critérios por si usados, viesse a obter acreditação do GAC para o efeito. Os dois sistemas de acreditação têm vindo a operar em paralelo, situação que previsivelmente se irá manter.

A acreditação de sistemas promove, especificamente, a avaliação das estruturas e processos relevantes para o ensino e aprendizagem, quanto à sua adequação para a prossecução dos objectivos das diferentes qualificações e para garantir uma elevada qualidade dos cursos, bem como quanto ao grau de conformidade com os ESG, as orientações da KMK e os critérios estabelecidos pelo GAC. São pré-requisitos para

¹²⁶ Witte, J. (2008). The Changing Political Framework of Quality Assurance in German Higher Education: National Debates in the European Context. In EUA (2008), p. 50.

¹²⁷ ACQUIN (2004). *Pilot Project “Process Quality for Teaching and Learning – Concept and Implementation of a Process Accreditation Approach”*, p. 2.

¹²⁸ Os *Länder* de Baden-Württemberg, Bavaria e North Rhine-Westphalia.

¹²⁹ As designações “process accreditation” e “system accreditation” foram usadas indiferenciadamente durante algum tempo, mas a segunda acabou por prevalecer, por ser mais genérica, visto que a garantia da qualidade não respeita apenas aos processos, mas também a objectivos, estruturas e resultados.

uma instituição se poder submeter pela primeira vez a este processo de acreditação ter pelo menos um curso acreditado por cada dois mil e quinhentos estudantes inscritos, incluindo sempre cursos de 1º e 2º ciclos e, caso a instituição tenha em funcionamento antigos cursos regulados pelo estado, um ou mais desses cursos, em cada nível, deverão ter sido acreditados¹³⁰. A atribuição de um resultado positivo na acreditação de sistemas implica que todos os cursos da instituição, incluindo cursos criados após essa acreditação, se consideram automaticamente acreditados.

Os critérios estabelecidos pelo GAC para a acreditação de sistemas, que são formulados de uma forma relativamente aberta, estão organizados em seis standards, assim sistematizados¹³¹:

- ‘*Objectivos de qualificação*’: a instituição definiu e publicitou um perfil educativo para a instituição no seu todo e para cada um dos cursos, como parte do programa de desenvolvimento estratégico, e faz uso sistemático de métodos para controlar os objectivos de qualificação dos seus cursos.
- *Sistema de gestão do ensino e aprendizagem*: a instituição tem instalado e em funcionamento um sistema de gestão do ensino e aprendizagem que garante o estabelecimento de objectivos de aprendizagem concretos e plausíveis para os seus cursos, de acordo com os critérios aprovados para a acreditação de cursos, os quais incluem aspectos disciplinares e interdisciplinares, nomeadamente competência científica, empregabilidade, capacidade de integração na sociedade civil e desenvolvimento da personalidade (o standard inclui uma série de especificações detalhadas quanto à concepção e implementação dos cursos, à conformidade com o quadro de qualificações na Alemanha e ao envolvimento das partes interessadas, internas e externas, na concepção e revisão dos cursos).
- *Procedimentos de garantia interna da qualidade*: a instituição aplica métodos de garantia da qualidade no ensino e aprendizagem conformes com os ESG e integrados num conceito global. O sistema de garantia interna da qualidade dispõe de recursos humanos e materiais suficientes e é apropriado para a avaliação da eficácia dos processos internos de gestão e para assegurar a garantia e melhoria contínua da qualidade do ensino e aprendizagem, incluindo os seguintes elementos:
 - avaliação interna e externa regular dos cursos, tomando em consideração a organização dos estudos e os exames;
 - avaliação regular da qualidade do ensino nas unidades curriculares, efectuada pelos estudantes;
 - verificação da competência dos professores nos domínios do ensino e da avaliação dos estudantes, quando são contratados, e a sua formação pedagógica regular;

¹³⁰ GAC (2008). *Criteria for System Accreditation*, Printed Matter 11/2008 (resolved on 08 October 2007, amended on 29 February 2008), p. 1.

¹³¹ *Ibidem*, pp. 2-4.

- verificação regular da conformidade com as orientações para a acreditação de cursos especificadas pela KMK e pelo GAC;
 - processos obrigatórios para a implementação de recomendações e sistema de incentivos.
- *Documentação e levantamento de dados*: a instituição tem um sistema interno de documentação das estruturas e procedimentos relativos ao desenvolvimento e implementação dos cursos, bem como às estruturas, procedimentos e medidas de garantia da qualidade, e aos seus resultados e efeitos.
- *Responsabilidades*: existe uma definição clara, e publicitada em toda a instituição, dos processos de decisão, competências e responsabilidades no âmbito do sistema de gestão do ensino e aprendizagem e no âmbito do sistema de garantia interna da qualidade.
- *Informação*: a instituição informa anualmente, de forma apropriada, os organismos responsáveis pelo ensino e aprendizagem, o público em geral e o ministério acerca dos procedimentos e resultados das medidas de garantia da qualidade tomadas.

A realização concreta de um exercício de acreditação de sistemas envolve três componentes principais:

- A avaliação do sistema de gestão e garantia da qualidade da instituição;
- Um exame da eficácia do sistema de gestão e garantia da qualidade, efectuado através de:
 - numa abordagem horizontal a todos os cursos – uma amostragem aleatória de aspectos relevantes para o planeamento, implementação e garantia da qualidade dos cursos¹³², para verificação da conformidade da sua implementação e regulamentação (não do seu conteúdo) com as orientações especificadas pela KMK e pelos critérios do GAC para a acreditação de cursos;
 - numa abordagem vertical – a avaliação em profundidade de uma amostra aleatória (de cerca de 15%) dos cursos, incidindo sobre os objectivos, organização, conteúdos, recursos, implementação de procedimentos e aspectos de garantia da qualidade relacionados com o curso, a qual não conduz, porém, a uma decisão individual de acreditação ou não desses cursos.

¹³² A Agência ACQUIN definiu um catálogo de aspectos considerados como particularmente relevantes pela sua influência na qualidade dos cursos, de onde por regra são seleccionados aqueles a incluir na amostra. O catálogo inclui, por exemplo, a definição dos objectivos dos cursos, a conformidade com as regras estabelecidas para a introdução do sistema de créditos ECTS e a modularização do ensino, a carga de trabalho dos estudantes, a organização e coordenação dos estudos, ou os serviços de apoio aos estudantes (ACQUIN, 2009, p. 8).

O processo envolve três visitas à instituição, a última das quais relativa à avaliação dos cursos seleccionados, efectuada por equipas distintas da que promove a avaliação global do sistema.

Existe ainda um processo formal de *follow-up* obrigatório, segundo o qual a instituição tem que promover uma avaliação externa de uma amostragem de cursos a meio do ciclo de acreditação (i.e., quatro anos após a acreditação). A instituição pode escolher livremente a Agência para esta avaliação, que pode ser diferente da que efectuou a acreditação do sistema. O único objectivo desta avaliação intermédia é dar *feedback* à instituição, podendo conter recomendações para correcção de deficiências de qualidade detectadas. O relatório de avaliação é, no entanto, publicado pela Agência.

A ACQUIN, que tinha estado envolvida no projecto-piloto, era a Agência mais bem preparada para começar de imediato com a acreditação de sistemas (o que foi visto como algo problemático num sistema descentralizado de acreditação que é pressuposto ser verdadeiramente competitivo). O manual adoptado para a implementação do processo segue de muito perto as orientações e critérios emitidos pelo GAC, embora especificando em mais detalhe os elementos a considerar em relação a cada standard¹³³. O processo desenvolve-se de forma bastante interactiva com a instituição a ser acreditada, envolvendo as seguintes fases: uma conversa preparatória para acerto dos objectivos da acreditação; a entrega de um processo preliminar, que é objecto de uma avaliação documental para averiguar se a instituição cumpre os pré-requisitos de admissão à acreditação de sistemas; a contratualização do processo de acreditação, onde se acertam o âmbito do exercício, a calendarização e os custos; a preparação e entrega da documentação relevante; a avaliação da documentação pela equipa de (pelo menos cinco) peritos; a realização das visitas à instituição; a elaboração do relatório de avaliação, em relação ao qual a instituição pode apresentar comentários, apontar correcções a efectuar e descrever medidas de melhoria entretanto iniciadas; a apresentação do relatório da equipa de peritos à comissão de acreditação da Agência, com uma recomendação quanto à decisão a tomar; a tomada da decisão final.

Outras Agências começaram entretanto a trabalhar nos seus próprios modelos de aplicação dos critérios definidos pelo GAC, como por exemplo a Agência ZEvA, que passou a oferecer também um modelo de avaliação institucional baseado num processo de auditoria. Também a Agência AQAS está habilitada, desde Outubro de 2008, a proceder à acreditação de sistemas.

O sistema alemão de garantia da qualidade procurou, por esta via, responder ao desafio da necessidade de construção de métodos que sejam menos intrusivos e menos consumidores de recursos do que a acreditação de cursos, mas sejam simultaneamente pelo menos tão eficazes. A avaliação de sistemas continua, porém, a ser um exercício formal de acreditação, com uma decisão binária (acreditação/não acreditação), e mantém uma vertente de avaliação a nível de cursos, embora apenas sobre uma amostra aleatória de 15% dos cursos em funcionamento¹³⁴. Trata-se,

¹³³ ACQUIN (2009). *Guidelines for System Accreditation Procedures*.

¹³⁴ Hopbach, A. (2009). Germany. In AQA (2009b), p. 86.

mesmo assim, de um movimento na direcção apontada pelo Processo de Bolonha, de uma maior autonomia e responsabilização das instituições de ensino superior, mas em que se notam preocupações, por parte de alguns observadores, face nomeadamente ao estado relativamente embrionário de desenvolvimento dos sistemas internos de qualidade na maioria das instituições na altura em que foi efectuada a mudança, com o conseqüente risco de se gerarem adequações essencialmente formais (cosméticas) de conformidade aos critérios externos, com reduzido impacto na cultura de qualidade da instituição. A este respeito, é interessante assinalar a observação de que, antes da introdução do Processo de Bolonha, estava em expansão a tomada de iniciativas, sob formas diversas, de avaliação interna e externa orientadas para a melhoria da qualidade, as quais não foram devidamente tomadas em consideração aquando do debate sobre a garantia da qualidade dos cursos de *Bachelor* e *Master*, que acabou por se centrar quase exclusivamente no processo externo de acreditação, o que é agora visto como um erro¹³⁵.

7.1.8 Conciliar apoio e auditoria – Agência Austríaca para a Garantia da Qualidade (AQA)

O sistema de ensino superior austríaco tem uma forma de organização muito própria, em que cada sector é regulado pela sua lei específica, não existindo um quadro regulador comum¹³⁶.

As universidades públicas, assim como as escolas públicas de formação de professores, são criadas por lei e não estão sujeitas a qualquer forma obrigatória de acreditação institucional ou de cursos. Obedecem, porém, a contratos plurianuais de desempenho firmados com o ministério federal para a ciência e investigação, com um horizonte temporal de três anos, que incluem um compromisso da instituição quanto a objectivos e medidas de qualidade, em relação aos quais deverão fornecer evidência de cumprimento efectivo no final do período do contrato.

As instituições politécnicas públicas estão sujeitas a um processo de acreditação inicial dos seus cursos, realizada pelo *Austrian Fachhochschulen Council*. As instituições privadas, por sua vez, obedecem a um processo de acreditação institucional e de acreditação inicial de cursos, a cargo do *Austrian Accreditation Council*. A acreditação foi, portanto, introduzida como uma garantia de padrões pré-definidos de qualidade nos sectores mais recentes do ensino superior austríaco. A acreditação é válida por um período limitado de tempo e as decisões de reacreditação são tomadas com base nos resultados de avaliações externas, conduzidas pela *Austrian Agency for Quality Assurance (AQA)* ou por outras Agências internacionalmente reconhecidas.

¹³⁵ Witte, J. (2008). The Changing Political Framework of Quality Assurance in German Higher Education: National Debates in the European Context. In EUA (2008), p. 51.

¹³⁶ Kohler, A. (2009). Quality Assurance in Austrian Higher Education – Features and Challenges. In Bozo *et al.* (2009), p. 9.

Todas as instituições de ensino superior, independentemente do sector em que se inserem, são obrigadas por lei a assumir a responsabilidade pela sua própria qualidade e a instalar um sistema interno de garantia da qualidade. Não são, contudo, definidas especificações para a estrutura dos sistemas internos de qualidade, competindo a cada instituição escolher os instrumentos e procedimentos a aplicar, bem como a estrutura e competências das unidades internas criadas para a garantia da qualidade. Na prática, a maioria das instituições de ensino superior austríacas tem vindo a estabelecer os seus sistemas internos para lidar com a qualidade e a avaliação, criando unidades específicas para o efeito, envolvendo os estudantes na avaliação do ensino, e envolvendo também, cada vez mais, os seus graduados, muitas vezes através de associações dos antigos alunos¹³⁷.

A implementação dos sistemas internos de garantia da qualidade não tem, porém, ganho muito destaque nos procedimentos de avaliação externa associados à acreditação, constituindo apenas um de entre um espectro alargado de critérios de apreciação. Uma situação semelhante parece verificar-se nos relatórios formais de desempenho das instituições¹³⁸. Face aos acordos de desempenho estabelecidos com o governo, é previsível que se torne mais premente para as instituições a apresentação de evidência sobre a eficiência da sua gestão institucional da qualidade, obtida de forma independente a partir de procedimentos externos.

A lei não prevê nenhum mecanismo específico para a apresentação dessa evidência, mas uma forma credível de a obter, com validação externa, é através da certificação dos sistemas internos de garantia da qualidade. A Agência AQA tomou esse desafio entre mãos, desenvolvendo um serviço de certificação com base em procedimentos de auditoria, que está formalmente reconhecido pelo governo federal e ao qual as instituições podem aderir voluntariamente.

O processo de certificação só será, porém, viável com base em evidência real do desempenho dos sistemas internos de qualidade, o que exige que esses sistemas tenham sido instalados e estejam a funcionar já há algum tempo. Antes de terem atingido essa fase, será importante para as instituições poderem dispor de apoio para o seu desenvolvimento organizacional no que respeita à gestão e promoção da qualidade. O esquema desenvolvido pela AQA teve esse facto em consideração, oferecendo um serviço com duas vertentes complementares, totalmente independentes entre si:

- A prestação de apoio especializado às instituições que pretendam estabelecer e documentar o seu sistema interno de garantia da qualidade em uma ou mais áreas específicas de desempenho;
- A certificação de um sistema interno de garantia da qualidade já devidamente estabelecido, em uma área específica de desempenho ou para toda a instituição.

As áreas específicas de desempenho previstas, que correspondem às áreas constantes dos contratos plurianuais firmados com o governo federal, são o

¹³⁷ *Ibidem*, p. 10.

¹³⁸ *Ibidem*, p. 11.

ensino/aprendizagem e formação contínua, a investigação e desenvolvimento, a internacionalização e mobilidade, e a gestão e desenvolvimento de recursos humanos, que, como se referiu, podem ser tratadas individualmente ou em conjunto, tanto na função de apoio como na função de certificação¹³⁹.

O modelo desenvolve-se em três vertentes operacionalmente independentes entre si:

- *Apoio e Consultoria*, com vista a reforçar a capacidade de uma instituição para adaptar os seus processos de direcção aos seus objectivos de qualidade e para implementar os processos de monitorização e gestão da qualidade, em relação a uma área específica de desempenho, seleccionada pela instituição;
- *Auditoria Focalizada*, que faculta um processo de auditoria da qualidade e certificação dos mecanismos de gestão da qualidade, focalizada numa área específica de desempenho escolhida pela instituição;
- *Auditoria Avançada*, que promove a auditoria da qualidade e certificação do sistema de gestão da qualidade da instituição no seu todo.

As instituições podem aderir livremente a qualquer das vertentes deste modelo, i.e., nenhuma delas constitui pré-requisito para as seguintes.

A função de Apoio e Consultoria desenvolve-se por um período de dois anos, com a ajuda de especialistas seleccionados pela Agência com a concordância da instituição. O processo envolve os seguintes passos:

- A definição de objectivos de qualidade e o desenvolvimento de mecanismos de garantia interna da qualidade;
- A descrição e documentação explícita dos objectivos e estratégias para a qualidade;
- A análise dos instrumentos de direcção e gestão da instituição, em termos do seu contributo para a prossecução dos objectivos de qualidade;
- A condução de uma experiência-piloto de aplicação dos mecanismos seleccionados, devidamente monitorizada, com a consequente adaptação ou correcção de instrumentos e a sua possível transferência para outras áreas de desempenho.

O resultado do exercício é a implementação de processos de gestão da qualidade na área seleccionada, incluindo os procedimentos de monitorização interna.

A AQA reporta resultados bastante positivos desta experiência, nomeadamente no que respeita à criação de uma dinâmica interna para os processos de qualidade a partir dos passos iniciais dados com o apoio dos especialistas externos, e o consequente envolvimento dos elementos da instituição¹⁴⁰.

A Auditoria Focalizada implica que uma instituição se submeta voluntariamente a uma avaliação externa do seu sistema de gestão da qualidade numa área de

¹³⁹ Hanft, A. & Kohler, A. (2008). How Can External Quality Assurance Support Institutional Quality Management. In EUA (2008), p. 54.

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 55.

desempenho por si escolhida, com vista a determinar o respectivo grau de eficácia na prossecução dos objectivos e estratégias para a qualidade definidos pela instituição. A auditoria externa incide sobre dois processos chave relevantes em relação à área seleccionada, acordados entre a instituição e a AQA.

O processo de auditoria envolve a preparação de um relatório estruturado de auto-avaliação, uma avaliação externa com duas visitas à instituição e um processo de *follow-up*. O relatório de auto-avaliação é tanto quanto possível baseado em documentação já existente na instituição, indicando nomeadamente, de forma explícita, os objectivos de qualidade a prosseguir, os recursos mobilizados, as formas de monitorização e as pessoas responsáveis.

A avaliação incide sobre dois níveis distintos – a avaliação da organização e estruturas do sistema de gestão da qualidade e a avaliação de evidência da eficácia do funcionamento do sistema – e é feita com referência a seis standards especificados pela AQA, em consonância com os ESG¹⁴¹:

- A instituição possui uma estratégia para a qualidade e integra esta estratégia nos seus mecanismos de governo.
- A garantia e desenvolvimento da qualidade fazem parte das responsabilidades das lideranças.
- A instituição define, de forma clara e transparente, a atribuição de responsabilidades e tarefas, e facilita igualmente o acesso à informação necessária para a prossecução de objectivos e metas estabelecidos.
- Foram estabelecidos procedimentos para a garantia interna da qualidade e o sistema de gestão da qualidade suporta os processos nucleares da instituição.
- Os sistemas de monitorização e informação são parte integral do sistema de gestão da qualidade e facilitam a preparação regular de relatórios.
- O sistema de gestão da qualidade inclui a participação sistemática das partes interessadas.

O painel de avaliação externa é constituído essencialmente por peritos internacionais, inclui um estudante e nele não podem participar especialistas que tenham estado envolvidos na fase de Apoio e Consultoria, caso esta tenha tido lugar. O painel elabora um relatório, em que os avaliadores exprimem o seu juízo em relação ao estado de desenvolvimento do sistema de gestão da qualidade na área de desempenho em causa, em relação a cada um dos seis standards (numa grelha de quatro níveis – ‘não visível’, ‘em desenvolvimento’, ‘desenvolvimento considerável’ e ‘sistema avançado’), podendo ainda incluir recomendações para melhoria e desenvolvimento do sistema. Uma avaliação positiva, que pressupõe que nenhum dos standards teve avaliação de ‘não visível’ e não há mais do que um standard ‘em desenvolvimento’, conduz à certificação do sistema pela AQA, na área de desempenho avaliada.

