

- Royero, J. (2002). *Contexto mundial sobre la evaluación en las instituciones de educación superior*. Disponível em: <<http://www.campus-oei.org/revista/deloslectores/334royero>>.
- UNESCO (1999). Tendências da educação superior para o século XXI. In: Conferência Mundial sobre o Ensino Superior, 5 a 9 de outubro de 1998, Paris. *Anais*, Brasília: UNESCO/CRUB.
- Dias Sobrinho, J. (2005). Educação Superior, globalização e democratização. *Revista Brasileira de Educação. ANPED*, 28, 164-173.
- Morosini, M. C. (2006). Estado do conhecimento sobre internacionalização da educação superior – Conceitos e práticas. UFPR. *Educar*, 28, 107-124.
- Sousa Santos, B. de. (2000). *Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez Editora.

## UM OLHAR SOBRE DISCURSOS E SENTIDOS DE QUALIDADE NO ENSINO SUPERIOR EM PORTUGAL

*Leite, Carlinda (Universidade do Porto/PT)*

### **Resumo**

Políticas internacionais têm apontado no sentido da institucionalização, no ensino superior, de uma formação de qualidade e têm influenciado medidas institucionais de avaliação de garantia da qualidade. Em Portugal, dessas políticas realça-se o efeito dos *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area* (política e procedimentos para garantir a qualidade; acompanhamento, aprovação e revisão periódica dos programas e prémios; avaliação dos estudantes; garantia de qualidade do pessoal docente; recursos de aprendizagem e apoio aos estudantes; sistemas de informação; Informação públicamandato) encomendados à ENQA em 2003.

O estudo que suporta este texto i) analisa efeitos nas políticas de educação superior em Portugal do discurso de qualidade, ii) caracteriza o conceito de qualidade veiculado e iii) interpreta reações que estão a ocorrer ao nível da cultura de qualidade.

A análise da situação torna evidente que existe uma tensão quer entre as funções que são atribuídas à avaliação da qualidade, quer ao conceito que a orienta e que balanceia entre o que se pode considerar uma qualidade democrática e social e uma qualidade focada nos resultados orientada por princípios do *managerialismo*. *Revela ainda que as reações, no que aos sistemas de organização e gestão das instituições e às exigências feitas aos professores diz respeito, se situam entre uma conceção característica de uma cultura responsável que convive com uma cultura reativa. Relativamente aos processos de ensino-aprendizagem-avaliação inerentes à ação pedagógico-didática docente, essa cultura de qualidade situa-se entre reações que se enquadram entre uma qualidade responsável e regenerativa e uma qualidade reativa e reprodutiva.*

### ***Introdução à temática e procedimento metodológico do estudo***

O discurso de qualidade e de avaliação da qualidade, embora não seja recente, tem ganho nos últimos anos uma expressão que não era conhecida em Portugal. Essa presença, embora não seja diferente da que ocorre em outros países (Santos, 2011), tem no entanto características específicas que advêm da pertença de Portugal ao conjunto dos países europeus que subscreveram a declaração de Bolonha (1999) e que aderiram à criação do Espaço Europeu do Ensino Superior (EEES). Como efeitos desse discurso que se instalou no ensino superior (ES) têm-se sucedido medidas políticas com impacto nos sistemas de organização e gestão das instituições, nos processos de ensino-aprendizagem-avaliação inerentes à ação pedagógico-didática, e nas exigências feitas aos professores.

Tendo esta temática por referência, o estudo que aqui se apresenta seguiu um procedimento que objetivou caracterizar alguns dos efeitos das políticas que recorrem ao apelo da qualidade e dos sistemas de garantia da qualidade no ES português, a saber:

- Recolha de legislação e de outros documentos relativos ao discurso de qualidade no ES em Portugal e análise das suas influências;
- Análise do conceito de qualidade que atravessa esse discurso;
- Análise dos modos como está(ão) a ser instituído(s) e vivido(s) essa(s) conceção(ões) de qualidade.

