

## A gestão da qualidade no ensino superior: Percursos e recursos

Maria Odete de Almeida Pereira

*Escola Superior de Ciências Empresariais – IPS – Setúbal*

**Resumo.** Este artigo condensa um conjunto de reflexões baseadas em factos relacionados com a gestão da qualidade nas Instituições de Ensino Superior (IES). São identificados factores internos e externos favoráveis à melhoria da qualidade dos serviços prestados por estas organizações, bem como algumas das barreiras que se lhe opõem. Relativamente às abordagens da qualidade, nestas organizações são consideradas: de um lado as que resultam da Supervisão do Estado e do outro as que estão associadas a sistemas de natureza voluntária, designadas aqui por Abordagem Qualidade, em que sobressai a Certificação baseada na norma ISO 9001 e os sistemas de Gestão pela Qualidade Total (GQT) também designados de Excelência Organizacional. São identificadas algumas das insuficiências dos modelos assentes na Supervisão do Estado e defendida a importância de atender ao conjunto de “boas práticas” já existentes, ao invés de abordagens que tratam desta problemática numa perspectiva *ab initio*, sem contemplar o conhecimento acumulado neste domínio da gestão das organizações.

*Palavras-chave:* Gestão da qualidade, supervisão do estado, abordagem qualidade.

### Introdução

A sociedade contemporânea tem vindo a caracterizar-se pela velocidade e extensão com que as mudanças ocorrem no ambiente. A inserção das organizações dentro de um contexto social, político, económico e cultural leva-as a fazerem alterações na sua estrutura, visando, tanto interferir nestes contextos, como adaptar-se a eles. Para tal, interpretam e agem sobre os contextos internos e externos de modo a assegurar a sua competitividade e sobrevivência. Os sistemas de

---

Endereço: Escola Superior de Ciências Empresariais – IPS – Setúbal, Praceta Eng. Carlos Manito Torres, 3, 6.º C, 2900-190 Setúbal, Portugal.

gestão da qualidade parecem constituir parte da resposta a este nível e no ensino superior é já significativo o número de organizações que possuem sistemas deste tipo ou que vêm dando os primeiros passos na sua criação. Contemplamos neste texto, quer os sistemas impositivos de Avaliação e Acreditação destas organizações, assentes na supervisão de Organismos Tutelados pelo Estado, quer os sistemas de natureza voluntária em que sobressai a Certificação baseada na norma ISO 9001 e os sistemas de Gestão pela Qualidade Total (GQT) também designados de Excelência Organizacional.

Neste artigo procuramos reflectir sobre os percursos trilhados no sentido da melhoria da Qualidade no Ensino Superior, analisando quer as relações mútuas, quer as diferenças entre os referidos modelos de intervenção para a melhoria da qualidade, bem como as atitudes dos recursos humanos destas organizações face às mudanças subjacentes.

O texto que se segue encontra-se dividido em três partes: A primeira aborda a concepção de gestão da qualidade. A segunda parte refere os factores que têm conduzido a um movimento no sentido da implementação de sistemas de qualidade no ensino superior, sendo identificados dois tipos de orientações predominantes, aqueles que resultam de modelos assentes na Supervisão do Estado e os que resultam da livre iniciativa das instituições académicas e que estão mais articuladas com a Abordagem Qualidade. Estes últimos inserem-se nos modelos de normalização ISO e de excelência, designadamente Baldrige e EFQM. São igualmente identificadas algumas barreiras que têm sido levantadas a este tipo de filosofias e práticas organizacionais. Finalmente a terceira parte remete para um conjunto de tópicos a considerar na gestão da qualidade no ensino superior.

## **1. Gestão da Qualidade nas Organizações**

A gestão da qualidade constitui um subsistema do sistema de gestão da organização que é transversal a todas as funções no seu conjunto, visando atingir resultados relacionados com o domínio específico em que actua, de modo a satisfazer, adequadamente, as necessidades, expectativas e requisitos dos clientes e das partes interessadas.

Dentro das abordagens de gestão da qualidade destacam-se: a montante as acções de Acreditação (desenvolvidas em cada país por uma entidade) que consistem no reconhecimento da competência, duma dada instituição, para o exercício de uma actividade, por exemplo no caso do ensino, a leccionação de determinados cursos por determinada instituição; a jusante os sistemas baseados na norma ISO 9001 que podem conduzir aos processos de Certificação e, por fim, os modelos de Excelência/Qualidade Total (geralmente, empregues com o mesmo sentido do acrónimo GQT – Gestão pela Qualidade Total).