¹⁴¹ AQA (2009a). *AQA Quality Audits – Accreditation of the Quality Management of Performance Areas at the Higher Education Institutions*, p. 4.

No caso de a instituição requerer a Auditoria Avançada, a avaliação externa inclui as quatro áreas de desempenho e cobre quatro aspectos chave diferentes, um para cada área. Se a avaliação comprovar a eficácia dos procedimentos instalados para todas as áreas, face aos seis standards atrás referidos, a AQA certifica a totalidade do sistema de gestão da qualidade.

A certificação é atribuída para um período de seis anos e, no caso das universidades públicas, ela pode ser usada perante o ministério federal como prova de cumprimento das partes relevantes do contrato de desempenho estabelecido, sendo igualmente dispensadas da obrigação de apresentação de relatórios no que se refere a aspectos que estejam cobertos, pelo menos em parte, pela certificação. A Agência exprime a expectativa de também os politécnicos e as instituições privadas poderem vir a usar a certificação como forma de demonstrarem o cumprimento da obrigação legal de estabelecerem sistemas de gestão da qualidade¹⁴².

Em conclusão, a forma peculiar de regulação das universidades por parte do Estado na Áustria criou a oportunidade e incentivo para uma abordagem inovadora por parte da AQA, reconhecida e aceite pelas autoridades públicas e que é bem vista pelas instituições. Efectivamente, numa posição tomada em Dezembro de 2007, as universidades públicas austríacas manifestaram pública e formalmente o seu apoio e receptividade a esta forma de avaliação externa que, na sua opinião, limita os custos das avaliações externas e respeita a capacidade própria das instituições para lidarem com a garantia da qualidade¹⁴³.

Uma constatação relevante que resulta deste projecto é a de que o desenvolvimento, implementação e validação de um sistema institucional de garantia da qualidade requer tempo – note-se o período de dois anos dedicado ao exercício de Apoio e Consultoria. A viabilidade de abordagens institucionais para a qualidade deve, por conseguinte, ser estabelecida ao longo de um período significativo de tempo.

7.1.9 Adquirir confiança – o caso dos Países Baixos e Flandres

A *Accreditation Organisation of the Netherlands and Flanders* (NVAO) tem por missão a acreditação (obrigatória) de todos os cursos de ensino superior nos Países Baixos e Flandres¹⁴⁴. A NVAO está presentemente a conduzir um primeiro ciclo de avaliação, no âmbito do qual todos os cursos serão submetidos a um processo de acreditação até 2010, nos Países Baixos, e 2013, na Flandres.

Contudo, em face de uma posição crítica das instituições de ensino superior, que se têm vindo a queixar de que “a acreditação está demasiadamente focalizada em

¹⁴² Hanft, A. & Kohler, A. (2008). How can External Quality Assurance Support Institutional Quality Management. In EUA (2008), p. 56.

¹⁴³ Kohler, A. (2009). Quality Assurance in Austrian Higher Education – Features and Challenges. In Bozo *et al.* (2009), p. 12.

¹⁴⁴ Esta Agência foi estabelecida em Junho de 2002 como *Netherlands Accreditation Organisation* (NAO), mas em Setembro de 2004, por acordo entre os governos da Holanda e da Flandres, passou a adoptar a nova designação (NVAO), cobrindo também o ensino superior na Flandres.

procedimentos e processos não directamente relevantes para a educação, não produz resultados que justifiquem os custos e é demasiado burocrática”, posição essa que ganhou algum eco junto ao governo e aos estudantes¹⁴⁵, e também devido à convicção de que um segundo ciclo de acreditação, efectuado nos mesmos moldes do actual, não traria mais-valias suficientes para justificar o esforço financeiro e administrativo envolvido, a Agência está desde já a preparar e testar um novo modelo para a acreditação, em sintonia com a política estabelecida pelo governo holandês em 2007, no sentido de dar uma maior margem de manobra às instituições de ensino superior para a organização do seu ensino, através de uma confiança acrescida nos seus profissionais, da redução de regras e regulamentos e do aliviar da supervisão. A ideia de fundo consiste em, de uma forma selectiva, tornar mais leve o processo de acreditação dos cursos com base no conceito de ‘confiança adquirida’, passando os procedimentos de garantia externa da qualidade a ser ‘feitos à medida’, com uma intervenção forte por parte da Agência sempre que necessário, mas dando espaço às instituições quando tenha sido ganha confiança nos seus mecanismos internos de qualidade. A NVAO considera que, deste modo, será criado um novo equilíbrio entre os requisitos de transparência, melhoria da qualidade e confiança¹⁴⁶.

O elemento central do novo sistema continua a ser a acreditação de cursos, mas as instituições poderão optar por uma de duas vias alternativas:

- Submeter-se, de forma voluntária, a uma auditoria institucional, como condição para ser posteriormente objecto de uma acreditação de cursos com base num processo de avaliação mais simplificado;
- Submeter os cursos ao processo normal de acreditação, em moldes semelhantes aos do ciclo precedente.

Esta nova abordagem, que foi acordada com o governo, as instituições e demais partes interessadas na sequência de um longo processo de auscultação, procura determinar, através da auditoria institucional, até que ponto a instituição controla, ela própria, a qualidade do seu ensino, dentro do entendimento, que teve apoio unânime das diferentes partes interessadas, de que o equilíbrio entre ‘melhoria contínua’ e ‘accountability’ deveria ser restaurado, o sistema deveria focar-se mais nos conteúdos dos cursos e não tanto em aspectos procedimentais, havia necessidade urgente de reduzir formalismos e deveria ser reforçada a apropriação do sistema pelos académicos¹⁴⁷.

Os procedimentos de auditoria seguem o modelo habitual de preparação de um relatório crítico de auto-avaliação e de uma avaliação externa por parte de um painel

¹⁴⁵ van Galen, S. & Woutersen, M. (2009). *Balancing Quality Enhancement and Accountability – Reforming the Dutch and Flemish Accreditation System*, p. 1.

¹⁴⁶ Klaassen, L. (2009). NVAO: Introducing, developing and implementing a new phase in the accreditation system in the Netherlands and Flanders. In EUA (2009a), p. 38.

¹⁴⁷ van Galen, S. & Woutersen, M. (2009). *Balancing Quality Enhancement and Accountability – Reforming the Dutch and Flemish Accreditation System*, p. 1.

independente, tomando como referência cinco standards, que se podem traduzir nas seguintes interrogações¹⁴⁸:

- *Visão* – Qual é a visão da instituição em relação à qualidade dos seus cursos?
- *Política* – Como é que a instituição tenciona materializar essa visão?
- *Resultados* – Como é que a instituição mede o grau de prossecução da realização da visão?
- *Política de melhoria* – Como é que a instituição está a trabalhar no sentido de melhorias efectivas?
- *Organização e estrutura de tomada de decisão* – Quem é responsável pelo quê?

O resultado da auditoria é expresso numa escala com três menções: *confiança adquirida*, *confiança condicional* e *sem confiança*¹⁴⁹.

Para as instituições que obtêm o estatuto de ‘confiança adquirida’ em relação ao seu sistema interno de garantia da qualidade, a avaliação dos cursos segue um processo mais leve, com base num relatório de auto-avaliação dos cursos feito pela instituição e numa discussão com os avaliadores externos, por área do conhecimento, sobre os aspectos que não foram cobertos pela auditoria institucional, traduzidos em três standards específicos de cada curso, expressos nas interrogações seguintes:

- Quais são os objectivos do curso (objectivos de aprendizagem)?
- Como é que se tenciona atingir esses objectivos?
- Quais são os resultados atingidos pelo curso (resultados de aprendizagem)?

O resultado da avaliação externa dos cursos é expresso numa escala de *rating* com quatro níveis:

- *Insuficiente* – o curso não cumpre os requisitos genéricos de qualidade, i.e., não atinge o nível de qualidade que se pode esperar, com razoabilidade, de um curso congénere numa perspectiva internacional;
- *Suficiente* – o curso cumpre os requisitos gerais de qualidade;
- *Bom* – o curso excede os requisitos gerais de qualidade;
- *Excelente* – o curso excede em muito os requisitos gerais de qualidade e deve ser considerado como um modelo de referência.

Para testar este modelo, foram lançados projectos-piloto envolvendo seis instituições nos Países Baixos e três na Flandres, seleccionadas de modo a cobrir perfis variados, incluindo instituições privadas. A fase de auditoria ficou concluída em finais de 2008 (cinco instituições tiveram a menção de ‘confiança adquirida’ e quatro de ‘confiança condicional’), tendo este exercício sido acompanhado por um

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 3.

¹⁴⁹ Klaassen, L. (2009). NVAO: Introducing, developing and implementing a new phase in the accreditation system in the Netherlands and Flanders. In EUA (2009a), p. 39.

observador da Inspeção da Educação, a solicitação da NVAO, com vista a uma avaliação independente dos processos de auditoria. Posteriormente, os projectos-piloto avançaram para a fase de avaliação simplificada de cursos, para testar metodologias. As primeiras impressões recolhidas junto às equipas de auditoria e às instituições avaliadas foram bastante positivas (de favoráveis a entusiásticas)¹⁵⁰.

A concluir esta breve panorâmica, é interessante notar que os Países Baixos começaram por adoptar um modelo de garantia externa da qualidade claramente orientado para a melhoria da qualidade e o respeito pela autonomia institucional, que foi considerado modelar nos inícios da década de 90 e influenciou outros sistemas nacionais, como foi o caso em Portugal, mas veio a constituir um exemplo paradigmático de mutação para uma ênfase prioritária na ‘accountability’, por pressões externas como se analisou no ponto 5.3. As alterações agora programadas para o próximo ciclo de avaliação representam alguma inversão nesse processo, criando mais oportunidades para o exercício da autonomia institucional e para abordagens mais focalizadas na melhoria da qualidade, mas sem abandonar a obrigatoriedade da acreditação dos cursos, embora com possibilidade de recurso a processos que, em princípio, serão mais simples para as instituições que demonstrarem capacidade para conquistar a confiança da Agência e da sociedade.

7.1.10 O Programa AUDIT – Espanha

A aplicação sistemática de procedimentos de garantia da qualidade no sistema de ensino superior espanhol iniciou-se em 1995, com a criação do Plano Nacional de Avaliação da Qualidade das Universidades, tendo por objectivo encorajar a avaliação institucional, facultar metodologias de avaliação compatíveis com os desenvolvimentos em curso no âmbito da União Europeia e proporcionar informação objectiva de suporte à tomada de decisões por parte dos diferentes organismos relevantes para o ensino superior. O plano desenvolveu-se entre 1996 e 2000, sob a coordenação do Conselho de Universidades, focalizado nos Planos de Qualidade das Universidades, nos quais as instituições exprimiam os seus objectivos de qualidade¹⁵¹ e definiam as acções a empreender para a prossecução desses objectivos, os indicadores a utilizar para o acompanhamento e monitorização das acções programadas, as metas estabelecidas e os órgãos ou estruturas responsáveis pela sua execução. Em 2001 foi lançado o II Plano para a Qualidade das Universidades, que vigorou até 2003, contando com uma crescente participação por parte das Comunidades Autónomas, o que começou a conduzir à criação de Agências de avaliação em algumas delas¹⁵².

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 40.

¹⁵¹ Correspondentes, no essencial, aos standards para a qualidade do ensino a que se referem os ESG.

¹⁵² A nota histórica aqui apresentada baseia-se numa comunicação apresentada pela Directora da ANECA no *3rd European Quality Assurance Forum*, a seguir referenciada:

Dalmau, G. R. & González, C. R. (2009). ESG and the Current QA Trends in Spain: more than just a change. In Bozo *et al.* (2009), pp. 14-18.

Em finais de 2001 foi criada a Agência Nacional de Avaliação da Qualidade e Acreditação (ANECA) para, em articulação com as Agências das Comunidades Autónomas, assumir a responsabilidade pela garantia da qualidade respeitante ao ensino, graus universitários, cursos e pessoal docente, bem como às instituições no seu todo. Em 2007 foi criada a Conferência Geral de Política Universitária para promover a articulação entre a ANECA e as Agências regionais¹⁵³, de forma a regular as condições de cooperação e de reconhecimento mútuo entre Agências.

Na sequência da criação da ANECA, foi lançado o Programa de Avaliação Institucional, para a avaliação de actividades de ensino conducentes à obtenção de grau. Este programa, que vigorou até 2006, promoveu a avaliação de mais de seis centenas de cursos, 59% dos quais foram avaliados pela ANECA e os restantes pelas Agências regionais.

A alteração do quadro jurídico do ensino superior para adopção das reformas de Bolonha, em 2007, teve implicações importantes nos processos de garantia da qualidade, que passaram a incluir a avaliação obrigatória dos cursos organizados no quadro da nova estrutura de graus¹⁵⁴, para efeitos de acreditação prévia e de posterior reaccreditação de cada curso.

Neste contexto, a ANECA, dentro das responsabilidades que lhe estão legalmente cometidas, mas considerando igualmente a sua função de apoio às instituições no que concerne a sua adaptação aos novos processos de acreditação, desenvolve programas diversos de avaliação, certificação e acreditação, a saber:

- *Programa VERIFICA*, iniciado em 2008, para avaliação das propostas de criação de novos cursos de 1º e 2º ciclo, adaptados ao quadro nacional de qualificações, com vista à sua acreditação prévia. A avaliação é efectuada de acordo com um guião que especifica dez critérios e orientações a serem seguidos pelas instituições, os quais incidem sobre cerca de quarenta elementos de apreciação fixados na lei. A decisão final de acreditação do curso cabe ao Conselho de Universidades, mas exige uma avaliação positiva pela ANECA.
- *Programa DOCENTIA*, destinado a facultar um quadro de referência para uma avaliação adequada da actividade docente face a boas práticas internacionais. Este programa, iniciado em 2007, tem por objectivo apoiar as universidades na concepção e implementação dos seus modelos próprios de avaliação dos docentes, endereçando três dimensões básicas da competência docente – o planeamento do ensino, a actividade na sala de aula, incluindo o modo de avaliação dos estudantes, e os resultados das aprendizagens. A participação no programa é voluntária e pode conduzir

¹⁵³ Estão actualmente criadas onze Agências regionais: AGAE (Andaluzia), ACPUA (Aragão), AQUIB (Ilhas Baleares), ACECAU (Canárias), ACUCM (Castilla-la-Mancha), ACSUCYL (Castela e Leão), AQU (Catalunha), ACSUG (Galiza), ACAP (Madrid), UNIQUAL (País Basco) e AVAP (Valência).

¹⁵⁴ A oferta de cursos adaptados a Bolonha iniciou-se no ano lectivo de 2008/09 e a partir de 2010/11, inclusive, as universidades espanholas não poderão admitir novos alunos nos cursos não adaptados à nova estrutura de graus.

à certificação do modelo desenvolvido pela instituição, na sequência de uma avaliação positiva pela ANECA, efectuada após pelo menos dois anos de acompanhamento do funcionamento dos procedimentos estabelecidos, os quais se deverão basear em quatro critérios: a adequação do ensino ministrado pelo docente, face aos requisitos estabelecidos pela instituição e aos objectivos de aprendizagem constantes do currículo; o grau de satisfação com o trabalho do docente, por parte de estudantes, gestores académicos e colegas; a eficácia e capacidade do docente para desenvolver as competências desejadas nos estudantes; e a inovação introduzida no ensino¹⁵⁵.

- *Programa AUDIT*, também iniciado em 2007, em cooperação com as Agências da Catalunha e da Galiza (AQU e ACSUG)¹⁵⁶, com o objectivo de proporcionar orientações que auxiliem as instituições no desenvolvimento e implementação de sistemas de garantia interna da qualidade no ensino e de pôr em prática um processo que conduza ao reconhecimento desses sistemas.
- Programas de avaliação de professores, destinados a garantir que os candidatos a lugares docentes estáveis nas universidades, funcionários ou contratados, cumpram o nível mínimo de requisitos científicos e académicos para se poderem apresentar a concurso de provimento desses lugares em cada uma das instituições (corresponde à criação de um banco nacional de candidatos certificados para poderem concorrer aos concursos abertos pelas próprias instituições):
 - *Programa ACADEMIA*, de acreditação nacional para o acesso aos corpos docentes universitários, que avalia o perfil de potenciais candidatos aos lugares de Professor Titular de Universidade ou Professor Catedrático de Universidade;
 - *Programa PEP*, de avaliação de docentes para efeitos de contratação, que avalia as actividades docentes e de investigação e a formação académica de potenciais candidatos ao acesso às categorias de professor universitário contratado presentes na lei (professor contratado doutor, professor ajudante doutor, professor colaborador e professor de universidade privada).
- *Programa de Menção de Qualidade em Estudos de Doutoramento (PDC)*, para reconhecimento da qualidade dos programas de doutoramento e das estruturas que os apoiam.
- *Programa de Avaliação de Serviços*, que faculta aos serviços universitários um instrumento de apoio e reflexão para a sua avaliação, revisão e acção orientada à melhoria contínua.

¹⁵⁵ Codina, E. A. & Jiménez, E. G. (2008). *Evaluation of teacher competence in Spain : The DOCENTIA programme*. In EUA (2008), p. 20.

¹⁵⁶ Posteriormente, a Agência UNIQUAL (País Basco) passou a participar também no programa.

Dentro da preocupação de monitorização externa dos cursos acreditados, a ANECA está a desenvolver uma nova iniciativa, o Programa MONITOR, em articulação com as Agências regionais, para o desenvolvimento de guiões de acompanhamento dos cursos, no período entre (re)acreditações, com base na informação pública disponível¹⁵⁷.

A reacreditação dos cursos não foi ainda formalmente regulamentada. A Agência, correspondendo a uma solicitação do Ministério da Educação e Ciência, elaborou uma proposta de modelo para a avaliação *ex post* dos cursos de 1º e 2º ciclo acreditados, onde estabelece os critérios e orientações para a sua reacreditação¹⁵⁸. É sugerido que o processo seja aplicado, a cada curso, um ano após a sua implantação completa, e posteriormente com uma periodicidade de seis anos. Aparentemente, não foi ainda tomada uma decisão formal sobre a proposta.

A vasta gama de programas de avaliação referidos evidencia o campo alargado de responsabilidades da ANECA no domínio da qualidade do ensino superior, mas também a preocupação em conciliar a intervenção compulsiva de avaliação *ex ante* e *ex post* dos cursos, para efeitos de acreditação, com iniciativas de apoio às universidades para se prepararem para as exigências dos processos de acreditação, e concomitantemente desenvolverem a sua cultura interna de qualidade. Um caso paradigmático dessa faceta do trabalho da Agência foi o lançamento dos programas AUDIT e DOCENTIA em antecipação ao programa VERIFICA. Na realidade, de entre os dez critérios estabelecidos para a acreditação dos cursos, há três (os critérios de *Objectivos*, *Pessoal Docente* e *Sistema de Garantia da Qualidade*) que assumem relevância especial no contexto da mudança de paradigma nas metodologias de ensino, que se pretende estejam mais centradas nos processos de aprendizagem do estudante. O programa DOCENTIA tem uma relevância directa evidente no que respeita ao pessoal docente, abarcando uma área tradicionalmente difícil. Por sua vez, o programa AUDIT permitiu às instituições aderentes começarem a preparar-se para o cumprimento do requisito que estipula a obrigatoriedade da existência de um sistema interno que estabeleça os procedimentos associados à garantia da qualidade, bem como mecanismos formais para a aprovação, controlo, revisão regular e melhoria contínua dos cursos.