É a análise desses documentos e a interpretação dos seus efeitos à luz de um conceito de qualidade democrática e social que a seguir se apresenta

### ***Enquadramento e interpretação dos dados***

Em Portugal, os anos 80 (séc. XX) foram marcados pela expansão do ensino superior seguindo uma orientação associada ao projeto político da modernidade, caracterizado por uma visão linear de causa e efeito e princípios da eficácia e da eficiência da racionalidade técnico-científica (Leite, 2002). Nos finais do século XX, as políticas internacionais baseadas na *accountability*, e que apontaram para a necessidade dos sistemas educativos e as suas instituições prestarem contas do serviço educativo que oferecem e se responsabilizarem pela sua melhoria, tiveram como efeito o reconhecimento de que, após a expansão, havia que apostar na qualidade. Tiveram igualmente grande influência acordos e compromissos europeus de que a Declaração de Bolonha (1999) é um forte exemplo. Nela, ao assumir-se o compromisso da *comparabilidade* e *compatibilidade* dos sistemas de ensino superior europeus para a criação do EEES, reconheceu-se a necessidade de se definirem critérios e metodologias comparáveis de garantia da qualidade (Santos, 2011).

O discurso de qualidade e de avaliação da qualidade foi-se assim instalando no ensino superior e apoiando medidas políticas com impacto, entre outros, nos sistemas de organização e gestão das instituições, nos processos de ensino-aprendizagem-avaliação e nas exigências feitas aos professores. Como é evidente, a sua análise implica reconhecer que a avaliação da qualidade não é neutra nem a-política mas antes historicamente situada e atravessada por questões ideológicas (Tavares et al., 2015), postura que justifica a interpretação que se faz da situação aqui em estudo.

De facto, uma análise destes compromissos e das medidas que os implementaram revela que existem na sua matriz algumas contradições, isto é, existe uma tensão entre justificações que apontam para princípios democráticos e de igualdade de oportunidades face aos sistemas de educação e formação, e outras que, fundadas em argumentos de lógicas neoliberais, acentuam modos de regulação e de controlo tecnocrático que estimulam uma organização burocrática que dá ênfase e privilegia os resultados. Disso são exemplo os padrões de qualidade (*guidelines/standarts*) definidos na sequência da agenda que foi circulando em esferas políticas internacionais, e na Europa foram associados à criação do EEES.

Na reunião de Ministros europeus realizada em Berlim em 2003, para análise do modo como estava a ser concretizado o Processo de Bolonha, foi considerado necessário definir critérios e metodologias de garantia da qualidade, mutuamente partilhados pelos diversos parceiros do EEES. No comunicado resultante dessa reunião de Ministros foi definido que os sistemas nacionais de garantia da qualidade deviam incluir uma avaliação de programas ou instituições, compreendendo uma avaliação interna e uma avaliação externa, um sistema de acreditação ou de certificação e a participação e cooperação internacional. Na sequência desta decisão, foi encomendado à ENQA (constituída pelo *European Network for Quality Assurance in Higher Education* e integrando representantes de agências nacionais ou regionais de avaliação e representantes dos governos) a definição de padrões, procedimentos e orientações sobre a garantia da qualidade, trabalho esse que foi concretizado nos *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area* (ESG), aprovado na reunião de Ministros, em 2005, em Bergen. Estes *standards* definem as normas de orientação europeia para a garantia da qualidade na avaliação interna e externa do ensino superior, embora refiram que “os processos utilizados não devem sufocar a diversidade e a inovação”.

Em relação ao sistema de garantia da qualidade interna, são indicados 7 padrões (*standards*), a saber: política e procedimentos para garantir a qualidade; acompanhamento, aprovação e revisão periódica dos programas e prémios; avaliação dos estudantes; garantia de qualidade do pessoal docente; recursos de aprendizagem e apoio aos estudantes; sistemas de informação; informação pública. Cada um destes *standards* é especificado por um conjunto de diretrizes que enunciam os procedimentos esperados. O mesmo acontece com o sistema de garantia da qualidade.

No caso português, logo numa primeira fase, o relatório da ENQA esteve na origem da alteração do regime jurídico das instituições de ensino superior (RJIES) que passaram, nas suas formas de governação, a ver reforçado o papel atribuído aos *stakeholders* externos (Lei 62/2007) e a ter de cumprir processos de prestação de contas. Para isso, no que ao governo das instituições diz respeito, a escolha do Diretor ou Presidente (ou do Reitor) passou a ser da responsabilidade de um Conselho Geral que inclui membros externos à instituição (artº 81º).

