

A GESTÃO DA QUALIDADE E AS NOVAS UNIVERSIDADES NO CONTEXTO EUROPEU: DA ORIGEM AOS DESAFIOS PARA O FUTURO

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.226.6>

Maria João Rosa

Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior (CIPES)
& Departamento de Economia, Gestão, Engenharia Industrial
e Turismo (DEGEIT), Universidade de Aveiro

Em agosto de 1973, o Decreto-Lei nº 402/1973, de 11 de agosto, veio criar Universidades, Institutos Politécnicos e Escolas Normais Superiores, definindo o regime das suas comissões instaladoras e adotando as medidas necessárias para que as mesmas pudessem garantir o recrutamento e a formação do pessoal necessário para o início das respetivas atividades. Assim, são criadas as Universidades NOVA de Lisboa (UNL), de Aveiro (UA) e do Minho (UM) e o Instituto Universitário de Évora (Universidade de Évora – UE).

Em 1974, a Revolução dos Cravos, ocorrida a 25 de Abril, iniciou um processo de democratização da sociedade portuguesa, o qual vai acolher o desenvolvimento das universidades criadas um ano antes. Estas são, portanto, universidades nascidas quase em democracia e cujo crescimento e consolidação ocorreram num regime democrático ao longo dos últimos 50 anos.

Por outro lado, são universidades cujo desenvolvimento vai ocorrer no quadro de uma crescente preocupação com a qualidade do ensino superior europeu, uma vez que é durante a década de 80 que a garantia dessa qualidade se começa a afirmar na Europa enquanto política pública com importância para governos e sociedade. É, portanto, nesta altura que surgem os primeiros sistemas de garantia externa de qualidade em países como a França, o Reino Unido ou os Países Baixos.

É neste contexto que, no presente texto, se discute a Gestão da Qualidade e as Novas Universidades no contexto europeu, partindo das origens do movimento da qualidade no ensino superior para refletir sobre os desafios que o mesmo colocará a estas universidades no futuro.

As origens da gestão da qualidade no ensino superior europeu

O conceito de qualidade no ensino superior não é novo. De facto, ele é tão antigo como a idade média, sendo a qualidade uma preocupação das universidades desde a sua fundação. No século XIII já era possível distinguir dois modelos de avaliação da qualidade do ensino superior: o Modelo Francês, que privilegiava a dimensão extrínseca da qualidade, apostando numa avaliação da qualidade direcionada para a prestação de contas a uma autoridade externa¹, e o Modelo Inglês, onde a avaliação da qualidade estava centrada na revisão pelos pares, no quadro das próprias universidades, e que, portanto, favorecia a dimensão intrínseca da qualidade². Um terceiro modelo de avaliação da qualidade pode também ser identificado neste mesmo século na Universidade de Bolonha, neste caso assente numa ligação direta da qualidade à satisfação dos clientes/estudantes. Esta universidade era controlada pelos estudantes que, numa base anual, contratavam os professores tendo também o poder para os despedir, sempre que a sua qualidade não correspondesse ao desejável (Rosa & Amaral, 2007).

Até aos anos 80 do século XX foi a dimensão intrínseca da qualidade que prevaleceu na academia na Europa. A partir desta altura assistiu-se, porém, a uma deslocação do objetivo da avaliação da qualidade da «Melhoria da Qualidade» para a «Prestação de Contas» (*accountability*). Desde então, a Europa tem prestado cada vez mais atenção às qualidades extrínsecas do ensino superior, desenvolvendo modelos e sistemas de avaliação da qualidade que permitam às universidades demonstrar à sociedade a relevância e qualidade dos serviços que prestam. Múltiplos fatores justificaram esta alteração

¹ Na Universidade de Paris, esta autoridade era representada pelo chanceler da Catedral de Notre-Dame, que atuava em nome do Bispo de Paris.

² Em Oxbridge, os membros dos colégios eram uma comunidade que tinha o poder de julgar a qualidade do desempenho dos seus próprios colegas.

de objetivo incluindo a massificação do ensino superior, alterações na relação entre as universidades e os governos (transição de um modelo de controle pelo estado para um modelo de supervisão pelo estado), o papel crescente da regulação pelo mercado, uma maior autonomia institucional e a perda de confiança na universidade associada à nova gestão pública.