Como se referiu anteriormente, as universidades espanholas dispõem de uma longa experiência de envolvimento em iniciativas de avaliação do ensino. Por exemplo, os inquéritos efectuados aos estudantes para determinar o seu grau de satisfação com o ensino são realizados desde 1981 e foram posteriormente alargados a graduados e empregadores. Os Planos de Qualidade das Universidades proporcionaram uma experiência importante para a definição de standards de qualidade para o ensino e os mecanismos instalados para a monitorização desses planos constituíram uma oportunidade para o desenvolvimento de procedimentos e estruturas orientados para a melhoria da qualidade. Concomitantemente, algumas escolas universitárias desenvolveram experiências de instalação de mecanismos de

¹⁵⁷ ANECA (2009b). *Plan de Actuación 09*, p. 18.

¹⁵⁸ ANECA (2006). *Propuesta – Criterios y Directrices para la Acreditación de Enseñanzas Universitarias Conducentes a Títulos Oficiales Españoles de Grado e Máster*.

garantia da qualidade para os processos de elaboração, revisão e melhoria dos graus oferecidos com base no modelo EFQM ou nas normas ISO 9000. Contudo, apesar da diversidade de experiências existentes, as iniciativas tomadas, de um modo geral, não se integravam num enfoque sistemático, estruturado e orientado à melhoria contínua da formação oferecida aos estudantes¹⁵⁹.

A concepção do programa AUDIT teve essa realidade em consideração, definindo uma metodologia para o desenvolvimento dos sistemas internos de qualidade que passa pela integração das actividades e mecanismos de garantia da qualidade do ensino que já estejam implementados, os quais constituem pontos de partida para a construção do sistema coerente e completo de qualidade. Quer isto dizer que o programa não impõe um modelo para os sistemas de garantia interna da qualidade, pelo contrário incentiva as instituições a trabalhar sobre os elementos de que já dispõem, proporcionando um apoio individualizado a cada uma das instituições aderentes.

O programa AUDIT foi concebido para se desenvolver em três fases sequenciais:

- A *fase de projecto* do sistema de garantia interna da qualidade, que passou pela preparação e difusão de um guia de orientações¹⁶⁰ por parte da Agência e implica a definição e documentação dos respectivos sistemas de qualidade por parte das instituições aderentes;
- A *fase de verificação*, com vista a permitir às instituições garantir a adequação e pertinência do projecto do seu sistema de garantia interna da qualidade face aos requisitos estabelecidos, antes de passarem à sua implementação no terreno;
- A *fase de certificação*, que permite a certificação, por parte da Agência, do sistema de garantia interna da qualidade após a sua implementação efectiva.

A fase inicial, de concepção do sistema, inclui quatro etapas a serem desenvolvidas pela instituição:

- A assunção de um *compromisso* institucional formal e explícito para o desenvolvimento do sistema de garantia interna da qualidade por parte dos órgãos de governo da instituição, nomeadamente no que respeita à afectação dos recursos necessários para o desenvolvimento do projecto e à definição do órgão, estrutura ou grupo responsável pelo projecto do sistema;
- A *planificação* do processo para o projecto do sistema, designadamente no que se refere à identificação dos actores e suas responsabilidades, à planificação das diferentes etapas a desenvolver, aos meios previstos para envolver o pessoal da instituição e para transmitir os aspectos básicos do projecto do sistema, e ao processo da sua aprovação;

¹⁵⁹ ANECA, AQU & ACSUG (2007a). *PROGRAMA AUDIT: Guía para el diseño de Sistemas de Garantía Interna de Calidad de la formación universitaria*, p. 7.

¹⁶⁰ *Op. Cit.*

- A realização de um *diagnóstico* da situação existente, com carácter interno e orientador, tendo por objectivo obter uma visão geral sobre a estrutura organizativa da instituição, as condicionantes legais e normativas que a condicionam e os procedimentos e mecanismos já existentes associados à melhoria das formações, que sirva de ponto de partida para o projecto do sistema de qualidade.
- A definição do sistema de garantia interna da qualidade, em termos da política e objectivos de qualidade a prosseguir, das metodologias a adoptar e dos procedimentos a utilizar, tendo em consideração as orientações do programa, bem como a documentação de todos os elementos planeados para o sistema.

Para orientar e facilitar o trabalho das instituições, foram desenvolvidos dois instrumentos complementares: um documento de directrizes para a concepção do sistema de garantia interna da qualidade e para a forma de o documentar¹⁶¹, e um conjunto detalhado de ferramentas para o diagnóstico a realizar¹⁶².

Um primeiro grupo de 58 universidades (cerca de três quartos do total), no seu todo ou através de algumas escolas, participaram voluntariamente no programa através de um convénio, envolvendo a preparação de 125 projectos distintos, o que mostra o interesse despertado por esta ferramenta.

Entretanto, as Agências envolvidas prepararam a fase de verificação, publicando em 2008 o guia para a avaliação dos projectos desenvolvidos pelas instituições¹⁶³ e procedendo a essa avaliação. Os primeiros resultados mostram que apenas 27% dos projectos analisados foram classificados como ‘positivos’, sendo os restantes 73% sido considerados como ‘positivos condicionados’¹⁶⁴, o que significa que deverão ultrapassar as deficiências apontadas e submeter-se a nova verificação. Estes resultados evidenciam as vantagens desta fase intermédia de verificação prévia, dado que é facultada à maioria das instituições a oportunidade de verem identificados aspectos da concepção do seu sistema de garantia interna da qualidade que não eram totalmente conformes com as directrizes definidas para o processo de certificação, e de os poderem corrigir ainda na fase de projecto, antes de passar à sua implementação efectiva, com ganhos evidentes de tempo e recursos.

Como se referiu anteriormente, foram definidas directrizes para o diagnóstico, concepção e avaliação dos sistemas de garantia interna da qualidade, com o duplo objectivo de auxiliar as instituições no diagnóstico inicial e na concepção dos seus sistemas, e de estabelecer os referenciais a serem usados no processo de avaliação prévia na fase de verificação, e na posterior certificação do sistema. Essas

¹⁶¹ ANECA, AQU & ACSUG (2007b). *PROGRAMA AUDIT: Directrices, definición y documentación de Sistemas de Garantía Interna de Calidad de la formación universitaria.*

¹⁶² ANECA, AQU & ACSUG (2007c). *PROGRAMA AUDIT: Herramientas para el Diagnóstico en la implantación de Sistemas de Garantía Interna de Calidad de la formación universitaria.*

¹⁶³ ANECA, AQU & ACSUG (2008). *PROGRAMA AUDIT: Guía de Evaluación del diseño de Sistemas de Garantía Interna de Calidad de la formación universitaria.*

¹⁶⁴ ANECA (2009a). *Memoria de Actividades Enero – Diciembre 2008*, p. 32.

directrizes, que seguem de perto os ESG, podem resumir-se nos seguintes standards, que interrogam a instituição sobre a forma como:

- Define a sua política e objectivos de qualidade;
- Assegura a qualidade dos seus programas de formação;
- Orienta o ensino para os estudantes;
- Assegura e melhora a qualidade do seu pessoal docente;
- Gere e melhora os seus recursos materiais e serviços;
- Analisa e tem em conta os resultados (das aprendizagens, da inserção laboral e da satisfação dos diferentes grupos de interesses);
- Publica informação sobre os graus oferecidos.

Apesar da ênfase que os referidos standards colocam nas metodologias de actuação (o ‘como’ fazer), cada uma das directrizes é desdobrada numa série de orientações, que especificam elementos básicos a serem incluídos no sistema, incluindo elementos de meta-avaliação, como se poderá exemplificar com o standard relativo à política e objectivos de qualidade:

- A instituição deve consolidar uma cultura da qualidade apoiada numa política e em objectivos de qualidade conhecidos e acessíveis publicamente. A instituição deve, nomeadamente:
 - Fazer uma declaração pública, por escrito, que traduza a sua política, alcance e objectivos de qualidade;
 - Indicar as partes interessadas que estiveram implicadas na definição da política de qualidade;
 - Integrar os diferentes elementos (órgãos, procedimentos, processos, ...) para configurar um sistema que permita executar a dita política de qualidade;
 - Estabelecer acções para definir, aprovar, rever e melhorar a política e objectivos de qualidade;
 - Determinar o modo (como, quem, quando) de prestação de contas às diferentes partes interessadas sobre o cumprimento da política e objectivos de qualidade.

O guia para a avaliação da concepção do sistema de garantia interna da qualidade, que corresponde à fase de verificação, especifica um conjunto de critérios de análise, relativos à clareza e coerência da organização do sistema, ao cumprimento das directrizes emanadas da Agência, à identificação clara de responsabilidades e ao comprometimento da direcção da instituição quanto à implementação e melhoria contínua do sistema, aos mecanismos de monitorização e de revisão, aos indicadores de desempenho gerados pelo sistema e aos mecanismos de melhoria contínua com base em objectivos de qualidade realistas, mensuráveis e devidamente calendarizados. Com base nestes critérios, a equipa de auditoria avaliará o grau de cumprimento de cada um dos elementos integrantes das diversas directrizes, exprimindo o seu julgamento numa escala de valoração de quatro escalões, de acordo com os seguintes critérios:

- *Satisfatório (A)*: Existe evidência documental de que são cumpridos os requisitos estabelecidos pela directriz;
- *Suficiente (B)*: Existe evidência documental de que são cumpridos pelo menos os aspectos básicos dos requisitos estabelecidos pela directriz, ainda que alguns aspectos secundários não estejam contemplados;
- *Insuficiente (C)*: Há evidências documentais pontuais de alguns conteúdos relacionados com a directriz, mas não cumprem a totalidade dos requisitos básicos, não estão correctamente definidos ou não estão organizados de forma sistemática;
- *Ausência de informação (D)*: A evidência documental acerca do cumprimento da directriz ou não existe, ou é inadequada.

Para a terceira fase do AUDIT, à data de elaboração deste trabalho estão ainda a ser preparados os mecanismos e protocolos para o acompanhamento, avaliação e certificação dos sistemas de garantia interna da qualidade, uma vez implementados. Foi, concomitantemente, lançado um convite para a constituição de um segundo grupo de instituições aderentes.

Em síntese, o sistema nacional de garantia da qualidade em Espanha é complexo e relativamente pesado, incluindo procedimentos de avaliação, acreditação e certificação. Os processos de garantia da qualidade obrigatórios incluem a acreditação prévia e a reaccreditação individual dos cursos de todos os níveis de ensino superior, bem como a certificação prévia individual dos candidatos a lugares de docentes nas universidades, através de um processo conduzido a nível nacional. A ANECA, em trabalho articulado com Agências regionais, desenvolveu diversos outros programas com potencial impacto na qualidade do ensino superior, com vista a apoiar as instituições no planeamento, instalação e melhoria dos seus sistemas de garantia interna da qualidade, ou de componentes desses sistemas, como sejam a avaliação da actividade docente ou a avaliação dos serviços, os quais, apesar de serem de participação voluntária, têm tido uma boa adesão das universidades, o que significa que são vistos como úteis para o desenvolvimento institucional.

Contudo, e apesar do alinhamento desses programas com as normas e requisitos dos processos de acreditação dos cursos, o que facilitará às instituições certificadas, por exemplo, pelos programas AUDIT ou DOCENTIA demonstrar a sua conformidade com standards da acreditação, não está até à presente data prevista qualquer simplificação dos processos obrigatórios de acreditação ou o aligeiramento da sua abrangência. Parece, por conseguinte, poder concluir-se que não se terá ainda atingido um nível de confiança pública nas instituições de ensino superior, e na qualidade dos graus que conferem, suficiente para que o pêndulo no sentido da acreditação de cursos inverta o seu movimento, a exemplo do que vem a acontecer em alguns outros países. Será caso para nos interrogarmos sobre se o trabalho conjunto que tem vindo a ser feito entre as Agências e as instituições, no âmbito da multiplicidade de programas de garantia da qualidade em curso, poderá vir a criar o clima adequado para abordagens mais leves na garantia externa da qualidade no país vizinho, até porque, após a actual fase de entusiasmo evidente, o cansaço das instituições se vai seguramente fazer sentir no momento da reaccreditação dos cursos,

exercício esse que, como começa a ser consensualmente aceite, quando repetido em moldes semelhantes traz muito poucas mais-valias.

7.2 CARACTERÍSTICAS NUCLEARES AOS PROCESSOS DE AUDITORIA INSTITUCIONAL – ANÁLISE COMPARATIVA

Os estudos de caso atrás apresentados mostram uma situação dinâmica e diversificada no que se refere ao panorama da garantia externa da qualidade na Europa, confirmando a influência dos contextos nacionais nas opções desenvolvidas pelas Agências. Por essa razão, como se disse anteriormente, a comparação directa das diferentes abordagens para os processos de auditoria institucional não é fácil, dado que as mesmas são ditadas, de um modo geral, por circunstâncias muito próprias dos sistemas nacionais de garantia da qualidade, que são fundamentais para a compreensão dos modelos adoptados ou em desenvolvimento.

Existem, no entanto, algumas tendências que vale a pena analisar. A mais saliente parece ser a do progressivo alinhamento com os ESG, com um considerável impacto na concepção dos procedimentos e que estão a conduzir a alguma convergência de critérios, standards e práticas nos processos de garantia da qualidade, com reflexos, nomeadamente, nos processos de auditoria. Uma segunda tendência, igualmente visível, é a da contínua evolução e adaptação dos procedimentos de garantia externa da qualidade, podendo dizer-se que, por regra, um determinado tipo de abordagem dificilmente se repete, sem alterações significativas, num novo ciclo de avaliação, e em alguns casos as mudanças introduzidas ou planeadas são substanciais. A este respeito, é de salientar o facto de essas mudanças, na maioria dos casos, não resultarem tanto de uma avaliação detalhada dos modelos que vinham a ser aplicados, mas principalmente de alterações nas agendas políticas e no balanço de poderes entre os parceiros envolvidos nas políticas educativas.

Um outro aspecto a analisar, relacionado com a evolução dos sistemas de garantia da qualidade, prende-se com a questão anteriormente formulada, de saber até que ponto as auditorias institucionais estarão a contribuir para a simplificação dos procedimentos externos de garantia da qualidade, confirmando ou não a noção de que esses procedimentos tenderão a ser mais aligeirados à medida que se ganhe uma maior confiança nos sistemas internos de qualidade das instituições.

Com estas ideias em mente, procede-se de seguida a um apanhado sintético de semelhanças e diferenças entre os sistemas nacionais de auditoria institucional que foram analisados, procurando identificar elementos comuns entre eles, sistematizados em torno de alguns aspectos chave.

7.2.1 Âmbito e motivação dos processos de auditoria

Os processos de auditoria não incidem directamente sobre a qualidade das actividades desenvolvidas pela instituição auditada, mas sim sobre a forma como a instituição assegura a qualidade das actividades que desenvolve, através de procedimentos de gestão da qualidade. Compete à instituição demonstrar, no

decurso do processo de auditoria, que os objectivos que ela própria fixou (por si só, ou em articulação com parceiros externos relevantes, nomeadamente o poder político) são efectivamente atingidos e são continuamente monitorizados e melhorados.

Em relação à qualidade do ensino-aprendizagem, os ESG estabelecem padrões de referência para os sistemas internos de garantia da qualidade que, de uma forma ou outra, aparecem embebidos nos standards fixados para os diferentes sistemas de auditoria. Verifica-se que todas as Agências que desenvolvem processos de auditoria incidem, com um foco especial, sobre o ensino e a aprendizagem, mas no que respeita à cobertura de outras áreas temáticas as Agências assumem modelos diversificados. É o caso da investigação, que em muitos países é avaliada por um organismo diferente, mas em outros pode ser parte do processo de auditoria institucional, como acontece por exemplo na Áustria. As abordagens das Agências são igualmente variadas no que se refere à forma como é analisada a evidência sobre a eficácia dos sistemas internos de garantia da qualidade, passando por exemplo pelas amostras aleatórias de processos e de cursos na Alemanha, pelos ‘audit trails’¹⁶⁵ na Inglaterra e Irlanda do Norte, ou pelo exame de processos chave em áreas definidas de desempenho na Áustria.

De um modo geral, os processos de auditoria institucional são apresentados como formas mais leves e menos intrusivas de avaliação externa, quando comparados com a avaliação e/ou acreditação de cada um dos cursos oferecidos. Proclamam, igualmente, que pretendem contribuir para a responsabilização própria de cada uma das instituições pelo assegurar da qualidade e que, através dessa margem de manobra, criam espaço às instituições para abordagens criativas orientadas para a melhoria sistemática da qualidade, pelo que, tendencialmente, os critérios fixados para as análises a efectuar pelos auditores não são prescritivas em relação à forma como a instituição deverá organizar o seu sistema de garantia da qualidade, colocando por conseguinte a ênfase não nos procedimentos internos de qualidade em si mesmos, mas na respectiva eficácia em termos da sua capacidade para identificarem casos de qualidade deficiente e para promover a melhoria.

Contudo, as motivações que conduziram à adopção dos processos de auditoria institucional apresentam variações, que acabam por se reflectir nos propósitos das auditorias. Da comparação dos diferentes sistemas analisados, parece poder-se concluir, nomeadamente, que:

- Nos casos em que a auditoria institucional é obrigatória, a função de controlo sobre a instituição, para efeitos de manutenção do reconhecimento público/acreditação da instituição e/ou de acesso a

¹⁶⁵ Em cada auditoria são normalmente efectuados dois “audit trails”, que correspondem a análises por amostragem efectuadas verticalmente através dos diferentes níveis de gestão, incidindo sobre a implementação e resultados de determinadas políticas e procedimentos institucionais, previamente acordados com a instituição, com vista a uma apreciação detalhada da forma como as políticas e procedimentos são efectivamente levados à prática (QAA, 2009, p. 11).

financiamento público, parece predominar¹⁶⁶, sem prejuízo, porém, do contributo que o processo pode dar para uma melhor organização interna dos procedimentos de garantia da qualidade, resultante da informação e referenciais fornecidos pela Agência, dos contactos com os especialistas da Agência e da equipa de auditoria, bem como das recomendações emitidas nos relatórios. Efectivamente, os processos de auditoria institucional, pelo menos implicitamente, têm sempre o propósito de incentivar e auxiliar a instituição a promover a garantia e melhoria da qualidade, existindo no entanto o perigo de as instituições, face às possíveis penalizações resultantes de eventuais falhas detectadas no decurso da auditoria obrigatória, se concentrarem mais em aspectos formais de conformidade aos standards fixados pelas Agências e tentarem embelezar os relatórios de auto-avaliação, em detrimento de uma análise reflexiva séria e da implantação de procedimentos e atitudes verdadeiramente conducentes à excelência no cumprimento da sua missão institucional.

- Quando a participação nas auditorias é voluntária, o propósito da melhoria contínua da qualidade tende a ser predominante, apesar de o processo de auditoria não deixar de incluir a verificação da conformidade com alguns referenciais externos, em especial no que concerne aos ESG. O facto de se estar a verificar uma boa aceitação dos processos voluntários de auditoria por parte das instituições de ensino superior revela que estas os reconhecem como uma mais-valia importante. Há dois factores determinantes a contribuir para a adesão elevada das instituições aos processos de auditoria: por um lado, a obrigatoriedade de as instituições estabelecerem sistemas internos de garantia da qualidade coloca sobre elas uma acentuada pressão externa, sendo natural que a informação e apoio especializado prestados através do processo de auditoria sejam vistos como uma ferramenta útil para ajudar a cumprir essa obrigação; por outro, a certificação do sistema de qualidade acaba por constituir um selo de qualidade, que a instituição passa a usar na apresentação e marketing dos seus cursos e serviços.
- No caso da Alemanha, e previsivelmente no próximo ciclo de avaliação nos Países Baixos e Flandres, há um incentivo adicional, na medida em que é dada às instituições de ensino superior a alternativa de escolha entre o regime vigente de acreditação cíclica de todos os cursos ministrados ou o novo processo de auditoria institucional, que permite simplificar a acreditação dos cursos (na Alemanha, serão submetidos a acreditação individual cerca de 15% dos cursos, por amostragem, e nos Países Baixos e Flandres prevê-se um aligeiramento dos procedimentos de acreditação, ainda que aplicados a todos os cursos).