No que ao sistema de prestação de contas diz respeito, esta Lei, apontando para regulamentação posterior, abriu o caminho que se tem vindo a concretizar pela acreditação e avaliação das instituições e dos ciclos de estudos (artº 9º) da responsabilidade da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES). Foi

com a criação desta Agência (Decreto-Lei n.º 369/2007) e a aprovação dos procedimentos a seguir (regulamento n.º 504/2009 e n.º 392/2013 da A3ES) que os discursos e as medidas políticas de qualidade foram introduzindo, com grande impacto na formação e na vida das organizações, a pressão para a concretização de uma qualidade desejada.

Em síntese, foi na tensão de posições entre um entendimento da educação na sua dimensão social e um discurso de qualidade que muitas vezes dela se afastava que teve lugar a aplicação dos compromissos assumidos em 1999 com a assinatura da Declaração Bolonha e que, em Portugal, por legislação de 2006 (Lei n.º 74/2006, alterada pelo Decreto-Lei n.º 107/2008 e Decreto-Lei n.º 115/2013) obrigou a uma reorganização de todos os cursos do ensino superior.

### ***Referencial teórico de análise***

No final do séc. XX, como efeitos do movimento que reclamava da instituição universitária a sua função de intervenção social e a resposta a um mundo em constante mudança (Conferência Mundial sobre a Educação Superior, suporte da *Declaração Mundial sobre a Educação Superior no Século XXI: visão e ação*, UNESCO, 1998) foi-se legitimando um discurso orientado para a qualidade da formação e para a institucionalização de sistemas de garantia de qualidade. Como referem Alderman & Brown (2007), os sistemas de garantia da qualidade tornaram-se uma necessidade para demonstrar que os fundos públicos são gastos adequadamente e para que as instituições tenham um reconhecimento científico e social. Também a *Conferência Mundial sobre o Ensino Superior 2009: “Novas dinâmicas do ensino superior e pesquisas para a mudança e o desenvolvimento social”*, realizada 10 anos depois da Conferência Mundial de Ensino Superior de 1998 na sede da Unesco em Paris, aprovou um comunicado que afirma esta responsabilidade social da educação superior sustentado que as instituições deste nível de ensino, através das suas funções principais (pesquisa, ensino e serviços comunitários), devem promover o pensamento crítico e a cidadania ativa. A par desta ideia, esta mesma Conferência considerou a educação como um “bem público”, isto é, incorporou princípios neoliberais que não faziam parte da tradição da ES, o que justificou críticas decorrentes da tensão de se considerar a educação como um *direito humano* ou como um *serviço comercial*. A este propósito, também Amaral et al. (2002), numa análise de efeitos das políticas internacionais e nacionais no campo da educação, sustentaram que o ensino superior passou a ser conduzido pela mão da economia. No mesmo sentido, Readings (2003, p. 12) afirma que as Universidades assumiram o “estatuto de empresa transnacional”, isto é, o conhecimento passou a ser um bem comercializável.

Foi nesta pressão entre uma orientação política que tinha tido como efeito a massificação de um sistema de ensino superior, que permitiu que a ele acedessem grupos sociais que até aí dele tinham sido afastados, e a opção pela institucionalização de critérios de qualidade que emergiu e se desenvolveu o Processo de Bolonha (PB). É na tensão entre estas duas orientações que se justifica clarificarmos o que significa qualidade e o que ela pressupõe, nomeadamente quando se associa qualidade a princípios democráticos e sociais.

Como tem sido amplamente sustentado (Ozga et al, 2011; Cunha, 2011; Leite, 2012, 2013; Tavares et al., 2015; Morosini et al., 2016) o conceito de qualidade é historicamente situado e atravessado por razões ideológicas. Associado muitas vezes ao conceito de excelência académica (Leite e Fernandes, 2014; Cunha, 2014), cada vez mais são as vozes que associam a qualidade a questões sociais, aproximando este conceito de princípios capazes de promover uma educação/formação democrática geradora de justiça social (Connell, 1992, 2012)

A par desta direção, o sentido de qualidade, e como atrás já se referiu, tem vindo a seguir outras direções que se inserem em modelos estandardizados e gerencialistas, que padronizam e que justificam a perspetiva de Dale (2004) quando afirma que as políticas nacionais decorrem de uma “agenda globalmente estruturada”. Ou seja, as políticas internacionais têm influenciado as políticas nacionais privilegiando uma orientação que concebe a qualidade segundo regras de mercado e que a afastam do conceito de uma qualidade democrática. O que queremos tornar claro é que o conceito de qualidade social se distancia das enunciações ancoradas numa perspetiva meritocrática associada à produtividade. Ou seja, consideramos que existe qualidade social quando os cidadãos podem participar na vida social e económica do meio em que vivem, proporcionando-lhes condições que aumentem o seu bem-estar social e o seu potencial individual (Beck *et. al*, 2011).