Sendo certo que a prestação de contas ao Estado e à sociedade continua a ser um dos propósitos subjacentes aos sistemas de garantia externa da qualidade existentes na Europa, também é verdade que nas últimas duas décadas se tem vindo a afirmar a ideia de que as universidades devem ser responsáveis por assegurar a sua própria qualidade. O movimento do *Quality Enhancement*, iniciado na Escócia, coloca a ênfase nos sistemas internos de garantia da qualidade, que devem ser implementados pelas universidades por forma a garantir e melhorar a qualidade dos seus processos e áreas de missão, é um exemplo claro disso. O desenvolvimento dos Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area, habitualmente designados European Standards and Guidelines (ESG) são outro contributo para a afirmação da qualidade enquanto responsabilidade última das universidades, ao proporem um conjunto de linhas de orientação para a implementação de sistemas internos de garantia da qualidade nas universidades. Contudo, é importante notar que embora os ESG estabeleçam as áreas que devem ser cobertas pelos mecanismos internos de garantia da qualidade, especificamente no que se refere ao Ensino e Aprendizagem, eles não definem como é que estes mecanismos devem ser implementados, deixando a cada universidade latitude suficiente para poder desenhar e implementar o sistema de gestão da qualidade que melhor se adegue ao seu contexto organizacional e aos seus objetivos em termos de qualidade.

O esquema apresentado na Figura 1, elaborado por Cabral (2019), sintetiza esta evolução da gestão da qualidade no ensino superior europeu, desde o estabelecimento das primeiras agências com esta responsabilidade, no Reino Unido e na Irlanda, até à criação da European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) e do European Quality Assurance Register for Higher Education (EQAR), como consequência do Processo de Bolonha e da procura de uma maior cooperação ao nível da garantia da qualidade no ensino superior europeu. Como já foi referido, a criação dos ESG em 2005 e a sua revisão em 2015 são outro dos marcos

mais significativos em termos do desenvolvimento da gestão da qualidade no ensino superior na Europa.

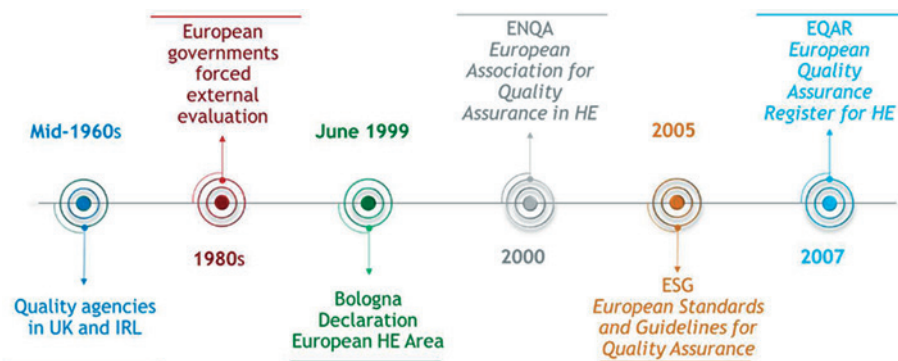


Figura 1: Principais marcos da evolução da gestão da qualidade no ensino superior europeu

Decorrente de toda esta evolução, os sistemas externos de garantia da qualidade generalizaram-se na Europa. No entanto, não se pode dizer que exista um sistema “preferido” ou único a nível europeu. De facto, a garantia externa da qualidade tem vindo a evoluir ao longo do tempo e é muito dependente do contexto nacional.

Ainda assim, é possível identificar algumas tendências em relação ao sistema de garantia da qualidade preferido pela grande maioria dos sistemas de ensino superior europeus, sendo desde logo de destacar um enfoque na Acreditação, com ênfase na melhoria da qualidade, nos *outputs* e no envolvimento das partes interessadas.

Não existe, contudo, um modelo de Acreditação Europeu. O que existe são diferentes definições de acreditação na Europa, levando a diferentes mecanismos de acreditação, com funções, objetos, regras, organização, valores e partes interessadas envolvidas diversificadas. Ainda assim, a Acreditação pode ser amplamente definida como compreendendo (1) uma avaliação que fornece informações com base nas quais uma organização supra institucional decide sobre o funcionamento de uma universidade e/ou ciclo de estudos, e (2) um componente de autoavaliação seguido de uma avaliação externa (revisão por pares).