¹⁶⁶ A Escócia é uma excepção, dado que o ELIR, apesar de obrigatório, é claramente orientado à promoção da qualidade.

Numa vertente complementar de análise quanto ao âmbito dos processos de auditoria institucional, verifica-se que, dos dez casos analisados:

- Em quatro deles, o processo de auditoria é obrigatório e constitui a única ou principal forma de garantia externa da qualidade, associada à concessão/manutenção da acreditação institucional (caso da Noruega) ou ao acesso a financiamento público (situação na Inglaterra e Irlanda do Norte, na Escócia e, em parte, na Suíça);
- Em três países, o processo é voluntário e complementar à acreditação individual de cursos:
 - Na Alemanha e no próximo ciclo dos Países Baixos e Flandres, a auditoria constitui uma alternativa à acreditação dos cursos;
 - Em Espanha, a auditoria é cumulativa com a acreditação dos cursos, sendo concebida como um selo de qualidade e um processo de apoio ao desenvolvimento institucional;
- Em três outros países, o processo de auditoria é simultaneamente voluntário e único, fortemente focalizado na promoção da melhoria da qualidade, sendo visto essencialmente como um selo de qualidade (Finlândia e Áustria) e como apoio ao desenvolvimento institucional (Finlândia, Áustria e, até recentemente, Dinamarca);
- Em todos eles, com a aparente exceção da Espanha, tende a representar uma forma mais leve de garantia externa da qualidade do que aquela vigente nos países onde predomina a acreditação de cursos.

7.2.2 Critérios e metodologias

A consulta dos manuais para as auditorias institucionais levadas a cabo pelas diferentes Agências mostra que as metodologias adoptadas apresentam alguns elementos comuns, mas também especificidades acentuadas. Em todos os casos, como seria de esperar, há uma definição prévia dos critérios adoptados para a realização da auditoria, frequentemente expressos na forma de standards de referência e de critérios específicos para a avaliação do respectivo grau de prossecução/cumprimento. Os standards, por sua vez, são normalmente formulados como declarações que qualificam um sistema de garantia e promoção da qualidade sazonado e bem desenvolvido. Por norma, os standards não são prescritivos quanto ao conteúdo concreto dos sistemas internos de qualidade, correspondendo antes a orientações gerais para o seu desenvolvimento. Quanto aos critérios específicos de avaliação, notam-se diferenças no grau de exigência de conformidade do sistema interno de qualidade com os standards, que vão desde a afirmação explícita da NOKUT (Noruega) de que não é exigido o cumprimento total de qualquer dos dez standards fixados pela Agência até à necessidade de cumprimento total obrigatório de sete requisitos mínimos estabelecida pela OAQ (Suíça).

Uma característica comum é o grau de alinhamento dos standards fixados pelas Agências com os ESG. Todas elas indicam os ESG como um referencial externo determinante, que em alguns casos motivou ajustes recentes para uma melhor

conformidade com os padrões europeus, sendo vários os exemplos em que a própria formulação dos standards segue de muito perto o texto dos ESG. Existem, no entanto, outros referenciais externos importantes, como seja o caso paradigmático dos elementos constituintes da Infra-estrutura Académica¹⁶⁷ na Inglaterra e Irlanda do Norte e na Escócia, bem como os referenciais de boas práticas recolhidos a partir das auditorias, nomeadamente através de análises temáticas dos relatórios, ou ainda referenciais resultantes da discussão de Temas Nacionais, como na Escócia.

Quanto ao modo de condução da auditoria, a prática habitual é o modelo de quatro fases comum aos processos de garantia externa da qualidade (relatório de auto-avaliação, visitas, relatório de auditoria, e publicitação do relatório), com algumas nuances. Diversas Agências enfatizam o carácter simplificado do relatório de auto-avaliação em si mesmo, na medida em que a auditoria se deve concentrar em documentação de descrição do sistema e de demonstração da eficácia do seu funcionamento que deverá já existir, como parte do conceito do sistema. Por exemplo, na Noruega não é exigido um relatório de auto-avaliação, sendo apenas solicitada a documentação normal do sistema de garantia da qualidade e relatórios anuais de actividades que é pressuposto incluírem dados de evidência do funcionamento do sistema.

De um modo geral, as Agências realçam o papel importante do diálogo e interacção com as instituições de ensino superior para o desenvolvimento dos modelos de auditoria institucional, com vista à sua melhor adequação às necessidades pressentidas pelas instituições e, concomitantemente, à aceitação do modelo e à adesão empenhada das instituições. Num breve apanhado, salientam-se as seguintes observações, que ressaltam dos estudos de caso apresentados e aparecem reiteradas nos resultados da aplicação de um questionário no âmbito das Agências que participam na rede informal referida em 6.3¹⁶⁸:

- Inglaterra e Irlanda do Norte: O referencial externo constituído pela *Infra-estrutura Académica* foi desenvolvido em estreita cooperação entre a QAA, as instituições e outras partes interessadas, e acordado com as instituições.
- Escócia: O estabelecimento do *Quality Enhancement Framework*, no âmbito do qual se insere o programa de avaliação institucional ELIR, correspondeu ao desejo das instituições de ensino superior para o desenvolvimento de abordagens de avaliação externa mais orientadas à promoção da melhoria. É salientada, como elemento importante do sistema, a parceria efectiva estabelecida entre a Agência, o conselho responsável pelo financiamento (*Scottish Funding Council*), o Conselho de Reitores, as universidades consideradas individualmente e as organizações de estudantes.
- Noruega: As alterações no regime jurídico que conduziram à criação da NOKUT e à instalação das auditorias institucionais inseriram-se num

¹⁶⁷ Veja-se o ponto 7.1.1.

¹⁶⁸ AQA (2009b). *Trends of Quality Assurance and Quality Management in Higher Education Systems*.

processo mais amplo de reforma da qualidade do ensino superior, beneficiando de uma longa tradição de confiança entre as instituições e as autoridades. Os critérios para as auditorias foram adoptados após consulta ao sector do ensino superior.

- Suíça: As universidades foram envolvidas na concepção do modelo de auditoria e tiveram um papel determinante no desenvolvimento dos standards através de uma 'rede para a qualidade'.
- Finlândia: Houve um grande esforço para o estabelecimento de um clima de confiança no processo de auditoria, tendo sido desenvolvido um diálogo constante com as instituições. O modelo e critérios para as auditorias foram muito discutidos com as instituições, que explicitamente os aceitaram.
- Dinamarca: As auditorias, que foram executadas numa base totalmente voluntária, tiveram uma grande aceitação pelas universidades, sendo muito apreciadas em especial pelo diálogo envolvido. A decisão de suspender o processo de auditoria institucional, substituindo-o pela acreditação de cursos, é de iniciativa estritamente política.
- Alemanha: O Conselho de Reitores (HRK) participou no processo que conduziu à adopção do modelo de acreditação de sistemas. Na realização das auditorias pela ACQUIN, há uma conversa preparatória com a instituição para acerto dos objectivos da acreditação e é efectuada uma contratualização formal, onde são fixados o âmbito, calendarização e custos do processo. No processo de contradita, para além de correcções factuais a instituição é convidada a apresentar comentários e a descrever medidas de melhoria entretanto iniciadas.
- Áustria: O processo de auditoria foi desenvolvido como ferramenta orientada para as universidades públicas, quando estas estavam empenhadas em procurar procedimentos consensuais para demonstrar a qualidade e a eficácia dos seus mecanismos de garantia da qualidade. As universidades foram consultadas para o desenvolvimento do modelo e parecem estar bastante interessadas no processo. A vertente disponível de Apoio e Consultoria contribui para reforçar o diálogo com as instituições.
- Países Baixos: O modelo de auditoria, que se encontra em fase de projecto-piloto, resulta de um acordo que envolve a Agência, o governo e as instituições de ensino superior. O envolvimento profundo das partes interessadas foi considerado frutuoso e compensador, nomeadamente porque conduziu a um comprometimento de todo o sector para com o novo modelo¹⁶⁹.
- Espanha: A forma como está concebido o programa AUDIT, com a fase intermédia de verificação, incentiva naturalmente o diálogo com as instituições.

¹⁶⁹ van Galen, S. & Woutersen, M. (2009). *Balancing Quality Enhancement and Accountability – Reforming the Dutch and Flemish Accreditation System*, p. 6.

Alguns outros aspectos de natureza metodológica considerados importantes são, por exemplo, a necessidade de um treino adequado dos auditores, a vantagem em ser estabelecido um acordo formal com a instituição para efeitos de realização da auditoria, ou a realização de encontros prévios, nomeadamente sob a forma de um seminário de informação, antes de se iniciar a auditoria. Algumas Agências realçam ainda o apoio às instituições para o próprio desenvolvimento dos seus sistemas internos de qualidade, nomeadamente através da preparação de orientações metodológicas para a concepção dos sistemas, como em Espanha, ou de um serviço de apoio e consultoria, disponível na Áustria.

7.2.3 Consequências dos processos de auditoria

Como se viu anteriormente, os propósitos e objectivos das auditorias institucionais apresentam variações, associadas ao quadro global do ensino superior em cada país.

Nos países em que os processos de auditoria são obrigatórios, há sempre uma decisão formal no final do exercício, expressa em termos de *aprovação* ou *não aprovação*, ou de emissão de um juízo de *confiança* no sistema de qualidade da instituição, graduada em confiança total, limitada ou nula. Uma situação semelhante verifica-se nos países em que as instituições podem optar entre a auditoria institucional ou a acreditação de cursos¹⁷⁰. Um resultado favorável na auditoria tem efeitos em dois níveis distintos:

- Confirmação da acreditação institucional e/ou da faculdade de acesso a financiamento público;
- Reforço da imagem e prestígio da instituição, através do selo de qualidade conferido, e correspondente impacto na opinião pública, com eco na comunicação social.

Nos processos voluntários de auditoria, o resultado é igualmente expresso numa decisão formal, com excepção do regime que vigorava na Dinamarca. A aprovação na auditoria confere uma certificação de qualidade e tem os efeitos de prestígio e imagem atrás referidos. Este aspecto não é despiciendo, constituindo na prática uma forma de pressão sobre as instituições para participarem nos esquemas de auditoria, como se constata por exemplo na Inglaterra, onde instituições estritamente privadas, que não concorrem a financiamento público, aderem voluntariamente ao processo de auditoria¹⁷¹. Talvez por essa razão, constata-se que as Agências que têm experiência no campo da auditoria são unânimes a afirmar que a adesão ao processo é elevada e tem vindo a aumentar¹⁷².

¹⁷⁰ No caso da Alemanha, por razões de ordem jurídica, é mantida a noção de acreditação, pelo que a decisão é formalmente expressa em termos de *acreditação/não acreditação* do sistema.

¹⁷¹ Brink, C. & Kohler, A. (2009). Audit Approaches – Features for a Common Understanding. In AQA (2009b), p. 43.

¹⁷² *Ibidem*, p. 42.

As consequências previstas para a ocorrência de um resultado não favorável nos casos em que o processo de auditoria é obrigatório são, em teoria, bastante drásticas, mas todos os sistemas privilegiam uma actuação orientada para a correcção, em tempo útil, das deficiências detectadas, pelo que na prática serão raros os casos em que as sanções previstas chegam a ser aplicadas, como se pode constatar pelo apanhado a seguir apresentado, que sintetiza o tipo de medidas tomadas quando ocorre um resultado negativo:

- Na Inglaterra e Irlanda do Norte, é dado à instituição um prazo de três meses para apresentar um plano de acção destinado a executar as ‘recomendações essenciais’ e ‘as recomendações aconselháveis’ constantes do relatório de auditoria, para ser executado no prazo máximo de dezoito meses, com apresentação de relatórios trimestrais de progresso. Se no final desse prazo ainda restarem dúvidas, a auditoria seguinte é antecipada. Não se registaram até agora casos de perda de financiamento em resultado das auditorias.
- Na Escócia, é dada a possibilidade de a instituição corrigir os aspectos que motivaram o resultado não favorável, submetendo um plano de acção cuja execução é monitorizada de perto e normalmente seguida de uma visita de *follow-up*. A metodologia concreta e a calendarização para a avaliação de *follow-up* são acordadas caso a caso entre a Agência e o *Funding Council*, ouvida a instituição, em função da natureza do plano de acção. A repetição de um resultado desfavorável teria consequências sérias. No ciclo de auditorias que terminou em 2007, verificou-se um único caso de confiança limitada na questão dos padrões académicos, o que acabou por constituir uma das razões determinantes para a fusão com outra universidade.
- Na Noruega, a instituição tem um prazo de seis meses para rectificar as deficiências apontadas, no fim do qual é efectuada nova auditoria. Se falhar de novo, perde o direito de criar novos cursos e admitir alunos, mas pode solicitar uma nova auditoria passado um ano. Entre 2003 e 2008 foram auditadas 54 instituições, registando-se resultado negativo em oito delas, quatro das quais obtiveram aprovação na auditoria de *follow-up*.
- Na Suíça, não há efeitos imediatos, mas a instituição é submetida a uma nova auditoria passado um ano. Se falhar de novo, a instituição fica sujeita a um corte no financiamento federal até um máximo de 25%, situação cuja ocorrência é considerada altamente improvável pela Agência OAQ¹⁷³.
- Na Alemanha e no futuro sistema previsto para os Países Baixos e Flandres, a instituição não adquire o estatuto que lhe permitiria o acesso ao processo simplificado de acreditação dos seus cursos, continuando a submeter-se ao processo normal de acreditação individual.

¹⁷³ *Ibidem*, p. 43.

A situação é diferente quando o processo de auditoria é totalmente voluntário, na medida em que a principal consequência de um resultado desfavorável na auditoria consiste na não obtenção do selo de certificação, podendo ainda haver reflexos na imagem da instituição se o resultado for publicitado, e eventualmente nas negociações de contratualização de objectivos de desempenho com o ministério (casos da Áustria e Finlândia). Como a ênfase destes exercícios é colocada na melhoria, o relatório de uma auditoria desfavorável conterà sempre recomendações úteis para ultrapassar as deficiências que conduziram a uma aprovação condicionada ou à não aprovação, facilitando assim o trabalho de correcção e preparação para uma nova auditoria. Por exemplo, a Agência finlandesa FINHEEC refere que, das 19 auditorias realizadas, quatro conduziram a uma decisão de necessidade de nova auditoria, e que, apesar de não haver consequências no financiamento, as instituições levaram esse resultado muito a sério, preparando-se para nova auditoria passados dois anos¹⁷⁴.

7.2.4 Follow-up

Todas as Agências analisadas estabeleceram, de uma forma ou outra, mecanismos de *follow-up* para as auditorias institucionais, em alguns casos numa base de voluntariado, em outros com procedimentos formais elaborados, que podem passar por exemplo por uma avaliação obrigatória a meio do ciclo. Em termos concretos, a situação é a seguinte¹⁷⁵:

- Na Suíça, Noruega, Áustria e Dinamarca, não são estabelecidos procedimentos formais de *follow-up*, para além das disposições relativas à repetição da auditoria em caso de resultado negativo ou condicionado. É, no entanto, referida a possibilidade de organização de conferências ou seminários de *follow-up*, quando solicitado pela instituição. É ainda feita referência ao facto de a natureza cíclica das auditorias conter em si um elemento de *follow-up*¹⁷⁶.
- Em Espanha, as metodologias para a instalação do programa AUDIT estão a ser desenvolvidas fase a fase, pelo que a periodicidade das auditorias e os mecanismos de *follow-up* se encontram ainda em discussão. Nos Países Baixos o processo encontra-se ainda em fase piloto, registando-se uma situação semelhante.
- Na Inglaterra e Irlanda do Norte, é efectuado um *follow-up* a meio do ciclo, que consiste na preparação de um relatório conciso por parte da instituição e na sua análise por dois elementos sénior da Agência QAA.

¹⁷⁴ As razões apontadas para a decisão negativa tomada prendem-se com a falta de abrangência e eficácia do sistema de garantia da qualidade (Moitus & Seppälä, 2009, p. 71).

¹⁷⁵ Brink, C. & Kohler, A. (2009). Audit Approaches – Features for a Common Understanding. In AQA (2009b), p. 55.

¹⁷⁶ Efectivamente, deverá ser assumido como princípio básico que, no exercício de auto-avaliação para efeitos de uma auditoria externa, seja feita uma menção explícita ao tratamento dado às considerações e recomendações de anteriores avaliações.

- Na Escócia, são realizadas discussões anuais da Agência com cada instituição, com participação de um membro da Agência e de um pequeno grupo de elementos representativos da instituição, para discutir os desenvolvimentos ocorridos ao longo do ano. Esta metodologia das reuniões anuais privilegia o diálogo, não havendo lugar quer à preparação de um relatório por parte da instituição, quer à emissão de qualquer juízo por parte da Agência. No entanto, um ano após a publicação do relatório da auditoria, a instituição produz obrigatoriamente um documento de *follow-up*, relativo às medidas tomadas como consequência da auditoria e à sua eficácia, o qual será objecto de discussão na reunião anual imediata.
- Na Finlândia, estão previstos seminários de *follow-up* e *benchmarking*, numa base voluntária, para terem lugar três anos após a auditoria.
- Na Alemanha, a instituição deve promover uma avaliação externa de uma amostragem de cursos quatro anos após a auditoria (exclusivamente para efeitos de *feedback*, não estando envolvida qualquer decisão de acreditação).

7.2.5 Quadro síntese

Com vista a facilitar uma visão global rápida da situação vigente em cada um dos países analisados, apresenta-se nos quadros das páginas seguintes uma síntese comparativa da natureza e principais características dos respectivos sistemas de auditoria institucional (Quadro I) e de aspectos relacionados com a sua organização (Quadro II).

Quadro I – Síntese comparativa da natureza e características de sistemas nacionais de auditoria institucional na Europa.