No estudo “Internal quality assurance systems in Portugal: what their strengths and weaknesses reveal”, Tavares et al. (2015) utilizam como modelo de análise os 4 tipos de cultura de qualidade propostos por Harvey and Stensaker (2008) - cultura de qualidade regenerativa; cultura de qualidade responsável; cultura de qualidade reprodutiva; cultura de qualidade reativa – e concluem que os sistemas de garantia da qualidade estão associados a procedimentos formais de recolha de informações e não a uma qualidade transformadora, isto é, balançam entre uma cultura de qualidade reativa e uma cultura de qualidade responsável.

É também em função desta tipologia que se interpretam, no estudo a que este texto se reporta, os efeitos das medidas de qualidade no ES em Portugal ao nível dos sistemas de organização e gestão das instituições, dos processos de ensino-aprendizagem-avaliação e das exigências feitas aos professores.

### **Conclusões**

O conceito de qualidade nos sistemas de organização e gestão das instituições e nas exigências feitas aos professores ocorre numa tensão entre princípios orientados por ideais democráticos e de igualdade de oportunidades face aos sistemas de educação e formação (isto é, entendendo a educação na sua relação com a qualidade social) e argumentos fundados em lógicas neoliberais que acentuam modos de regulação e de controlo tecnocrático que estimulam uma organização burocrática que dá ênfase privilegiadamente aos resultados. Ou seja, o conceito de qualidade balança entre o sentido de uma cultura responsável - em que as instituições e os professores aproveitam para internamente melhorarem de acordo com as suas próprias situações - e o de uma qualidade reativa fortemente influenciada pelas regras externas.

No que aos processos de ensino-aprendizagem-avaliação, inerentes à ação pedagógico-didática diz respeito, e que no discurso político enunciado apontam para

uma rutura com o paradigma do ensino substituindo-o pelo da aprendizagem, os professores vivem uma tensão entre, por um lado, a procura de um exercício docente em que os estudantes são o centro desses processos (e em que se ensina com investigação) e as dificuldades em concretizar essa docência devido às lógicas de competitividade e da avaliação do desempenho que imperam, isto é, as lógicas de mercado. Os processos de ensino-aprendizagem-avaliação que estão a ser vividos ocorrem, pois, entre uma conceção de cultura de qualidade responsável e regenerativa e a de uma qualidade reativa e reprodutiva de sujeição às regras externas. Apesar disso, não podem ser ignorados os efeitos de mudanças positivas que, talvez sem esta pressão não ocorressem e que têm, em muitos casos, contribuído para uma formação global dos estudantes que não se esgota nas dimensões cognitivas e se amplia a um comprometimento ético capaz de concretizar ideais democráticos (Leite & Fernandes, 2014).

### **Bibliografia**

- Alderman, G. & Brown, R. (2005). Can quality assurance survive the market? Accreditation and audit at the crossroads. *Higher Education Quarterly*, Oxford, UK, v. 59, n. 4, p. 313-328.
- Amaral, A. et al. (2002). *O Ensino Superior pela Mão da Economia*. Fundação das Universidades Portuguesas.
- Beck, W., Van Der Maesen, L. J. G., Thomas, F. & Walker, A. (Eds.). (2001). *Social Quality: A Vision for Europe*, The Hague, London, Boston, Kluwer Law International.
- Connell, R. W. (1992). Citizenship, social justice and curriculum. *International Studies in Sociology of Education*, 2(2), 133-146.
- Connell, R. (2012). Just education. *Journal of Education Policy*, v.27, n.5, p. 681-683.
- Cunha, M<sup>a</sup> I. (2011). Indissociabilidade entre ensino e pesquisa: a qualidade da graduação em tempos de democratização, *Perspectiva*, Florianópolis, v. 29, n.2, 443-462, jul./dez., <http://www.perspectiva.ufsc.br>
- Cunha, M<sup>a</sup> I. (2014). A qualidade e ensino de graduação e o complexo exercício de propor indicadores: é possível obter avanços? *Avaliação*, Campinas, Sorocaba, SP, v.19, n.2, 453-462.
- Dale, R. (2004). Globalização e Educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada?”. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago.
- Harvey, L., & Stensake, B. (2008). Quality Culture: Understandings, Boundaries and Linkages. *European Journal of Education* 43 (4): 427–442.
- Leite, C. (2012). Qualidade da Educação Superior e formação de professores – uma análise a partir da situação em Portugal. In M. I. Cunha & C. Broilo (Orgs.). *Qualidade da Educação Superior: grupos investigativos internacionais em diálogo* (99 – 117). Araraquara: Junqueira & Marin.