Portugal não foi exceção...

Rosa e Sarrico (2012) caracterizaram a evolução da gestão da qualidade no ensino superior português como um percurso que vai desde a «Aprendizagem a Andar» passando pelo «Adolescente Disfuncional», até ao «Alcançar da Maioridade».

Para as autoras, em Portugal houve uma primeira fase de gestão da qualidade no ensino superior, que durou de 1993 a 2005. Caracterizou-se pela existência de um sistema de avaliação da qualidade dos ciclos de estudos, coordenado pelo Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior (CNAVES) em colaboração estreita com as universidades e institutos superiores politécnicos, públicos e privados. Nesta fase, a garantia externa da qualidade estava essencialmente orientada para a melhoria da qualidade do ensino e aprendizagem, assentando numa relação harmoniosa entre governo, agência de garantia externa da qualidade, sociedade e instituições de ensino superior, tal como descrita no modelo do *Next Generation* proposto por Westerheijden et al. (2014) (Figura 2).

A partir de 2006, surge em Portugal uma nova fase de gestão da qualidade no ensino superior, que resulta da influência dos desenvolvimentos Europeus nesta matéria, em particular do Processo de Bolonha, do estabelecimento da ENQA e do EQAR e da adoção dos ESG (Figura 1). É criada a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES), que assume a responsabilidade pelo novo sistema externo de garantia da qualidade, assente na avaliação e acreditação de ciclos de estudos e instituições e na certificação (voluntária) de sistemas internos de garantia da qualidade. Nesta segunda fase, que é aquela que ainda hoje prevalece em Portugal, existe uma maior preponderância do propósito da prestação de contas (*accountability*), ainda que a certificação dos sistemas internos de garantia da qualidade seja uma resposta à ideia de que a qualidade deve ser uma responsabilidade das universidades. Para Westerheijden et al. (2014), esta fase corresponde ao modelo do *Random Walk* (Figura 2), em que a opção por um determinado mecanismo de garantia da qualidade acontece porque o mesmo é politicamente atrativo (ex.: acreditação), sendo este imposto pelo governo com a «ajuda» ou a «desculpa» de imposições ou modas internacionais.

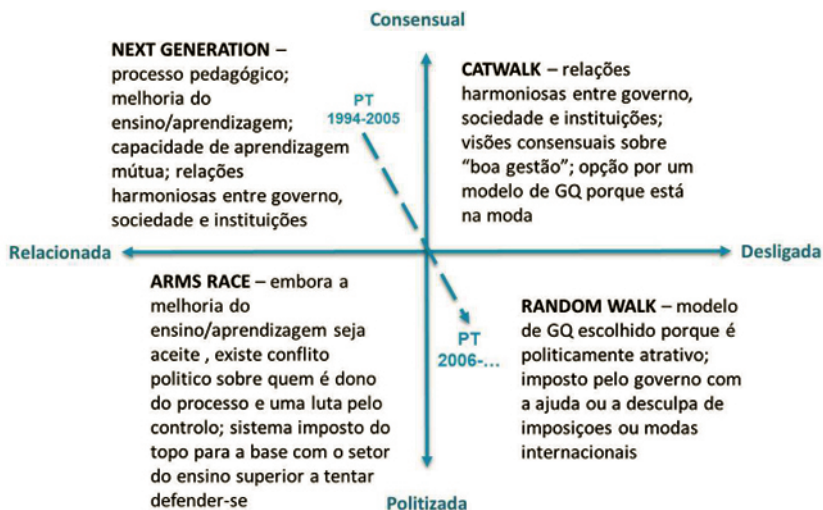


Figura 2: Evolução da garantia da qualidade em Portugal (adaptado de Westerheijden et al., 2014)

As novas universidades não foram exceção...

Também as universidades portuguesas, e em particular as Novas Universidades, foram evoluindo, ao longo dos últimos 50 anos, no que se refere aos mecanismos implementados internamente para gerir a sua qualidade.

Num estudo realizado por Cardoso et al. (2017), mostra-se que na maioria das universidades analisadas, os sistemas internos de garantia da qualidade existentes são anteriores a 2007, havendo alguns implementados ainda nos anos 90. Fatores internos e externos influenciaram a implementação destes sistemas, nomeadamente a assunção de que a qualidade e a sua garantia são importantes para uma universidade (dimensão intrínseca da qualidade) e o papel chave que a garantia externa da qualidade, a nível nacional e europeu, teve na definição dos mecanismos que os sustentam (dimensão extrínseca da qualidade).