PAÍS	Natureza (a)	Obrigatoriedade	Início	Periodicidade	Decisão formal (certificação do sistema interno de qualidade)	Consequências de uma decisão negativa	
						No financiamento	Na acreditação/ outras
Inglaterra / Irlanda do Norte	Controlo (em transição para melhoria)	Obrigatório (para efeitos de financiamento)	1990 (actual em 2006)	5 a 6 anos	Emissão de juízo de: <ul style="list-style-type: none"> • <i>Confiança</i> • <i>Confiança limitada</i> • <i>Sem confiança</i> 	Sim (não se registaram casos até à data)	Execução de plano de acção para correcção, no prazo máximo de 18 meses.
Escócia	Melhoria	Obrigatório	2003	4 anos	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Confiança</i> • <i>Confiança limitada</i> • <i>Sem confiança</i> 	Sim (só se falhar a auditoria após o plano de acção para correcção)	Submissão a plano de acção para correcção, seguido de nova visita. Monitorização apertada até ser passado juízo de confiança.
Noruega	Controlo (tenta combinar com melhoria)	Obrigatório	2003	≤ 6 anos	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Aprovado</i> • <i>Não aprovado</i> 	Não	Não pode criar novos cursos. Tem 6 meses para corrigir deficiências. Se falhar, perde a acreditação institucional. (d)
Suíça	Melhoria/ Controlo (tenta equilíbrio)	Obrigatório	2003	4 anos	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Aprovado</i> • <i>Não aprovado</i> 	Sim (só se falhar a repetição da auditoria)	Realização de nova auditoria passado um ano. Se falhar esta auditoria, fica sujeita a cortes no financiamento federal até 25%.
Dinamarca	Melhoria	Obrigatório (por acordo com o Conselho de Reitores)	2003 (suspensão em 2008)		Não há decisão formal	Não	Sem consequências formais.
Finlândia	Melhoria	Voluntário (participação a 100% no 1º ciclo de auditorias)	2005	6 anos	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Certificado</i> • <i>Nova auditoria</i> 	Não	Nova auditoria, centrada nas medidas correctivas tomadas. Pode ser discutido nas contratualizações com o Ministério.
Alemanha	Controlo (com elementos para melhoria)	Voluntário É alternativa à acreditação individual de cursos	2008	6 anos (c)	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Acreditado</i> • <i>Não acreditado</i> 	Não	Obrigatoriedade de submeter todos os cursos ao processo normal de acreditação.
Áustria	Melhoria	Voluntário	2008	6 anos	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Aprovado</i> • <i>Aprovado com condições</i> • <i>Não aprovado</i> 	Não	Não é emitido certificado. Pode ter consequências na contratualização com o Ministério.
Países Baixos	Controlo	Voluntário Permitirá acreditação simplificada de cursos	2008 (em fase piloto)	6 anos	Atribuição do estatuto de: <ul style="list-style-type: none"> • <i>Confiança adquirida</i> • <i>Confiança limitada</i> • <i>Sem confiança</i> 	Não	Não obtém o estatuto de 'confiança adquirida'. Obrigatoriedade de submeter todos os cursos ao processo normal de acreditação.
Espanha	Melhoria	Voluntário (mais de 80% das universidades aderiram)	2007 (b)	Talvez 3 a 4 anos	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Aprovado</i> • <i>Aprovado com condições</i> • <i>Não aprovado</i> 	Não (mas planeado para o futuro)	Sem consequências formais (mas pode vir a influenciar os resultados da acreditação de cursos). É publicado na página da Agência.

(a) – Processo de auditoria predominantemente para *controlo* ou mais orientado à *melhoria contínua* da qualidade.

(b) – Processo introduzido em 2007, mas ainda não concluído.

(c) – Nos ciclos seguintes, a periodicidade passará a 8 anos.

(d) – Como instituição não acreditada pode continuar a funcionar, mas terá que submeter todos os cursos a um processo individual de acreditação.

Quadro II – Síntese comparativa de aspectos da organização de sistemas nacionais de auditoria institucional na Europa.

PAÍS	Alcance da auditoria	Critérios/standards	Duração das visitas - dias	Follow-up
Inglaterra / Irlanda do Norte	Capacidade da instituição para gerir os standards das qualificações e a qualidade das aprendizagens (com ênfase nos estudantes e nas aprendizagens). Capacidade dos sistemas internos de qualidade para monitorizar e manter a qualidade. Abordagem para a promoção de experiências efectivas de aprendizagem. Abordagem estratégica para a melhoria da qualidade.	Critérios para emissão de juízo de confiança/ confiança limitada/ sem confiança, tendo como referência a Infra-estrutura Académica. Orientações gerais para a auditoria, tendo como referência a Infra-estrutura Académica e outros referenciais externos (por exemplo, resultados dos Temas Nacionais).	1 (prel.) 3 (1ª) 4 (2ª)	Relatório de <i>follow-up</i> a meio do ciclo. Reuniões anuais com um elemento da Agência. Relatório de <i>follow-up</i> ao fim de um ano.
Escócia			2 (1ª) 3 a 5 (2ª)	
Noruega	Documentação e resultados do sistema interno de qualidade (incide apenas sobre a área do ensino; governação e gestão são considerados como "recursos").	Dez critérios orientadores, focalizados na qualidade do sistema, seguindo de perto os ESG (não é exigida conformidade total em qualquer deles).	1,5 a 5	Só para acompanhamento do plano de acção, em caso de decisão negativa.
Suíça	Implementação do sistema interno de garantia da qualidade a nível do ensino.	Sete standards estabelecendo requisitos mínimos obrigatórios do sistema, em concordância total com os ESG.	2,5 a 3	Não há <i>follow-up</i> sistemático.
Dinamarca	Área de incidência acordada com a instituição (ensino, investigação, inovação, ...).	Doze critérios correlacionados com os ESG.	2 a 4	Não há <i>follow-up</i> formal. Realização de uma conferência, se a instituição o desejar.
Finlândia	Sistema interno de garantia da qualidade global. Gestão da qualidade no ensino, I&D, interacção com a sociedade, serviços de apoio e gestão de recursos humanos.	Sete standards definidos como áreas alvo da auditoria. Critérios de análise que especificam quatro estágios de desenvolvimento para cada área alvo.	2 a 5	<i>Follow-up</i> obrigatório quando há decisão de nova auditoria. Voluntário a meio do ciclo, com realização de um seminário.
Alemanha	Resultados, documentação e procedimentos formais do sistema de gestão e garantia interna da qualidade.	Critérios genéricos organizados em seis standards, seguindo de perto os ESG.	1 (1ª) 4 (2ª)	Avaliação externa de uma amostra de cursos a meio do ciclo (não envolve decisão de acreditação)
Áustria	Sistema de gestão e garantia da qualidade em áreas de desempenho (ensino, investigação, recursos humanos, internacionalização).	Seis standards, em consonância com os ESG. Inclui orientações e exemplificação para cada área de desempenho. Cinco standards para o sistema, relacionados com os ESG. Três standards específicos para a acreditação simplificada dos cursos.	1 (1ª) 2 a 4 (2ª)	Não há <i>follow-up</i> formal. É considerado "parte do conceito".
Países Baixos	Sistema interno de garantia da qualidade a nível do ensino (complementado por acreditação simplificada dos cursos).			(processo ainda em fase piloto)
Espanha	Sistema de garantia interna da qualidade no ensino/aprendizagem (nas áreas definidas pelos ESG).	Sete directrizes para a concepção do sistema, seguindo de perto os ESG. Critérios de análise, com escala classificativa de quatro categorias.	2 a 3 (provável)	(em discussão)

8. CONCLUSÕES

8.1 ESPECIFICAÇÃO DE SISTEMAS INTERNOS DE GARANTIA DA QUALIDADE

A obrigatoriedade de instituição de sistemas internos de garantia da qualidade no ensino superior está presentemente generalizada a todos os países subscritores da Declaração de Bolonha, em consonância com o princípio fundamental de que a qualidade e a garantia da qualidade são responsabilidade, acima de tudo, das próprias instituições de ensino superior. Em alguns países essa obrigatoriedade vem de longe, mas é inquestionável que a adopção dos padrões europeus em Bergen, em 2005, e a sua transposição para os regimes jurídicos nacionais, contribuíram de forma decisiva para a visibilidade que tem sido dada a esta questão.

O modo de organização e funcionamento dos sistemas internos de garantia da qualidade não está, porém, de um modo geral, especificado em detalhe, competindo a cada instituição, de acordo com a sua missão, objectivos e cultura institucional, definir e implementar o seu sistema próprio de qualidade, seguindo as orientações nacionais vigentes, estabelecidas na lei ou oriundas das Agências, as quais integram já as disposições dos ESG. Nos países em que estão a ser instituídos processos de auditoria institucional, que incide sobre a adequação e eficácia dos sistemas internos de qualidade, os standards fixados pelas Agências tendem, efectivamente, a ser não prescritivos, incentivando abordagens próprias e inovadoras, mais orientadas para o desenvolvimento de uma cultura institucional de qualidade focalizada na promoção e melhoria contínua da qualidade do que para a conformidade estrita e burocrática com os referenciais externos. Em alguns desses países (com destaque para a Escócia e a Noruega), a questão da garantia – externa e interna – da qualidade foi mesmo tratada no âmbito de abordagens mais amplas sob o lema da reforma da qualidade no ensino superior.

Sem prejuízo dessa liberdade de as instituições poderem definir o seu sistema interno de qualidade, tem sido investido um esforço considerável por parte de diversas Agências, em articulação e diálogo com as instituições e outras partes interessadas, na preparação e adopção de orientações que auxiliem as instituições de ensino superior no cumprimento dessa complexa tarefa. Por exemplo, a *Swiss University Conference*, em cooperação com a Agência OAQ, publicou orientações nesse sentido a serem adoptadas pelas universidades suíças, e em Espanha a Agência ANECA preparou um manual para a concepção de sistemas internos de garantia da qualidade, complementado por dois outros manuais, relativos às directrizes (standards) a observar e a ferramentas para o diagnóstico. De um modo geral, os manuais para as auditorias institucionais incluem indicações orientadoras importantes para balizarem, sem influenciar em demasia, o trabalho de planeamento e desenvolvimento dos sistemas internos de qualidade. Os próprios ESG, ao associarem um conjunto de orientações a cada um dos sete padrões para a garantia interna da qualidade, dão desde logo algumas indicações valiosas para as instituições.

A partir das referências analisadas neste estudo, é possível concluir por algumas especificações essenciais para um sistema interno de garantia da qualidade minimamente adequado ao que parecem ser as boas práticas internacionais nesta matéria. Um primeiro contributo nesse sentido poderá ser a noção de que, subjacente ao conceito de garantia da qualidade, se identificam seis questões básicas, que constituem aliás a charneira para o referencial das auditorias institucionais no Reino Unido desde o início da década de 90¹ e têm influenciado outros sistemas de garantia da qualidade, questões essas que têm a ver com os aspectos a seguir referidos e podem ser equacionadas na forma interrogativa:

- O *propósito*: O que é que se está a tentar fazer?
- A *razão*: Porquê é que se está a fazê-lo?
- O *método*: Como é que se está a fazê-lo?
- A *monitorização*: Como é que se sabe que o método funciona?
- A *optimização* do método: Porquê será esta a melhor forma de o fazer?
- A *melhoria contínua*: Como se poderá melhorá-lo?

Realça-se que a identificação clara de um propósito é efectivamente essencial, como se salientou no ponto 6.2, não só porque é à volta desse propósito que se poderá definir um ‘sentido de direcção’ impulsionador e motivador para toda a instituição, mas também porque, devendo os procedimentos de garantia da qualidade ser adequados ao propósito, este constitui um referencial central para o planeamento e implementação do sistema.

No documento que estabelece os critérios para as auditorias institucionais, a Agência norueguesa NOKUT apresenta uma abordagem interessante para as características essenciais que deverão integrar um ‘sistema satisfatório’ de garantia interna da qualidade e que são submetidas ao escrutínio da auditoria². Essas características, formuladas de maneira muito sintética e aberta, poderão ser tomadas como um referencial de base, a saber:

- O sistema deverá estar bem integrado e firmemente articulado com os mecanismos de governação (direcção e gestão) da instituição;
- O sistema deverá gerar a informação necessária para a prossecução do seu propósito, e assegurar que a informação é analisada e disseminada aos níveis apropriados de responsabilidade e gestão;
- Deverão existir procedimentos para a utilização do conhecimento obtido através do sistema na tomada de medidas direccionadas ao desenvolvimento e melhoria institucional;
- Tal como para os demais instrumentos de gestão, o sistema deverá ser avaliado internamente e desenvolvido de acordo com as necessidades.

¹ Peter Williams, Director Executivo da QAA, reclama para si a autoria desta abordagem, que afirma ter concebido em Novembro de 1990 (AQA, 2009b, p. 18).

² *Criteria for Evaluation of Universities and University Colleges' Quality Systems for Educational Activities*, NOKUT, p. 1.

Acrescenta-se que um bom sistema de garantia da qualidade é simultaneamente uma ferramenta de gestão para a instituição e um sistema prático para a melhoria de actividades no dia a dia, pelo que o trabalho com a qualidade se não deverá reduzir a regras de inspecção e controlo. O sistema deverá, por conseguinte:

- Estar baseado em procedimentos intimamente associados aos próprios processos de aprendizagem e aos ambientes de aprendizagem;
- Ser motivador para todo o pessoal e estudantes e envolvê-los no trabalho relacionado com a qualidade.

A partir destas ideias de base, e tomando em consideração os referenciais (incontornáveis) constituídos pelos ESG e pelo regime jurídico da avaliação do ensino superior³, bem como ideias e reflexões apresentadas nos estudos de caso tratados neste trabalho, é possível identificar algumas orientações gerais para o planeamento e desenvolvimento de um sistema interno de garantia da qualidade, em termos de referenciais para o modo de organização do sistema e de alguns requisitos a serem cumpridos. Os ESG, assim como diversos dos sistemas estudados, têm um âmbito limitado à dimensão do ensino e aprendizagem, mas o regime jurídico português é inclusivo em relação às diferentes vertentes da missão institucional. Por conseguinte, no conjunto de dez referenciais sugeridos no ponto seguinte, sete deles seguem de perto as orientações dos ESG, centrando-se essencialmente no ensino e aprendizagem, e três outros respeitam especificamente à investigação e desenvolvimento, à interação com a sociedade e à área transversal da internacionalização⁴. Para cada um dos referenciais, são ainda sugeridas algumas orientações gerais, que ajudam a compreender o seu alcance e exemplificam a sua aplicação.

Numa nota final sobre os sistemas internos de garantia da qualidade, deixa-se ainda uma reflexão sobre a natureza das estruturas próprias para a coordenação e apoio ao sistema, no que se refere ao perfil dos ‘técnicos de qualidade’ envolvidos, face aos cuidados a ter perante o risco de os processos de garantia da qualidade poderem ser considerados pela comunidade académica como um exercício essencialmente burocrático e uma perda de tempo. Num estudo de caso de uma universidade inglesa que aprofunda o papel e efeito das estruturas centrais de apoio no desenvolvimento dos sistemas de qualidade, são apresentadas as seguintes considerações, que se crê revestirem um interesse geral:

“... as pessoas associadas ao trabalho com a qualidade deverão ser vistas como colegas que trabalham com o pessoal docente e são aceites por ele, e não apenas como parte de uma gestão exclusivamente preocupada com a obtenção de bons resultados. Deve haver a percepção de que têm um bom conhecimento e compreensão do trabalho académico e da natureza do ensino e aprendizagem. (...) Sendo importante que o pessoal das unidades de gestão da qualidade compreenda as exigências da garantia da qualidade, é igualmente

³ Lei nº 38/2007, de 16 de Agosto.

⁴ A área da internacionalização poderá, igualmente, ser tratada de forma integrada no âmbito dos outros referenciais. O seu tratamento autónomo dar-lhe-á, porém, uma visão mais holística e uma maior visibilidade.

necessário que sejam capazes de assegurar que os processos de garantia da qualidade apoiem de facto, e não prejudiquem, a instituição na sua preocupação de melhorar o ensino e melhor prosseguir a sua missão.”⁵

8.1.1 Proposta de referenciais para os sistemas internos de garantia da qualidade

Os referenciais a seguir apresentados, que se encontram formulados em termos de declarações que caracterizam um sistema interno de garantia da qualidade consolidado e consonante com os padrões europeus e os requisitos legais aplicáveis, têm por objectivo fornecer um conjunto de orientações gerais que possam auxiliar as instituições de ensino superior na concepção e implementação dos seus sistemas de qualidade.

Referencial 1 - Definição da política e objectivos de qualidade: *A instituição consolidou uma cultura de qualidade, apoiada numa política e em objectivos de qualidade formalmente definidos e publicamente disponíveis.*

Nesse sentido, a instituição preparou, aprovou formalmente e publicitou documentação em que exprime a política institucional e os objectivos para a qualidade, que inclui, nomeadamente:

- A estratégia institucional para a melhoria contínua da qualidade e padrões de qualidade;
- A organização do sistema de garantia da qualidade, indicando as responsabilidades dos diferentes órgãos e níveis de gestão neste domínio;
- As formas de envolvimento dos estudantes e demais partes interessadas (internas e externas) nos processos de garantia da qualidade;
- O modo de implementação, acompanhamento e revisão da política para a qualidade.

Referencial 2 – Definição e garantia da qualidade da oferta formativa: *A instituição dispõe de mecanismos para a avaliação e renovação da sua oferta formativa, tendo desenvolvido metodologias para a aprovação, acompanhamento e revisão periódica dos seus cursos e graus.*

A instituição promoveu, a este propósito, a definição de:

- Procedimentos e critérios para organizar, informar e decidir sobre os processos de criação, de modificação, de suspensão ou de extinção de cursos (conducentes ou não a grau), com identificação dos órgãos e partes interessadas internas e externas envolvidos nesses processos⁶;

⁵ Hodgson, K. (2009). Developments to Encourage Quality Enhancement: A Case Study. In EUA (2009b), p. 20.

⁶ Nos termos do artigo 18º, alínea a), da Lei nº 38/2007, esses procedimentos deverão integrar, obrigatoriamente:

- A participação dos conselhos pedagógicos e a apreciação dos estudantes, designadamente através daqueles conselhos e das associações destes;

- Sistemas de recolha e análise de informação, incluindo o *feedback* proveniente de antigos alunos, empregadores e outros parceiros externos relevantes, para servir de base à tomada de decisões quanto à manutenção, actualização ou renovação da oferta formativa;
- Procedimentos para a revisão periódica regular dos cursos (com participação de especialistas externos) e para assegurar a implementação das melhorias definidas a partir do processo de revisão;
- Objectivos de aprendizagem explícitos para cada curso, os quais se encontram publicamente disponíveis.

Referencial 3 – Garantia da qualidade das aprendizagens e apoio aos estudantes: *A instituição está dotada de procedimentos que permitem promover e comprovar a qualidade do ensino que empreende e garantir que este tem como finalidade fundamental favorecer a aprendizagem dos estudantes.*

Para a prossecução deste objectivo, a instituição:

- Dedicar uma atenção meticulosa à concepção e conteúdos de cada curso e do respectivo currículo, promovendo, nomeadamente, a definição explícita e detalhada dos objectivos de aprendizagem de cada unidade curricular do curso, bem como dos conceitos nucleares a adquirir, dos materiais de trabalho disponíveis, das formas de avaliação das aprendizagens e da programação das actividades na leccionação da unidade curricular, com uma particular atenção ao esforço de trabalho do aluno;
- Definir as directrizes e regulamentos respeitantes à organização do ensino e aos estudantes;
- Definir procedimentos para a selecção e recrutamento de estudantes;
- Desenvolver mecanismos para promover o apoio social e acompanhamento psicológico dos estudantes, bem como acções de integração e de promoção do sucesso académico, e promover a avaliação periódica destes mecanismos;
- Promover actividades de investigação e inovação para os estudantes;
- Definir procedimentos para monitorizar, avaliar e melhorar os processos e resultados do ensino e aprendizagem, garantindo o envolvimento de estudantes, docentes e outras partes interessadas relevantes;
- Garantir que a avaliação dos estudantes é efectuada de acordo com critérios, regulamentos e procedimentos previamente definidos e publicitados, e que são aplicados de forma consistente⁷;

-A participação dos centros de investigação que colaboram na organização e funcionamento de ciclos de estudos;

- A participação de entidades consultivas externas que colaborem com a instituição.

⁷ As orientações da ENQA dão um grande relevo à avaliação dos estudantes, considerada como um dos elementos mais importantes do ensino. De acordo com essas orientações, os procedimentos para a avaliação dos estudantes deverão:

- Promove procedimentos para avaliar a integração e evolução profissional dos graduados;
- Define mecanismos para lidar com reclamações e sugestões.