- Leite, C. (2013). O discurso da qualidade na avaliação dos currículos dos cursos de ensino superior e seus efeitos. In André Márcio Picanço Favacho, José Augusto Pacheco, & Shirlei Rezende Sales (Eds.), *Currículo: conhecimento e avaliação: divergências e tensões* (pp.123-135). Curitiba (BR): Editora CRV.
- Leite, C. e Fernandes, P. (2014). Avaliação, qualidade e equidade. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)* (BR), 19(2): 421-438, 2014.
- Morosini, M. et al. (2016). A qualidade da educação superior e o complexo exercício de de propor indicadores, *Revista Brasileira de Educação*, v. 21, nº 64, 13-37.
- Ozga, J.; Larsen, P. D.; Segerholm, C. & Simola H. (2011). *Fabricating quality in Education: Data and governance in Europe*. London: Routledge.
- Readings, B. (2003). *A universidade em ruínas*. Coimbra: Editora Angelus Novus.
- Santos, S. Machado dos (2011). Análise comparativa dos processos europeus para a avaliação e certificação de sistemas internos de garantia da qualidade, Lisboa: A3ES (Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior).
- Tavares, O.; Sin, Cr. & Amaral, A. (2015). Internal quality assurance systems in Portugal: what their strengths and weaknesses reveal, *Assessment & Evaluation in Higher Education*, DOI: 10.1080/02602938.2015.1064515

### **Legislação e outros documentos**

- COMISSÃO EUROPEIA. Educação e formação na Europa: sistemas diferentes, objetivos comuns para 2010, 2002, [adcmoura.pt/start/Educacao\\_Formacao\\_Europa.pdf](http://adcmoura.pt/start/Educacao_Formacao_Europa.pdf), consultado em janeiro 2014.
- COMISSÃO EUROPEIA. *Improving Teacher Quality: The EU agenda*. Bruxelas: European Commission, 2010. Consultado em março, 2013, em [http://www.mv.helsinki.fi/home/hmniemi/EN\\_Improve\\_Teacher\\_Quality\\_eu\\_agenda\\_04\\_2010\\_EN.pdf](http://www.mv.helsinki.fi/home/hmniemi/EN_Improve_Teacher_Quality_eu_agenda_04_2010_EN.pdf)
- Decreto-Lei n.º 107/2008, de 25 de junho. Regime jurídico dos graus e diplomas, fixa os princípios gerais da acreditação das instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos.
- Decreto-Lei n.º 369/2007, de 5 de novembro, instituiu a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior, atribuindo-lhe a responsabilidade pelos procedimentos relativos à garantia da qualidade do ensino superior, nomeadamente os de avaliação e de acreditação
- ENQA. Quality Assurance Of Higher Education In Portugal: an assessment of the existing system and recommendations for a future system. Helsinki: ENQA, 2006. Disponível em: <http://www.mctes.pt/archive/doc/EPHEreport.pdf>
- Lei n.º 62/2007 de 10 de Setembro. Regime jurídico das instituições de ensino superior
- Lei n.º 74/ 2006. Regime jurídico dos graus e diplomas, fixa os princípios gerais da acreditação das instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos.
- OCDE Equidade e Qualidade na Educação, 2012, [www.oecd.org/edu/school/49620070.pdf](http://www.oecd.org/edu/school/49620070.pdf), consultado em janeiro 2014

- Realising the European Higher Education Area (2003). *Communiqué of the Conference of Ministers responsible for Higher education*, Berlin. *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG)*. Consultado em 12 de julho de 2012. Disponível em: [http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/MDC/Berlin\\_Communique1.pdf](http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/MDC/Berlin_Communique1.pdf) - <http://www.bologna-berlin2003.de/en/aktuell/haupt.htm>
- UNESCO (1998). *World Conference on Higher Education - Higher Education in the Twenty-first Century: Vision and action*. Paris: UNESCO.
- UNESCO (2009). *La segunda conferencia mundial de educación superior: La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo*. Paris: UNESCO.