Depois de 2007, e no seguimento do quadro legislativo então publicado (a Lei nº 38/2007 de 16 de agosto – Regime Jurídico da Avaliação do Ensino Superior e o Decreto-Lei nº 369/2007, de 5 de novembro, que cria a

Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior – A3ES), os mecanismos anteriormente desenhados foram desenvolvidos e formalizados em sistemas internos de garantia da qualidade, mais uma vez sob a influência de fatores externos (ex.: ESG; organizações internacionais, como a ENQA ou a European Universities Association [EUA]; padrões da A3ES) e internos (ex.: necessidade de consolidação e melhoria do sistema existente; vontade de tornar a qualidade uma preocupação central da universidade) às instituições.

Globalmente, nestes 50 anos de democratização do ensino superior em Portugal tem-se assistido nas universidades portuguesas a um aumento significativo das preocupações com a qualidade do ensino e aprendizagem, traduzida, por exemplo, na aplicação regular e sistemática de inquéritos pedagógicos para avaliar o desempenho e a qualidade de unidades curriculares, docentes e ciclos de estudos.

Outros desenvolvimentos incluem a realização de exercícios de avaliação institucional, como é a participação no programa de avaliação institucional (Institutional Evaluation Program - IEP) da EUA ou a implementação e certificação de sistemas de gestão da qualidade de acordo não só com os referenciais da A3ES, mas também com a norma ISO 9001 (essencialmente ao nível dos serviços de apoio). De referir ainda o desenvolvimento nas universidades de sistemas de informação cada vez mais sofisticados e, mais recentemente, de portais de indicadores de qualidade.

As preocupações com a inovação pedagógica estão também cada vez mais presentes nas universidades, tendo sido lançados nos últimos anos várias ações concertadas de formação de docentes, de que é exemplo o Docência+, uma iniciativa conjunta da UA e da UM, criada com o propósito de contribuir para a criação de comunidades universitárias mais inovadoras na sua missão no ensino.

Na Figura 3 apresenta-se, a título de exemplo, o percurso da gestão da qualidade na UA, uma das Novas Universidades, desde as preocupações iniciais, traduzidas na criação de uma vice-reitoria para a qualidade, de um gabinete mais operacional para a implementação e acompanhamento dos mecanismos de gestão da qualidade e de um gabinete de gestão da informação, até à mais recente versão do seu Manual da Qualidade, que consubstancia aquele que é o sistema interno de garantia da qualidade da UA.

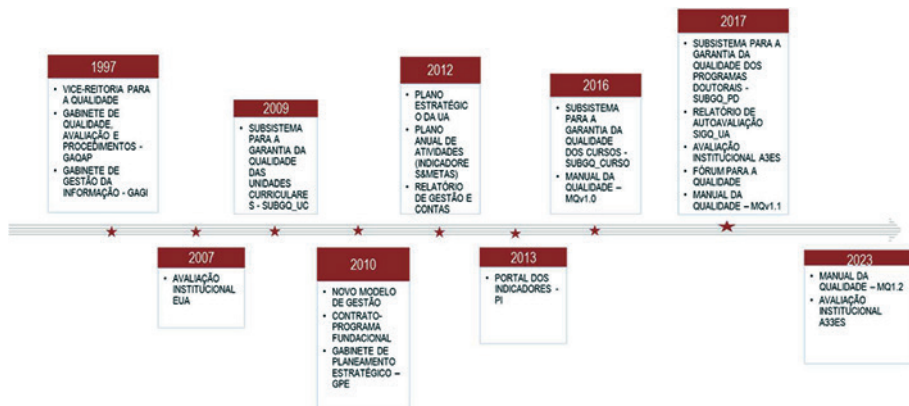


Figura 3: O percurso da gestão da qualidade na UA. Fonte: Universidade de Aveiro.