Referencial 4 – *Investigação e desenvolvimento:* *A instituição está dotada de mecanismos para promover, avaliar e melhorar a actividade científica, tecnológica e artística adequada à sua missão institucional.*

As políticas de investigação e desenvolvimento da instituição abordam, nomeadamente:

- Mecanismos de institucionalização e gestão da investigação⁸;
- Mecanismos de articulação entre o ensino e a investigação, designadamente no que se refere ao contacto dos estudantes com actividades de investigação e inovação desde os primeiros anos;
- Mecanismos de valorização económica do conhecimento;
- Procedimentos para a monitorização, avaliação e melhoria dos recursos humanos e materiais afectos à investigação e desenvolvimento, da produção científica, tecnológica e artística, dos resultados da valorização do conhecimento e dos resultados da articulação entre o ensino e a investigação.

Referencial 5 – *Relações com o exterior:* *A instituição está dotada de mecanismos para promover, avaliar e melhorar a colaboração interinstitucional e com a comunidade, nomeadamente quanto ao seu contributo para o desenvolvimento regional e nacional.*

-
- ser concebidos para medir o desempenho dos estudantes quanto à aquisição de saberes e aptidões previstos nos objectivos de aprendizagem definidos para a unidade curricular;
 - ser apropriados ao seu propósito (de diagnóstico, formativo ou sumativo);
 - ter critérios claros e publicamente conhecidos para a correcção/classificação das questões/trabalhos;
 - ser levados a cabo por pessoas que compreendam o papel da avaliação na progressão dos estudantes, no sentido da aquisição dos saberes e aptidões associados à qualificação pretendida;
 - sempre que possível, não depender apenas dos juízos formulados por um só examinador;
 - ter em atenção todas as consequências possíveis dos regulamentos de exames;
 - ter regulamentos claros relativos a faltas, doença e outras circunstâncias mitigadoras;
 - assegurar que as avaliações são efectuadas com segurança, de acordo com os procedimentos definidos institucionalmente;
 - ser sujeitos a inspecções administrativas de verificação, para garantir precisão na aplicação dos procedimentos;
 - garantir que os estudantes são claramente informados acerca da estratégia de avaliação a ser usada na unidade curricular, quais os exames e outros modos de avaliação a que são sujeitos, o que se espera deles e os critérios que serão aplicados na avaliação do seu desempenho.

⁸ Procedimentos e critérios para a criação, extinção e gestão de unidades de investigação e de unidades de interface, captação de financiamentos, incentivos à produção científica, ...

No âmbito das políticas de interacção com o exterior, a instituição dispõe de procedimentos para promover, monitorizar, avaliar e melhorar as actividades de interface e acção externa, designadamente no que se refere:

- À colaboração interinstitucional;
- À prestação de serviços ao exterior;
- À acção cultural, desportiva e artística no exterior;
- À integração em projectos e parcerias nacionais;
- Ao contributo para o desenvolvimento regional e nacional, adequado à missão institucional;
- À captação de receitas próprias através da actividade desenvolvida.

Referencial 6 – Recursos humanos: *A instituição conta com mecanismos apropriados para assegurar que o recrutamento, gestão e formação do seu pessoal docente e pessoal de apoio se efectua com as devidas garantias de qualificação e competência para que possam cumprir com eficácia as funções que lhes são próprias.*

Nesse sentido, a instituição:

- Dispõe de procedimentos que lhe permitem a recolha e análise de informação sobre as necessidades de pessoal docente e de apoio (nomeadamente o perfil funcional e o perfil de competências), de acordo com a sua política de recursos humanos;
- Dispõe de mecanismos para a recolha e análise de informação relativa às competências e aos resultados da actuação do pessoal docente e pessoal não docente, com vista à avaliação de desempenho, à formação, à promoção e ao reconhecimento do mérito, e dotou-se de procedimentos para regular e garantir os correspondentes processos de tomada de decisão, implementação e *follow-up*⁹.

Referencial 7 – Recursos materiais e serviços: *A instituição está dotada de mecanismos que lhe permitem planear, gerir e melhorar os serviços e recursos materiais com vista ao desenvolvimento adequado das aprendizagens dos estudantes e demais actividades científico-pedagógicas.*

Com esta finalidade, a instituição dispõe de mecanismos que permitem a recolha e análise de informação relativa à manutenção, gestão e adequação dos recursos materiais e serviços¹⁰, incluindo os serviços de apoio aos estudantes, e dotou-se de procedimentos para regular e garantir os correspondentes processos de tomada de decisão, implementação e *follow-up*;

⁹ Os procedimentos adoptados para assegurar que o pessoal docente possui a qualificação e a competência necessárias ao desempenho da sua função deverão ser disponibilizados aos responsáveis pelos processos de avaliação externa e ser objecto de apreciação nos relatórios de avaliação (padrão 1.4 dos ESG e artigo 18º, alínea b), da Lei nº 38/2007).

¹⁰ Instalações, equipamentos pedagógicos, bibliotecas, recursos TIC, material científico, cantinas, ..., incluindo os aspectos relacionados com a segurança e o meio ambiente, bem como com necessidades específicas de estudantes portadores de deficiência.

Referencial 8 – Sistemas de informação: *A instituição está dotada de mecanismos que permitem garantir a recolha, análise e utilização dos resultados¹¹ e de outra informação relevante para a gestão eficaz dos cursos e demais actividades.*

Neste âmbito, a instituição:

- Dispõe de mecanismos que permitem obter informação sobre as necessidades e expectativas das diferentes partes interessadas em relação à qualidade das formações e serviços oferecidos;
- Conta com sistemas de recolha de informação para o levantamento de resultados e outros dados e indicadores relevantes¹², que incluem, nomeadamente¹³:
 - a progressão dos estudantes e taxas de sucesso;
 - a empregabilidade dos graduados;
 - a satisfação dos estudantes com os seus cursos;
 - a eficácia dos docentes;
 - o perfil da população estudantil;
 - os recursos de aprendizagem disponíveis e os seus custos;
 - os indicadores chave de desempenho adoptados pela própria instituição.
- Definiu procedimentos para regular e garantir os processos de tomada de decisão relacionados com a utilização dos resultados, bem como as estratégias de actuação para a melhoria dos processos e resultados;
- Dispõe de formas de envolvimento das partes interessadas na aferição, análise e melhoria dos resultados.

Referencial 9 – Informação pública: *A instituição está dotada de mecanismos que permitem a publicação periódica de informação actualizada, imparcial e objectiva, tanto quantitativa como qualitativa, acerca dos cursos, graus e diplomas oferecidos e das demais actividades que desenvolve¹⁴.*

Para este efeito, a instituição estabeleceu procedimentos para a prestação regular de informação pública acerca de um conjunto pré-definido de dados e resultados¹⁵.

¹¹ Resultados das aprendizagens, da inserção laboral, da satisfação das partes interessadas, ...

¹² O sistema de informação deverá revestir uma natureza simultaneamente quantitativa e qualitativa, incluindo indicadores de desempenho. É importante que se defina a nível nacional uma carteira de indicadores mínimos que, em termos de séries temporais, se possa assumir para as instituições como uma Carta de Progresso Institucional.

¹³ Cf. orientações do padrão 1.6 dos ESG.

¹⁴ Incluindo a monitorização do trajecto dos seus diplomados por um período razoável de tempo, na perspectiva da empregabilidade (artigo 18º, alínea e) ii), da Lei nº 38/2007).

¹⁵ Quer o RJIES (no artigo 162º, nº2), quer os ESG (nas orientações do padrão 1.7), especificam aspectos em relação aos quais as instituições deverão disponibilizar informação precisa e suficiente. Dessas orientações, bem como de reflexões efectuadas ao longo deste trabalho, resulta que a informação a publicitar deverá incluir, nomeadamente: a missão e

Referencial 10 – Internacionalização: *A instituição está dotada de mecanismos para promover, avaliar e melhorar as suas actividades de cooperação internacional.*

No âmbito das suas políticas de internacionalização, a instituição definiu procedimentos para promover, monitorizar, avaliar e melhorar as actividades de índole internacional, designadamente as relativas:

- À participação/coordenação em actividades internacionais de educação e formação;
- À participação/coordenação em projectos internacionais de investigação;
- À mobilidade de estudantes, docentes e funcionários.

8.2 ELEMENTOS NUCLEARES PARA UM MODELO DE CERTIFICAÇÃO DE SISTEMAS INTERNOS DE GARANTIA DA QUALIDADE

A análise comparativa efectuada em 7.2 dá algumas indicações importantes sobre as características dos principais modelos de auditoria institucional a funcionar na Europa, os seus elementos comuns e aqueles outros que os diferenciam, bem como a preocupação em que esses modelos sejam vistos não como meros mecanismos de controlo externo, embora esse propósito esteja presente em alguns dos esquemas obrigatórios de auditoria, mas também, ou essencialmente, como incentivadores de uma cultura interna nas instituições de ensino superior que eleja a qualidade como um objectivo estratégico central à missão institucional.

As opiniões relatadas são de um modo geral bastante positivas quanto à aceitação dos processos de auditoria institucional por parte das instituições e ao seu impacto na dinâmica de desenvolvimento dos sistemas internos de garantia da qualidade. Em dois dos países que concluíram já um ciclo completo de auditorias é, por exemplo, referido o sucesso evidente dessa dinâmica em áreas relacionadas com o envolvimento dos estudantes e um melhor envolvimento do pessoal em matérias relacionadas com a melhoria do ensino e aprendizagem e com a gestão estratégica

objectivos da instituição, os seus estatutos e regulamentos e as unidades orgânicas que a constituem; a oferta formativa; os objectivos de aprendizagem e qualificações conferidas, e as perspectivas de empregabilidade, em relação a cada curso; a qualificação do pessoal docente e o seu regime de vínculo à instituição e de prestação de serviços; as políticas de acesso e orientação dos estudantes; a planificação dos cursos; as metodologias de ensino, aprendizagem e avaliação dos estudantes; as oportunidades de mobilidade; os direitos e deveres dos estudantes, incluindo a indicação das propinas e taxas a pagar por estes; os serviços de acção social escolar; os mecanismos para lidar com reclamações e sugestões; o acesso aos recursos materiais e serviços de apoio ao ensino; os resultados do ensino, expressos nos resultados académicos, de inserção laboral e de grau de satisfação das partes interessadas; as políticas de garantia interna da qualidade, títulos de acreditação e resultados da avaliação da instituição e dos seus ciclos de estudos.

da melhoria da qualidade nas instituições¹⁶ (Escócia), bem como a percepção de que os critérios estabelecidos para as auditorias, desenvolvidos em cooperação com as instituições de ensino superior, contribuíram para o desenvolvimento da qualidade na educação¹⁷ (Noruega).

Na concepção de um processo de auditoria institucional, convirá ter presente o cansaço e reacção das instituições em relação ao esforço que lhes tem vindo a ser exigido no domínio da garantia da qualidade, nem sempre com efeitos ou vantagens evidentes. Como se afirma no relatório Trends V, “os sistemas de garantia externa da qualidade necessitam de demonstrar que efectivamente produzem uma melhoria na qualidade, existindo ainda uma preocupação considerável com a carga burocrática crescente que foi colocada nas instituições”¹⁸. A boa aceitação dos processos de auditoria institucional que se tem verificado em bastantes países está em boa parte ligada à expectativa de que possam contribuir para procedimentos aligeirados de garantia externa da qualidade, como contrapartida a uma maior atenção a processos internos de qualidade que, desejavelmente, se orientem para a criatividade e a inovação na prossecução da missão institucional¹⁹, favorecendo a melhoria de processos e resultados sem prejuízo de uma prestação transparente de informação às partes interessadas e à sociedade em geral²⁰.

O papel pedagógico e formativo da garantia da qualidade é um outro aspecto a valorizar, em especial em relação a instituições que se encontrem ainda numa fase embrionária de desenvolvimento dos seus sistemas internos de qualidade. Os processos de auditoria institucional mais orientados à melhoria da qualidade e que incluem uma vertente de orientação e apoio às instituições tendem a reforçar esse papel, incentivando e facilitando a responsabilização institucional pela garantia da qualidade.

O desenvolvimento de um modelo de auditoria institucional implica a fixação prévia de standards, que constituam um referencial simultaneamente para as instituições, na concepção e desenvolvimento dos seus sistemas internos de garantia da qualidade, e para os auditores, no escrutínio desses sistemas. A definição de standards deverá desejavelmente ser efectuada de forma suficientemente aberta, para que não sejam indutores de mera conformidade, e deverá ser participada pelas instituições de ensino superior, para as sintonizar com o verdadeiro significado e

¹⁶ Brink, C. & Kohler, A. (2009). Audit Approaches – Features for a Common Understanding. In AQA (2009b), p. 39.

¹⁷ *Ibidem*, p. 40.

¹⁸ Crosier, D. et al. (2007). *Trends V: Universities Shaping the European Higher Education Area*, p. 9.

¹⁹ Vejam-se, a este respeito, as conclusões do Projecto QAHECA (ponto 5.4).

²⁰ Um desafio que se coloca aos sistemas de garantia da qualidade é, efectivamente, o do equilíbrio entre o interesse das instituições em dispor de mecanismos mais leves de avaliação externa e o interesse da sociedade, em especial dos estudantes, em informação transparente sobre a qualidade dos cursos. Como é afirmado a propósito do modelo alemão, “the intriguing question (...) is how a productive interplay between internal and external governance of quality can be achieved and to what extent European HE systems can come together in this regard” (Witte, 2008, p. 52).

alcance dos standards e desenvolver um sentido de apropriação que potencie a aceitação do modelo e a motivação para o seu envolvimento efectivo no trabalho a realizar. Esta preocupação deverá estar presente mesmo quando se pretenda que a auditoria conduza a uma decisão formal de certificação do sistema interno de garantia da qualidade da instituição, na medida em que, sem esses cuidados, “o modelo de certificação, com a sua ênfase no cumprimento de procedimentos, pode ter o efeito secundário de conduzir a uma maior burocratização e conformidade de processos, numa visão de profissionalismo baseada em listas de competências e resultados determinados externamente, o que poderá excluir a reflexão”²¹.

Em conclusão, face às considerações anteriores, à análise comparativa efectuada em 7.2 e ainda à reflexão incluída em 8.1 sobre os sistemas internos de qualidade, sem esquecer outros aspectos relevantes tratados ao longo do trabalho, nomeadamente as conclusões do Projecto QAHECA, poderão indicar-se, de forma sintética, alguns aspectos nucleares a ter em consideração no planeamento e implementação de um modelo de certificação de sistemas internos de garantia da qualidade nas instituições de ensino superior através de um processo de auditoria institucional, consonantes com o que se começa a definir como boas práticas europeias nesta matéria:

- **Cooperação e diálogo** – A garantia da qualidade é sensível ao contexto. A preparação da concepção do modelo de auditoria institucional deverá, pois, incluir uma ampla auscultação às partes interessadas, com vista a assegurar a sua adequação às necessidades sentidas pelas instituições e outros actores relevantes, bem como a aceitação e adesão interessada das instituições. Essa preocupação é particularmente pertinente para a definição dos standards para a certificação, pelo seu papel determinante no próprio desenvolvimento dos sistemas internos de garantia da qualidade.
- **Aceitação social** – As pressões sociais têm influenciado os sistemas de garantia da qualidade, nem sempre de forma racional ou no melhor sentido para a promoção da qualidade. É importante que o processo de auscultação procure também assegurar a aceitação, por parte da sociedade e do poder político, de que a auditoria institucional constitui uma boa forma de abordagem à garantia externa da qualidade, pelo menos tão credível e eficaz como a acreditação de cursos.
- **Clareza de propósito** – Os propósitos do modelo de auditoria institucional a desenvolver deverão ser definidos de forma clara, nomeadamente quanto ao equilíbrio que se pretenda estabelecer entre a função de controlo e verificação de conformidade e o propósito da manutenção e melhoria contínua da qualidade.
- **Aligeiramento de processos** – Verifica-se uma tendência na Europa para que os sistemas de auditoria institucional constituam o único processo de garantia externa de qualidade ou, quando cumulativos com processos de acreditação de cursos, contribuam para uma acentuada simplificação

²¹ Smith, Armstrong and Brown (1999), citados por Fernández *et al.* (2008), p. 61.

destes. Nesta linha de evolução, a interacção entre os processos de auditoria institucional e de acreditação de cursos deverá ser definida e bem clarificada à partida (como parte da clareza de propósito), sendo desejável que a certificação do sistema interno de garantia da qualidade de uma instituição por parte da Agência tenha como consequência uma diminuição significativa do esforço associado à acreditação individual de cursos na instituição.

- **Promoção da melhoria** – A experiência relatada nos estudos de caso tratados enfatiza os efeitos positivos para a promoção e melhoria da qualidade em resultado de processos de auditoria que privilegiam o incentivo à criatividade, inovação e assunção de risco, em detrimento da conformidade estrita com padrões definidos externamente. O modelo de auditoria institucional a instalar deverá ter esta experiência em mente, tanto na definição de propósitos como na sua forma de organização, por forma a assumir-se como inspirador de uma verdadeira cultura de qualidade nas instituições.
- **Papel pedagógico e formativo** – Em consonância com esta ideia, é desejável que o processo de auditoria assuma uma vertente pedagógica e formativa importante, num contributo para uma melhor organização interna dos procedimentos de garantia da qualidade nas instituições, expressa nomeadamente no tipo de informação e referenciais disponibilizados, no apoio e contactos com especialistas da Agência e nas recomendações emitidas nos relatórios de auditoria.
- **Standards não prescritivos** – O processo de auditoria institucional não deverá ser indutor de modelos estandardizados de garantia interna da qualidade, que tenderiam naturalmente a privilegiar a conformidade formal. Os standards para a auditoria deverão, por conseguinte, ser formulados de forma suficientemente aberta, sem serem prescritivos em relação ao modo concreto de implementação dos sistemas internos de qualidade, e acompanhados de orientações que possam ajudar as instituições no desenvolvimento desses sistemas.
- **Referenciais para os standards** – Os ESG e o regime jurídico nacional constituem referência obrigatória para a fixação dos standards. O conjunto de referenciais sugerido em 8.1.1 fornecem algumas orientações que podem ser úteis para a definição dos standards a adoptar.
- **Simplificação de procedimentos** – Se não forem tomados os devidos cuidados, os processos de garantia da qualidade tendem a gerar burocracia. Os procedimentos associados ao processo de auditoria institucional deverão, desejavelmente, ser concebidos da forma mais simples possível, com o objectivo de apoiarem e ajudarem a desenvolver as iniciativas das instituições, sem lhes imporem um quadro burocrático pesado e alheio à sua cultura institucional²².

²² Por exemplo, os relatórios de auto-avaliação para efeitos das auditorias poderão ser muito simplificados se for incentivada a apresentação de documentação já existente sobre o sistema

- **Preparação da auditoria** – Os contactos iniciais entre a Agência e a instituição para a preparação da auditoria constituem um campo por excelência para a expressão da linha de diálogo e colaboração entre Agência e instituições. Os procedimentos prévios para a preparação da auditoria, para além de orientarem a instituição e a ajudarem no trabalho de preparação para a auditoria, poderão ainda ajudar na sensibilização da comunidade académica para o reconhecimento das vantagens dos processos internos de qualidade e a necessidade do seu envolvimento efectivo. Exemplos de boas práticas anteriormente referenciadas incluem um diálogo inicial com a instituição, o fornecimento de informação adequada por parte da Agência, a realização de reuniões prévias ou seminários com participação alargada e a contratualização formal dos termos de referência para a auditoria.
- **Participação das partes interessadas** – A centralidade dos estudantes e a participação efectiva das partes interessadas, internas e externas, nos processos internos de qualidade são consensualmente considerados como elementos essenciais a uma cultura institucional de qualidade. Os standards a definir para o processo de auditoria deverão ter este facto em consideração, a exemplo do que sucede nos diversos sistemas de auditoria instituídos na Europa.
- **Follow-up** – O estabelecimento de mecanismos de *follow-up* é importante para a credibilização dos processos de auditoria e também como meio de apoio continuado ao desenvolvimento das instituições. Há vantagens em que os procedimentos de *follow-up* sejam incluídos à partida como parte integrante do conceito global do processo de auditoria, tomando por referência algumas das boas práticas anteriormente referidas no que concerne a um diálogo sistemático e construtivo com as instituições.
- **Difusão de resultados globais e boas práticas** – Um outro aspecto de *follow-up*, de natureza sistémica, consiste no tratamento (anual ou por ciclos de avaliação) dos relatórios de auditoria para identificação de aspectos comuns importantes e de boas práticas susceptíveis de difusão, num contributo para a melhoria global do sistema de ensino superior e do sistema de garantia da qualidade. A concepção do sistema de auditoria a desenvolver deverá, desejavelmente, incluir este tipo de mecanismos de tratamento e difusão de resultados globais e de boas práticas.