Desafios futuros

Alguns dos desafios que as Novas Universidades enfrentarão num futuro próximo centram-se nos desenvolvimentos mais recentes ao nível do ensino superior na Europa, sendo aqui de destacar:

- a iniciativa das universidades europeias, no âmbito das quais as novas universidades portuguesas estão já a trabalhar, integrando todas elas alianças formadas neste âmbito (ECIUn+ (UA); ARQUS II (UM); EU GREEN (UE); EUTOPIA MORE (UNL));
- a Estratégia Europeia para as Universidades, uma comunicação da Comissão Europeia (18 Janeiro de 2022, COM(2022) 16 final), que visa alcançar quatro objetivos principais: (1) reforçar a dimensão europeia do ensino superior e da investigação; (2) apoiar as universidades enquanto faróis do estilo de vida europeu; (3) empoderar as universidades enquanto atores da mudança ao nível da transição verde e digital; (4) reforçar o papel das universidades como motores do papel global e de liderança da União Europeia;
- «A Blueprint for a European Degree» (27 março de 2024, COM(2024) 144 final), em particular na sua proposta de criação de um sistema europeu de reconhecimento e de garantia da qualidade do ensino superior.

Esta última comunicação da Comissão Europeia ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Europeu, define um diploma europeu como sendo um diploma: atribuído após um ciclo de estudos (licenciatura, mestrado ou doutoramento) transnacional; oferecido a nível nacional, regional ou institucional; reconhecido automaticamente em toda a União Europeia; atribuído em conjunto e numa base voluntária por um grupo de universidades europeias, respeitando os princípios da subsidiariedade, autonomia institucional e liberdade académica; e baseado num conjunto de critérios acordados a nível Europeu.

Ainda de acordo com a Comissão Europeia, a existência deste diploma europeu permitirá ultrapassar os atuais obstáculos à cooperação internacional, nomeadamente: a existência de legislação e regulamentos nacionais complexos e divergentes; a implementação desigual e lenta do Processo de Bolonha nos diferentes países signatários; a existência de sistemas de garantia da qualidade inadequados ao seu propósito e que criam burocracia desnecessária; e os desincentivos à participação dos académicos em ciclos de estudos conjuntos.

No que diz respeito à garantia da qualidade, a proposta de recomendação do Conselho sobre um sistema europeu de garantia da qualidade e reconhecimento no ensino superior, apresentada pela Comissão (COM(2024) 147 final), convida os Estados-Membros e as universidades a simplificarem e melhorarem os seus processos e práticas de garantia da qualidade. Em particular, aponta para o desenvolvimento de mecanismos de revisão temáticos e orientados para a melhoria, capazes de enfatizar aspetos como as transições digital e verde, a liberdade académica e a relevância social, bem como para a evolução para mecanismos de garantia externa da qualidade baseados numa abordagem institucional (incluindo para as Universidades Europeias). Defende que a garantia externa da qualidade deve basear-se na avaliação institucional, cabendo às universidades a responsabilidade de demonstrar que os seus sistemas internos de garantia da qualidade são robustos e confiáveis, justificando, assim, poderem ter poderes de auto-acreditação dos ciclos de estudo que oferecem.

Estes desenvolvimentos a nível Europeu, apontam para que a gestão da qualidade do ensino superior terá que passar também pela implementação e subsequente avaliação (e/ou acreditação) dos sistemas internos de garantia da qualidade das Universidades Europeias. Neste âmbito, o

projeto EUniQ – *Developing a European Approach for Comprehensive QA of (European) University Networks* (<https://www.nvao.net/en/euniq>), procurou precisamente propor um referencial Europeu para a garantia da qualidade das Universidades Europeias: *European Framework for the Comprehensive Quality Assurance of European Universities*.

Faz também sentido, no quadro das Universidades Europeias mas também de quaisquer outras universidades interessadas na oferta de graus conjuntos, uma maior utilização da abordagem europeia à garantia da qualidade dos programas conjuntos para evitar duplicações na acreditação de um mesmo ciclo de estudos por várias agências, situadas em diferentes países.