8.3 ORIENTAÇÕES PARA O TRABALHO A DESENVOLVER

A decisão da A3ES de vir a instalar um processo de auditoria institucional para a certificação dos sistemas internos de garantia da qualidade nas instituições de ensino

de qualidade e o seu funcionamento e resultados. Um exemplo de boas práticas nesse sentido é o sistema vigente na Noruega, em que a Agência NOKUT não exige um relatório de auto-avaliação, porque toda a auditoria é baseada em documentação que faz parte do próprio sistema interno de qualidade.

superior, dentro da intenção de desenvolver procedimentos mais leves para a acreditação de cursos, em alternativa ao actual modelo de acreditação individual de cursos, insere-se claramente nas tendências mais actuais da garantia externa da qualidade na Europa, como ressalta do presente estudo, em que se analisa o quadro evolutivo da garantia da qualidade no Espaço Europeu de Ensino Superior, em especial no que concerne o desenvolvimento de modelos de auditoria institucional.

Previamente à certificação, coloca-se a questão central da especificação dos sistemas internos de garantia da qualidade, face aos referenciais europeus e nacionais. Este é um ponto de partida imprescindível para que as instituições se possam preparar para aderirem ao processo de auditoria, definindo e implementando as suas estratégias e procedimentos para a garantia interna da qualidade em conformidade com os critérios genéricos que forem fixados pela Agência. Como se referiu, reiteradamente, ao longo do trabalho, as boas práticas apontam para um trabalho participado de construção do quadro de referência a aplicar, que envolva a Agência, as instituições de ensino superior e outras partes interessadas relevantes, nomeadamente o poder político e as associações profissionais. A sugestão de referenciais apresentada em 8.1.1, que mereceu o acordo de princípio da Agência, constituiu uma base de partida para o exercício de auscultação e diálogo com as partes interessadas.

Concomitantemente, coloca-se a questão da arquitectura geral e princípios enformadores do modelo de certificação a criar. As sugestões avançadas em 8.2 poderão, de igual modo, ser catalisadoras da reflexão a efectuar com as partes interessadas, de forma que a Agência possa fixar as traves mestras do processo de auditoria institucional com uma boa probabilidade de aceitação social do modelo e de adesão construtiva e interessada das instituições.

Uma vez assentes os standards e os princípios gerais a observar, há que desenvolver os procedimentos e a documentação para o processo de auditoria institucional, com destaque para a preparação do respectivo manual e dos guiões necessários. No âmbito desse trabalho, há aspectos mais concretos de natureza metodológica a considerar, que não foram objecto de tratamento específico no presente trabalho pelo seu carácter essencialmente operacional, como sejam, designadamente, os relativos ao perfil dos auditores e constituição das equipas de auditoria, à formação dos auditores, à tipologia e organização das visitas, ou à forma, conteúdos e publicitação dos relatórios finais. É possível, com algum trabalho adicional de recolha e tratamento de informação, recolher muitos dados e ensinamentos a este respeito a partir dos estudos de caso referenciados.

Considera-se ficar assim relativamente balizado o caminho a percorrer no futuro próximo, no sentido, positivo, apontado pela Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior de conduzir o sistema nacional de garantia da qualidade para patamares de modernidade que o possam colocar entre os sistemas europeus de referência. Há, no entanto, ainda algumas observações finais a ter em mente, pela relevância que podem assumir nos trabalhos de reflexão e de implementação que se aproximam.

Uma primeira noção a ter presente é a de que a garantia da qualidade é um processo dispendioso, sendo uma ilusão pensar-se que a transição para um sistema

de auditoria institucional implicará uma grande redução global de custos, na medida em que a instalação e funcionamento dos sistemas internos de qualidade vai exigir recursos consideráveis²³. Como se referiu em 6.1, na maioria dos países europeus foram introduzidos incentivos financeiros consideráveis para a melhoria dos sistemas internos de garantia da qualidade nas instituições, em reconhecimento do esforço financeiro envolvido nesse trabalho. O reconhecimento desta questão e a consequente tomada de medidas de apoio e incentivo é essencial para que Portugal se possa inserir no primeiro pelotão da qualidade e da garantia da qualidade no ensino superior europeu.

Uma segunda ideia tem a ver com a necessidade de um compromisso a longo prazo com a qualidade, como factor chave de sucesso para uma cultura de qualidade – “o desenvolvimento e consolidação de culturas de qualidade não acontece da noite para o dia: a dinâmica de uma melhoria real depende em grande medida da possibilidade de se operar no contexto de políticas relativamente estáveis e previsíveis”²⁴. As experiências mais recentes de instalação de processos de auditoria institucional com inclusão de uma fase de apoio e/ou consultoria às instituições²⁵ mostra que o desenvolvimento dos sistemas internos de qualidade leva tempo e necessita de um período de funcionamento experimental e de consolidação antes de se submeter formalmente a um processo de certificação.

Finalmente, mas não menos importante, levanta-se a questão de manter o sistema de garantia da qualidade suficientemente leve, nomeadamente no que se refere à periodicidade das avaliações, para que, sem prejuízo da prossecução dos objectivos centrais do sistema, se evite a rotina e o cansaço com a garantia da qualidade nas instituições. Efectivamente, como nos interroga Sybille Reichert, “com a crescente frequência de avaliações, como se poderá evitar que a rotina se instale e mine a motivação para investir a garantia da qualidade com um interesse genuíno para se identificarem as fraquezas próprias e para melhorar?”²⁶. Pelo menos parte da resposta é-nos dada por Ko Scheele: “The quest for the Holy Grail of optimum quality assurance is more about smart systems than about large ones”²⁷.

²³ Como afirma Johanna Witte, investigadora do Bavarian State Institute for Higher Education Research and Planning, referindo-se ao modelo alemão de acreditação de sistemas, “the resources cannot be saved; they need to be shifted from the end of the pipeline to the beginning of the pipeline”, numa alusão aos encargos que se deslocam das Agências para as instituições de ensino superior.

²⁴ AQA (2009b). *Trends of Quality Assurance and Quality Management in Higher Education Systems*, p. 61, numa referência à experiência recolhida do programa *Quality Enhancement Framework*, na Escócia.

²⁵ Casos da Áustria e Espanha.

²⁶ Reichert, S. (2008). Looking Back – Looking Forward: Quality Assurance and the Bologna Process. In EUA (2008), p. 7.

²⁷ Scheele, K. (2004). Licence to Kill: About Accreditation Issues and James Bond. In Di Nauta *et al.* (2004), p. 22. Ko Scheele é Inspector do *Inspectorate of Education in the Netherlands*.

BIBLIOGRAFIA

- A3ES (2009). *Plano de Actividades para 2009*, Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior, Lisboa.
- Aas, G., Askling, B., Dittrich, K., Froestad, W., Haugh, P., Lycke, K., Moitus, S., Pyykö, R. & Sörskär, A. (2009). *Assessing Education Quality: Knowledge Production and the Role of Experts*, ENQA Workshop Reports 6, European Association for Quality Assurance in Higher Education, Helsinki.
- Amaral, A. & Rosa, M.J. (2008). International Review of the Portuguese Quality Assurance System. In EUA (Ed.), *Implementing and Using Quality Assurance: Strategy and Practice – A Selection of Papers from the 2nd European Quality Assurance Forum*, EUA Case Studies 2008, European University Association, Brussels, pp. 74-79.
- ACQUIN (2004). *Pilot Project “Process Quality for Teaching and Learning” – Concept and Implementation of a Process Accreditation Approach*, Accreditation, Certification and Quality Assurance Institute, Bayreuth.
- ACQUIN (2009). *Guidelines for System Accreditation Procedures*, Accreditation, Certification and Quality Assurance Institute, Bayreuth. http://www.acquin.org/doku_serv/Guide_System_EN_ACQUIN.pdf, acedido em 27.10.2009.
- ANECA (2006). *Propuesta – Criterios y Directrices para la Acreditación de Enseñanzas Universitarias Conducentes a Titulos Oficiales Españoles de Grado e Máster*, Ed:01 12/05/06, Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, Madrid. http://www.aneca.es/media/168582/pa_modelo_061213.pdf, acedido em 09.11.2009.
- ANECA (2009a). *Memoria de Actividades Enero - Diciembre 2008*, Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, Abril 2009, Madrid. http://www.aneca.es/media/316317/publi_memoria08.pdf, acedido em 09.11.2009.
- ANECA (2009b). *Plan de Actuación 09*, Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, Madrid. http://www.aneca.es/media/142706/plandeactuacion_2009_090128.pdf, acedido em 09.11.2009.
- ANECA, AQU & ACSUG (2007a). *PROGRAMA AUDIT: Guía para el diseño de Sistemas de Garantía Interna de Calidad de la formación universitaria*, Documento 01, v. 1.0_21/06/07, Madrid. http://www.aneca.es/media/166338/audit_doc01_guidiseno_070621.pdf, acedido em 21.10.2007.
- ANECA, AQU & ACSUG (2007b). *PROGRAMA AUDIT: Directrices, definición y documentación de Sistemas de Garantía Interna de Calidad de la formación universitaria*, Documento 02, v. 1.0_21/06/07, Madrid. http://www.aneca.es/media/166342/audit_doc02_directrices_070621.pdf, acedido em 21.10.2007.
- ANECA, AQU & ACSUG (2007c). *PROGRAMA AUDIT: Herramientas para el Diagnóstico en la implantación de Sistemas de Garantía Interna de Calidad de la formación universitaria*, Documento 03, v. 1.0_06/07/07, Madrid. http://www.aneca.es/media/166346/audit_doc03_herramientas_070621.pdf, acedido em 21.10.2007.
- ANECA, AQU & ACSUG (2008). *PROGRAMA AUDIT: Guía de Evaluación del diseño de Sistemas de Garantía Interna de Calidad de la formación universitaria*, Documento 04, v. 02_13/02/08, Madrid. http://www.aneca.es/media/166350/audit_doc04_guiaevaluacion_080219.pdf, acedido em 09.11.2009.
- AQA (2009a). *AQA Quality Audits – Accreditation of the Quality Management of Performance Areas at the Higher Education Institutions*, Austrian Agency for Quality Assurance, Vienna. Acedido na página <http://www.aqa.ac.at>, em 27.10.2009.
- AQA (2009b). *Trends of Quality Assurance and Quality Management in Higher Education Systems*, Austrian Agency for Quality Assurance, Vienna. <http://www.aqa.ac.at/download.483.trends-of-qa-and-qm-in-hei-2009.pdf>, acedido em 27.10.2009.
- Bozo, D., Damian, R., González, C., Helle, E., Imoda, F., Kohler, A., Papazoglou, V., Dalmau, G. & Shopov, T. (2009). *Current Trends in European Quality Assurance*, ENQA Workshop Reports 8, European Association for Quality Assurance in Higher Education, Helsinki.

- Brink, C. & Kohler, A. (2009). Audit Approaches – Features for a Common Understanding. In AQA (Ed.), *Trends of Quality Assurance and Quality Management in Higher Education Systems*, Austrian Agency for Quality Assurance, Vienna, pp. 35-55.
- Carney, C. & Macpherson, C. (2009). *Scotland's Quality Enhancement Themes: a creative approach engaging the sector and embracing institutional diversity*, presentation at the 4th European Quality Assurance Forum, Copenhagen, November 2009. Acedido em www.eua.be/events/eqaf-copenhagen/presentations.
- Codina, E. A. & Jiménez, E. G. (2008). *Evaluation of teacher competence in Spain: The DOCENTIA programme*. In EUA (Ed.), *Implementing and Using Quality Assurance: Strategy and Practice – A Selection of Papers from the 2nd European Quality Assurance Forum*, EUA Case Studies 2008, European University Association, Brussels, pp. 17-22.
- Conselho da União Europeia (1998). Recomendação 98/561/CE, de 24 de Setembro de 1998, relativa à cooperação europeia com vista à garantia da qualidade no ensino superior, *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* 270 de 7.10.1998, PT pp. 56-59.
- Costes, N., Crozier, F., Cullen, P., Grifoll, J., Harris, N., Helle, E., Hopbach, A., Kekäläinen, H., Knezevic, B., Sits, T. & Sohm, K. (2008). *Quality Procedures in the European Higher Education Area – Second ENQA Survey*, ENQA Occasional Papers 14, Helsinki.
- Criteria for Evaluation of Universities and University Colleges' Quality Systems for Educational Activities*. NOKUT, Oslo. <http://www.nokut.no/sw481.asp>, acedido em 27.10.2009.
- Crosier, D., Purser, L. & Smidt, H. (2007). *Trends V: Universities Shaping the European Higher Education Area – an EUA Report*, European University Association, Brussels.
- Crozier, F., Curvale, B., Dearlove, R., Helle, E. & Hénard, F. (2006). *Terminology of quality assurance: towards shared European values?*, ENQA Occasional Papers 12, Helsinki.
- Crozier, F., Curvale, B. & Hénard, F. (2006). Final report on the pilot Quality Convergence II project: Promoting epistemological approaches to quality assurance. In F. Crozier, B. Curvale, R. Dearlove, E. Helle & F. Hénard (Eds.), *Terminology of quality assurance: towards shared European values?*, ENQA Occasional Papers 12, Helsinki, pp. 22-26.
- CRUP (2003). *Princípios Orientadores da Avaliação e Acompanhamento das Atividades dos Estabelecimentos de Ensino Superior*, documento aprovado na reunião do Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas de 21 de Setembro de 1993, Acta nº 140, Anexo II, Lisboa.
- Dalmau, G. R. & González, C. R. (2009). ESG and the Current QA Trends in Spain: more than just a change. In D. Bozo, R. Damian, C. González, E. Helle, F. Imoda, A. Kohler, V. Papazoglou, G. Dalmau & T. Shopov (Eds.), *Current Trends in European Quality Assurance*, ENQA Workshop Reports 8, European Association for Quality Assurance in Higher Education, Helsinki, pp. 14-18.
- Davidson, A. (2009). Future Directions for the Scottish Enhancement-led Approach to Quality. In EUA (Ed.), *Trends in Quality Assurance – A Selection of Papers from the 3rd European Quality Assurance Forum*, EUA Case Studies 2009, European University Association, Brussels, pp. 30-38.
- Di Nauta, P., Omar, P.-L., Schade, A. & Scheele, J.P. (Eds.), *Accreditation Models in Higher Education – Experiences and Perspectives*, ENQA Workshop Reports 3, Helsinki.
- Dittrich, K. (2004). Accreditation in the Netherlands. In P. Di Nauta, P.-L. Omar, A. Schade & J. Scheele (Eds.), *Accreditation Models in Higher Education – Experiences and Perspectives*, ENQA Workshop Reports 3, Helsinki, pp. 55-58.
- EC(2009). *Higher Education in Europe 2009: Developments in the Bologna Process*, Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (P9 Eurydice), European Commission, Brussels, March 2009.
- ENQA (2003). *Quality Procedures in European Higher Education – An ENQA Survey*, ENQA Occasional Papers 5, European Network for Quality Assurance in Higher Education, Helsinki.
- ENQA (2005). *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*, European Association for Quality Assurance in Higher Education, Helsinki.
- ENQA (2006). *Guidelines for national reviews of ENQA member agencies*, ENQA Board, 21 September 2006, European Association for Quality Assurance in Higher Education, Helsinki.
- ENQA (2009). *ENQA Position Paper on Quality Assurance in the EHEA in view of the Leuven and Louvain-la-Neuve meeting of ministers responsible for higher education of 28-29 April 2009*, 4 March 2009, European Association for Quality Assurance in Higher Education, Helsinki.
- Enroth, I. (2009). Audits in Denmark. In AQA (Ed.), *Trends of Quality Assurance and Quality Management in Higher Education Systems*, Austrian Agency for Quality Assurance, Vienna, pp. 95-99.

- Erichsen, H.-U. (2004). Quality Assurance and Accreditation in Germany. In P. Di Nauta, P.-L. Omar, A. Schade & J. Scheele (Eds.), *Accreditation Models in Higher Education – Experiences and Perspectives*, ENQA Workshop Reports 3, Helsinki, pp. 42-46.
- EUA (2003). *Graz Declaration 2003 – Forward from Berlin: the Role of the Universities*, European University Association, Brussels, September 2003.
- EUA (2005). *Developing an Internal Quality Culture in European Universities*, Report on the Quality Culture Project 2002-2003, EUA Publications 2005, European University Association, Brussels.
- EUA (2006). *Quality Culture in European Universities: A Bottom-Up Approach*, Report on the three rounds of the Quality Culture Project 2002-2006, EUA Publications 2006, European University Association, Brussels.
- EUA (2007a). *Embedding Quality Culture in Higher Education – A Selection of Papers from the 1st European Quality Assurance Forum*, EUA Case Studies 2007, European University Association, Brussels.
- EUA (2007b). *Creativity in Higher Education*, Report on the EUA Creativity Project 2006-2007, EUA Publications 2007, European University Association, Brussels.
- EUA (2008). *Implementing and Using Quality Assurance: Strategy and Practice – A Selection of Papers from the 2nd European Quality Assurance Forum*, EUA Case Studies 2008, European University Association, Brussels.
- EUA (2009a). *Improving Quality, Enhancing Creativity: Change Processes in European Higher Education Institutions*, Final Report of the Quality Assurance for the Higher Education Change Agenda (QAHECA) Project, EUA Publications 2009, European University Association, Brussels.
- EUA (2009b). *Trends in Quality Assurance – A Selection of Papers from the 3rd European Quality Assurance Forum*, EUA Case Studies 2009, European University Association, Brussels.
- Externally Reviewed Agencies*. ENQA, Helsinki. http://www.enqa.eu/reviews_agencies.lasso, acedido em 14.05.2010.
- Fernández, S., Esteban Fernández, S. & Álvarez, A. (2008). University Institutional Evaluation and Academic Achievement. In EUA (Ed.), *Implementing and Using Quality Assurance: Strategy and Practice – A Selection of Papers from the 2nd European Quality Assurance Forum*, EUA Case Studies 2008, European University Association, Brussels, pp. 60-67.
- Froestad, W. (2009). Norway. In AQA (Ed.), *Trends of Quality Assurance and Quality Management in Higher Education Systems*, Austrian Agency for Quality Assurance, Vienna, pp. 76-82.
- GAC (2008). *Criteria for System Accreditation*, Printed Matter 11/2008 (resolved on 08 October 2007, amended on 29 February 2008), German Accreditation Council, Bonn.
- Green, R. (2005). *National Reports 2004-2005. England, North Ireland and Wales*. http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/links/National-reports2005/National_Report_UK-England-Wales-N-Ireland%202005.pdf, acedido em 27.10.2009.
- Hanft, A. & Kohler, A. (2008). How Can External Quality Assurance Support Institutional Quality Management. In EUA (Ed.), *Implementing and Using Quality Assurance: Strategy and Practice – A Selection of Papers from the 2nd European Quality Assurance Forum*, EUA Case Studies 2008, European University Association, Brussels, pp. 53-59.
- Harvey, L. (2008). Using the *European Standards and Guidelines*: Some Concluding Remarks. In EUA (Ed.), *Implementing and Using Quality Assurance: Strategy and Practice – A Selection of Papers from the 2nd European Quality Assurance Forum*, EUA Case Studies 2008, European University Association, Brussels, pp. 80-85.
- Hazelkorn, E. (2009). The Emperor has no Clothes? Rankings and the shift from quality assurance to world-class excellence. In EUA (Ed.), *Trends in Quality Assurance – A Selection of Papers from the 3rd European Quality Assurance Forum*, EUA Case Studies 2009, European University Association, Brussels, pp. 10-18.
- Hodgson, K. (2009). Developments to Encourage Quality Enhancement: A Case Study. In EUA (Ed.), *Trends in Quality Assurance – A Selection of Papers from the 3rd European Quality Assurance Forum*, EUA Case Studies 2009, European University Association, Brussels, pp. 19-23.
- Holmen, T.B. (2004). Quality Assurance of Norwegian Higher Education. In P. Di Nauta, P.-L. Omar, A. Schade & J. Scheele (Eds.), *Accreditation Models in Higher Education – Experiences and Perspectives*, ENQA Workshop Reports 3, Helsinki, pp. 59-61.

- Hopbach, A. (2009). Germany. In AQA (Ed.), *Trends of Quality Assurance and Quality Management in Higher Education Systems*, Austrian Agency for Quality Assurance, Vienna, pp. 83-87.
- HRK (1995). *Resolution: Evaluation in German Higher Education Institutions with particular reference to the evaluation of teaching*, German Rectors' Conference, Bonn.
- HRK (2007). *The Quality Assurance System for Higher Education at European and National Level*, Bologna Seminar Berlin, 15/16 February 2007, German Rectors' Conference, Bonn.
- IWA 2 (2007). *Quality Management Systems – Guidelines for the application of ISO 9001:2000 in education*, International Workshop Agreement, ISO, Geneva.
- Klaassen, L. (2009). NVAO: Introducing, developing and implementing a new phase in the accreditation system in the Netherlands and Flanders. In EUA (Ed.), *Improving Quality, Enhancing Creativity: Change Processes in European Higher Education Institutions*, Final Report of the Quality Assurance for the Higher Education Change Agenda (QAHECA) Project, EUA Publications 2009, European University Association, Brussels, pp. 38-41.
- Kohler, A. (2009). Quality Assurance in Austrian Higher Education – Features and Challenges. In D. Bozo, R. Damian, C. González, E. Helle, F. Imoda, A. Kohler, V. Papazoglou, G. Dalmau & T. Shopov (Eds.), *Current Trends in European Quality Assurance*, ENQA Workshop Reports 8, European Association for Quality Assurance in Higher Education, Helsinki, pp. 9-13.
- Maurer, S. & Beccari, L. (2009). Quality Audits in Switzerland. In AQA (Ed.), *Trends of Quality Assurance and Quality Management in Higher Education Systems*, Austrian Agency for Quality Assurance, Vienna, pp. 62-65.
- Moitus, S. & Seppälä, H. (2009). Audits of Quality Assurance Systems of Finish Higher Education Institutions. In AQA (Ed.), *Trends of Quality Assurance and Quality Management in Higher Education Systems*, Austrian Agency for Quality Assurance, Vienna, pp. 66-71.
- OAQ (2005). *Summary Quality Assurance Audits According to the UFG – OAQ Synthesis Report*, Centre of Accreditation and Quality Assurance of the Swiss Universities, January 2005, Bern. http://www.oaq.ch/pub/en/documents/Leitfaden_E_2007-09-20.pdf, acedido em 09.12.2009.
- OAQ (2007). *Quality Audits 2007/08 – Concept, Procedure and Quality Standards: Guide for Universities*, Centre of Accreditation and Quality Assurance of the Swiss Universities, January 2005, Bern. http://www.oaq.ch/pub/downloads/Anerkennung_e.pdf, acedido em 09.12.2009.
- QAA (2006). *Handbook for Institutional Audit: England and Northern Ireland 2006*, The Quality Assurance Agency for Higher Education, Gloucester. <http://www.qaa.ac.uk/reviews/institutionalAudit/handbook2006/Handbook2006.pdf>, acedido em 30.10.2009.
- QAA (2008). *Enhancement-led Institutional Review Handbook: Scotland (2nd edition)*, The Quality Assurance Agency for Higher Education, Gloucester. <http://www.qaa.ac.uk/reviews/ELIR/handbook08final/ELIRHandbook2008.pdf>, acedido em 30.10.2009.
- QAA (2009). *Handbook for Institutional Audit: England and Northern Ireland 2009*, The Quality Assurance Agency for Higher Education, Gloucester. <http://www.qaa.ac.uk/reviews/institutionalAudit/handbook2009/InstitutionalAuditHandbook2009.pdf>, acedido em 30.10.2009.
- Rauhvargers, A., Deane, C. & Pawels, W. (2009). *Bologna Process Stocktaking Report 2009*, Report from working groups appointed by the Bologna Follow-up Group to the Ministerial Conference in Leuven/Louvain-la-Neuve 28-29 April 2009, BFUG.
- Realising the European Higher Education Area* (2003). Communiqué of the Conference of Ministers responsible for Higher Education, Berlin, 19 September 2003.
- Reichert, S. & Tauch, C. (2005). *Trends IV: European Universities Implementing Bologna*, European University Association, Brussels.
- Reichert, S. (2008). Looking Back – Looking Forward: Quality Assurance and the Bologna Process. In EUA (Ed.), *Implementing and Using Quality Assurance: Strategy and Practice – A Selection of Papers from the 2nd European Quality Assurance Forum*, EUA Case Studies 2008, European University Association, Brussels, pp. 5-10.
- Santos, S.M. (Rapporteur), Gonçalves, L.C., Silva, J.D., Fonseca, L.A., Filipe, A.F., Vieira, C., Lima, M.J. & Oliveira, M.F. (2006). *Review of the Quality Assurance and Accreditation Policies and Practices in the Portuguese Higher Education – Self-Evaluation Report*, CNAVES, FUP, ADISPOR, APESP, Lisbon.

- Scheele, K. (2004). Licence to Kill: About Accreditation Issues and James Bond. In P. Di Nauta, P.-L. Omar, A. Schade & J.P. Scheele (Eds.), *Accreditation Models in Higher Education – Experiences and Perspectives*, ENQA Workshop Reports 3, Helsinki, pp. 19-25.
- Serrano-Velarde, K. & Hopbach, A. (2007). European politics of quality assurance and the introduction of the Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area. In HRK (Ed.), *The Quality Assurance System for Higher Education at European and National Level*, Bologna Seminar Berlin, 15/16 February 2007, German Rectors' Conference, Bonn, pp. 29-62.
- Simão, J.V., Santos, S.M. & Costa, A.A. (2005). *Ambição para a Excelência – A Oportunidade de Bolonha*, Gradiva, Lisboa.
- The Bologna Process 2020 – The European Higher Education Area in the new decade* (2009). Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Leuven and Louvain-la-Neuve, 28-29 April 2009.
- The European Higher Education Area* (1999). Joint Declaration of the European Ministers of Education Convened in Bologna on the 19th of June 1999.
- The European Higher Education Area – Achieving the Goals* (2005). Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Bergen, 19-20 May 2005.
- Towards the European Higher Education Area* (2001). Communiqué of the meeting of European Ministers in charge of Higher Education in Prague on May 19th 2001.
- Towards the European Higher Education Area: responding to challenges in a globalised world* (2007). London Communiqué, 18 May 2007.
- van Galen, S. & Woutersen, M. (2009). *Balancing Quality Enhancement and Accountability – Reforming the Dutch and Flemish Accreditation System*, paper presented at the 4th European Quality Assurance Forum, Copenhagen, November 2009. Acedido em www.eua.be/events/eqaf-copenhagen/presentations.
- Witte, J. (2008). The Changing Political Framework of Quality Assurance in German Higher Education: National Debates in the European Context. In EUA (Ed.), *Implementing and Using Quality Assurance: Strategy and Practice – A Selection of Papers from the 2nd European Quality Assurance Forum*, EUA Case Studies 2008, European University Association, Brussels, pp. 48-52.

APÊNDICE

Parte 1: Padrões e Orientações Europeus para a Garantia Interna da Qualidade nas Instituições de Ensino Superior

Padrão 1.1 – Política e procedimentos para a garantia da qualidade***Padrão:***

As instituições deverão ter uma política, e os procedimentos associados, para a garantia da qualidade e padrões dos cursos e graus que oferecem. Deverão também assumir explicitamente o compromisso do desenvolvimento de uma cultura que reconheça a importância da qualidade, e da garantia da qualidade, no seu trabalho. Com esse objectivo em vista, as instituições deverão desenvolver e implementar uma estratégia para a melhoria contínua da qualidade.

A estratégia, a política e os procedimentos deverão ter um estatuto formal e estar publicamente disponíveis. Deverão, também, prever um papel para os estudantes e outras partes interessadas.

Orientações:

As políticas e os procedimentos formais proporcionam um quadro de referência no âmbito do qual as instituições de ensino superior podem desenvolver e monitorizar a eficácia dos seus sistemas de garantia da qualidade. Ajudam, igualmente, ao estabelecimento de uma confiança pública na autonomia institucional. As políticas contêm as declarações de intenção e os principais meios para a sua prossecução. As orientações podem dar informação mais detalhada sobre as formas de implementação da política e fornecem um ponto de referência útil para quem necessite de conhecer os aspectos práticos para a execução dos procedimentos.

A declaração de política deverá incluir:

- a relação entre o ensino e a investigação na instituição;
- a estratégia da instituição para a qualidade e os padrões de qualidade;
- a organização do sistema de garantia da qualidade;
- as responsabilidades de departamentos, escolas, faculdades e outras unidades organizacionais e pessoas, em relação à garantia da qualidade;
- o envolvimento de estudantes na garantia da qualidade;
- as formas de implementação, monitorização e revisão da política para a qualidade.

A implementação do Espaço Europeu de Ensino Superior depende, de forma crucial, do compromisso a todos os níveis de uma instituição para garantir que: todos os seus cursos têm objectivos de aprendizagem claros e explícitos; o pessoal docente está preparado, motivado e capaz de promover um ensino e um apoio às aprendizagens que auxilie os estudantes a atingir esses objectivos; existe um reconhecimento cabal, atempado e tangível do contributo dado pelos membros do

corpo docente que se salientem por uma especial excelência, perícia e dedicação particular. Todas as instituições de ensino superior deverão aspirar à melhoria contínua da educação que oferecem aos seus estudantes.

Padrão 1.2 – Aprovação, monitorização e revisão periódica de cursos e graus

Padrão:

As instituições deverão dispor de mecanismos para a aprovação, revisão periódica e monitorização dos seus cursos e graus.

Orientações:

A confiança dos estudantes e de outras partes interessadas no ensino superior será mais facilmente estabelecida mediante actividades efectivas de garantia da qualidade que assegurem que os cursos são bem concebidos, regularmente monitorizados e periodicamente revistos, garantindo assim a sua relevância e valor permanentes.

A garantia da qualidade dos cursos e graus deverá incluir:

- o desenvolvimento e publicação dos resultados esperados dos processos de aprendizagem;
- uma atenção meticulosa ao currículo e à concepção e conteúdos do curso;
- as necessidades específicas de diferentes modos de leccionação (*e.g.*, tempo completo, tempo parcial, ensino a distância, *e-learning*) e de tipos de ensino superior (*e.g.*, académico, vocacional, profissional);
- a disponibilidade de recursos de aprendizagem adequados;
- procedimentos formais de aprovação de cursos por um órgão distinto do que é responsável pela leccionação do curso;
- a monitorização do progresso e resultados dos estudantes;
- a revisão periódica regular dos cursos (com participação de peritos externos);
- a obtenção regular de *feedback* dos empregadores, representantes do mercado de trabalho e outras organizações relevantes;
- a participação dos estudantes nas actividades de garantia da qualidade.

Padrão 1.3 – Avaliação dos estudantes

Padrão:

Os estudantes deverão ser avaliados com base em critérios, regulamentos e procedimentos que são públicos e usados de forma consistente.

Orientações:

A avaliação dos estudantes é um dos elementos mais importantes do ensino superior. Os resultados da avaliação têm um efeito profundo nas futuras carreiras dos estudantes. É, por conseguinte, importante que a avaliação seja sempre efectuada de forma profissional e tome em consideração o conhecimento vasto que

existe sobre os processos de realização de provas e exames. A avaliação fornece, igualmente, uma informação valiosa para as instituições acerca da eficácia do ensino e do apoio aos estudantes.

Os procedimentos de avaliação dos estudantes deverão, expectavelmente:

- ser concebidos para medirem a consecução dos objectivos de aprendizagem pretendidos e de outros objectivos do curso;
- ser apropriados ao propósito, seja ele de diagnóstico, formativo ou sumativo;
- ter critérios de correcção claros e públicos;
- ser levados a cabo por pessoas que compreendam o papel da avaliação na progressão dos estudantes na aquisição dos saberes e aptidões associados às qualificações pretendidas;
- sempre que possível, não depender apenas dos juízos formulados por um só examinador;
- ter em consideração todas as consequências possíveis dos regulamentos de exames;
- ter regulamentos claros relativos a faltas, doença e outras circunstâncias atenuantes;
- assegurar que as avaliações são efectuadas com segurança, de acordo com os procedimentos definidos institucionalmente;
- ser sujeitos a inspecções administrativas de verificação, para garantir precisão na aplicação dos procedimentos.

Adicionalmente, deverá ser proporcionada aos estudantes informação clara sobre a estratégia de avaliação a ser usada no seu curso, sobre os métodos de exames e outros métodos de avaliação a que serão submetidos, sobre o que se espera deles e sobre os critérios que serão aplicados para a avaliação do seu desempenho.

Padrão 1.4 – Garantia da qualidade do pessoal docente

Padrão:

As instituições deverão dispor de processos para se assegurarem de que o pessoal envolvido no ensino dos estudantes é qualificado e competente para o fazer. Esses processos deverão ser tornados disponíveis a avaliadores externos e comentados nos relatórios.

Orientações:

Os docentes representam, para a maioria dos estudantes, o recurso de aprendizagem mais importante. É fundamental que os docentes tenham um conhecimento e compreensão total do assunto que ensinam, tenham as aptidões e experiência necessárias para transmitir eficazmente aos estudantes o seu conhecimento e compreensão numa gama de contextos de ensino, e possam ter *feedback* sobre o seu próprio desempenho. As instituições deverão assegurar que os seus procedimentos para o recrutamento e nomeação do pessoal incluem mecanismos de verificação de que o novo pessoal tem pelo menos o nível mínimo

de competência necessário. Deverão ser dadas oportunidades para que o pessoal docente desenvolva e amplie a sua capacidade de ensino e os docentes deverão ser encorajados a tirar partido das suas capacidades. As instituições deverão providenciar oportunidades para que docentes com fraco desempenho possam melhorar as suas capacidades para um nível aceitável e deverão dispor de meios para os retirar das suas tarefas de ensino caso continuem a ser ineficazes.

Padrão 1.5 – Recursos de aprendizagem e apoio aos estudantes

Padrão:

As instituições deverão assegurar que os recursos disponíveis para o apoio à aprendizagem dos estudantes são adequados e apropriados para cada um dos cursos oferecidos.

Orientações:

Para além do pessoal docente, os estudantes dependem de uma gama de recursos para apoiar a sua aprendizagem, que variam desde recursos físicos, como sejam as bibliotecas ou os meios de computação, até apoio humano, na forma de tutores, conselheiros e outras formas de aconselhamento. Os recursos de aprendizagem e outros mecanismos de apoio deverão ser facilmente acessíveis aos estudantes, ser concebidos tendo as suas necessidades em mente, e responderem ao *feedback* dos utentes dos serviços fornecidos. As instituições deverão monitorizar, rever e melhorar, por sistema, a eficácia dos serviços de apoio disponíveis para os seus estudantes.

Padrão 1.6 – Sistemas de informação

Padrão:

As instituições deverão assegurar a recolha, análise e uso de informação relevante para a gestão eficaz dos seus cursos e de outras actividades.

Orientações:

O autoconhecimento institucional é o ponto de partida para uma garantia da qualidade efectiva. É importante que as instituições disponham de meios para a recolha e análise de informação acerca das suas próprias actividades. Sem isso, elas não saberão o que funciona bem e o que necessita de atenção, ou os resultados de práticas inovadoras.

Os sistemas de informação relativos à qualidade, adequados a cada instituição individual, dependerão, em certa medida, de circunstâncias locais, mas será de esperar que incluam, pelo menos:

- a progressão dos estudantes e taxas de sucesso;
- a empregabilidade dos graduados;
- a satisfação dos estudantes com os seus cursos;
- a eficácia dos docentes;

- o perfil da população estudantil;
- os recursos de aprendizagem disponíveis e os seus custos;
- os indicadores chave de desempenho adoptados pela própria instituição.

Há também interesse em que as instituições se comparem, elas próprias, com organizações similares no, e para além do, Espaço Europeu de Ensino Superior, o que lhes permitirá tornar o seu autoconhecimento mais abrangente e ter acesso a formas possíveis de melhoria do seu desempenho.

Padrão 1.7 – Informação pública

Padrão:

As instituições deverão publicar regularmente informação actualizada, imparcial e objectiva, tanto quantitativa como qualitativa, acerca dos cursos e graus que oferecem.

Orientações:

No desempenho da sua função pública, as instituições de ensino superior têm a responsabilidade de fornecer informação acerca dos cursos que oferecem, os respectivos objectivos de aprendizagem e as qualificações que conferem, os procedimentos de ensino, aprendizagem e avaliação usados, e as oportunidades de aprendizagem proporcionadas aos estudantes. A informação pública poderá também incluir as opiniões e percursos profissionais dos seus graduados e o perfil da população estudantil. Esta informação deverá ser precisa, imparcial, objectiva e facilmente acessível, e não deverá ser utilizada exclusivamente como uma oportunidade de marketing. A instituição deverá verificar se cumpre as suas próprias expectativas de imparcialidade e objectividade.

O Autor

Sérgio Machado dos Santos desempenha funções de vogal executivo do Conselho de Administração da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior. Exerceu, entre outras, as funções de Reitor da Universidade do Minho, Presidente do Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas e Presidente da Confederação dos Conselhos de Reitores da União Europeia. Os seus interesses de investigação centram-se nas políticas de ensino superior, com realce para os sistemas de garantia da qualidade.

A Obra

O presente estudo promove uma análise comparativa de modelos de auditoria institucional para certificação de sistemas internos de garantia da qualidade nas instituições de ensino superior, vigentes em países europeus de referência. A partir da leitura dinâmica e contextualizada desses modelos, e com o objectivo de fornecer um conjunto de orientações gerais que possam auxiliar as instituições na concepção e implementação dos seus sistemas de qualidade, avança-se uma proposta de referenciais para esses sistemas, suficientemente flexível para estimular o desejável desenvolvimento de abordagens inovadoras, no âmbito do exercício responsável da autonomia institucional.

A3ES | Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior

Praça de Alvalade, nº 6 – 5º Frente
1700-036 LISBOA – PORTUGAL
TEL 21 3511690 | FAX 21 3511691
www.a3es.pt | email: a3es@a3es.pt