Outro desafio que se coloca atualmente é procurar perceber como é que a garantia da qualidade (externa e interna) pode e deve evoluir por forma a acomodar os novos desenvolvimentos do ensino superior europeu, em particular a cada vez maior aposta nas micro-credenciais, nas universidades europeias ou na própria digitalização dos procedimentos e processos de gestão da qualidade. Outros aspetos relevantes, porquanto refletem o atual cenário de mudança social, política, ambiental e económica incluem as já referidas transições verde e digital, a empregabilidade dos graduados, o equilíbrio de género, a integridade académica e os valores académicos e europeus fundamentais, as sinergias entre educação, investigação, inovação e serviços à sociedade e a contribuição do ensino e aprendizagem para a melhoria das competências dos estudantes e de todos os que procuram aprender ao longo da vida. Projetos como o IMINQA – *Implementation and Innovation in Quality Assurance Through Peer Learning*, que suporta o trabalho do Grupo Temático de Pares C do Processo de Bolonha sobre Garantia de Qualidade (TPG C), ou o QA-FIT – *Quality Assurance Fit for the Future* (<https://www.enqa.eu/projects/quality-assurance-fit-for-the-future-qa-fit/>) têm vindo a debruçar-se sobre estas questões.

Notas finais

Num relatório sobre o projeto *Quality Culture, 2002-2003*, a EUA referia que o ‘movimento da qualidade’ na Europa tinha começado do lado errado, com uma urgência em estabelecer procedimentos de qualidade externos

em vez de construí-los internamente. Ao longo das últimas duas décadas, porém, as universidades começaram a perceber que a qualidade só se estabelece verdadeiramente quando assume o estatuto de uma “cultura”, integrada na governação e gestão da instituição. E isso implica incorporar e melhorar a qualidade “interna”, em vez de procurar principalmente dar resposta aos requisitos “externos” da qualidade.

As Novas Universidades, porque cresceram num regime democrático e em simultâneo com todos os desenvolvimentos da gestão da qualidade abordados neste texto, têm todas as condições para o fazerem, apostando no desenvolvimento no seu seio de sistemas de gestão da qualidade eficientes e eficazes, capazes de contribuir para a melhoria contínua da qualidade das suas áreas de missão: ensino e aprendizagem, investigação e relação com a sociedade. Para isso, alguns aspetos que devem ter em conta, dada a sua importância para a gestão da qualidade de uma universidade, incluem não esquecer os Princípios da Gestão da Qualidade, nomeadamente o da abordagem por processos, nem que a Qualidade se faz com as Pessoas. Fazer uso das ferramentas básicas da qualidade (e outras) e do ciclo PDCA para suporte à melhoria contínua é também fundamental, tal como o é a promoção de uma comunicação (formal e informal) em todos os sentidos e entre todos os atores institucionais (docentes, técnicos administrativos e de gestão e estudantes), que permita e potencie a partilha de boas práticas. Outros pontos importantes nesta caminhada para uma melhor gestão da qualidade passam por avaliar a pertinência da utilização de diferentes modelos ou referenciais para a gestão da qualidade, aprender com outras organizações, recorrendo, por exemplo, a exercícios de *benchmarking*, digitalizar processos (nomeadamente os de apoio) e trabalhar e usar dados e indicadores para apoio à tomada de decisão (ex.: *Big Data*, *Learning Analytics*). Finalmente, a gestão da qualidade não pode estar separada da governação e gestão da universidade. Pelo contrário, ela deve fazer parte da mesma, garantindo-se um alinhamento entre os objetivos da qualidade e os objetivos estratégicos institucionais.

Referências bibliográficas

- Cardoso, S., Rosa, M.J., Videira, P., & Amaral, A. (2017). Internal quality assurance systems: “tailor made” or “one size fits all” implementation? *Quality Assurance in Education*, 25(3), 329-342
- Rosa, M.J., & Amaral, A. (2007). A Self-Assessment of Higher Education Institutions from the Perspective of the EFQM Excellence Model. In D.F. Westerheijden, B. Stensaker & M.J. Rosa (Eds.). *Quality Assurance in Higher Education: Trends in Regulation, Translation and Transformation* (pp. 181-207). Dordrecht: Springer.
- Rosa, M.J., & Sarrico, C.S. (2012). Quality, Evaluation and Accreditation: from Steering, Through Compliance, on to Enhancement and Innovation? In G. Neave & A. Amaral, *Higher Education in Portugal 1974–2009: A Nation, a Generation* (pp. 249-264). Dordrecht: Springer.
- Westerheijden, D.F., Stensaker, B., Rosa, M.J., & Corbett, A. (2014). Next Generations, Catwalks, Random Walks and Arms Races: Conceptualising the Development of Quality Assurance Schemes. *European Journal of Education*, 49(3), 421-434.