A Certificação está associada a um conjunto de processos sistemáticos de avaliação, por parte de uma entidade competente e reconhecida como independente, relativamente à conformidade dos produtos, serviços ou sistemas da qualidade das organizações, quanto ao cumprimento dos requisitos de normas ou regulamentos pré-estabelecidos que lhes dizem respeito, exigindo-se para tal a existência de documentos escritos que possam evidenciar as boas práticas adoptadas. Em com-

plemento, a Gestão pela Qualidade Total faz apelo, de modo mais acentuado, a preocupações relacionadas com a instalação na organização de uma cultura de tipo sistémico, susceptível de assegurar a satisfação dos clientes internos e externos, ao mesmo tempo que valoriza, conforme referido, a integração da organização no ambiente e tecido social envolventes.

De acordo com Hassard *et al.* (2002:143) é perceptível na filosofia da gestão da qualidade várias características típicas das “organizações post-modernas”, como sejam: os trabalhadores são chefiados de forma menos autoritária, é incentivado o recurso ao uso de múltiplas competências, é fomentada a existência de grupos e equipas que se auto-controlam, estando os trabalhadores, individual e colectivamente, sensibilizados para a importância da melhoria contínua da qualidade, com base em objectivos partilhados, sendo a estrutura organizacional de suporte de tipo orgânico e flexível.

De entre as normas de Gestão de Qualidade nas organizações sobressaem as da família ISO 9000, cuja versão mais recente é do ano 2000, que consubstancia uma aproximação do que antes constituíam critérios, exclusivos, dos sistemas de Gestão pela Qualidade Total/Modelos de Excelência, designadamente ao nível da satisfação dos clientes e das recomendações relativas à gestão por processos. As ISO 9000:2000 introduzem, também a este nível, a abordagem sistémica da qualidade nas organizações. Todavia os processos de auto-avaliação, satisfação dos trabalhadores e responsabilidade pública, num sentido ecosistémico, constituem preocupação acentuada dos Modelos de GQT, mas não contempladas nos requisitos destas normas.

A história da qualidade nas organizações está marcada por diversas etapas, sendo habitualmente consideradas as seguintes:

1. Inspecção: Executa actividades que abrangem essencialmente técnicas de medição, comparação e verificação. Identifica as não-conformidades. Pressupõe que a concepção de produtos/serviços e processos está correcta.
2. Controlo da Qualidade: Concede mais atenção às actividades de monitorização, quer atendendo à análise dos desvios de processos, quer à reposição dos parâmetros e indicadores desejados. Para o efeito, recorre, tipicamente, a metodologias estatísticas básicas.
3. Garantia da Qualidade: Envolve actividades planeadas que, de uma forma sistemática, visam assegurar o alcance dos objectivos da qualidade. Historicamente, aparece como complemento das especificações técnicas dos produtos e visa garantir aos clientes que as formas de organização estão em condições de proporcionar níveis de qualidade esperados, de forma contínua e consistente.
4. Gestão da Qualidade: Dá ênfase à integração da qualidade na gestão global da organização, envolvendo também as actividades não directamente produtivas. As ferramentas da qualidade são utilizadas numa perspectiva predominantemente preventiva, tornando-se progressivamente mais sofisticadas. Inicia a focalização no desenvolvimento das potencialidades dos trabalhadores. Aumenta as providências relativas à orientação para o cliente. Supõe a participação de trabalhadores de todas as áreas com impacte na qualidade do produto final.

Convém, contudo, assinalar que alguns autores deixaram de separar as etapas 3 e 4, respectivamente, Garantia e Gestão da Qualidade (Pires, 2000) e que a norma ISO 9001: 2000 abandonou o termo Garantia da Qualidade.

5. Gestão pela Qualidade Total: Integra as abordagens anteriores e faz crescer estas de preocupações relacionadas com a instalação na organização de uma cultura susceptível de assegurar a satisfação dos clientes internos e externos, valorizando a integração da organização no ambiente e tecido social envolventes. Considera-se imprescindível que a direcção participe, activamente, na gestão da qualidade. São preconizadas a delegação, o *empowerment* e o desenvolvimento de competências dos trabalhadores. Advoga-se o conceito de zero defeitos e é dada relevância ao cliente interno. Recorre-se de forma mais extensiva às ferramentas da qualidade. Procura-se que todas as funções e pessoas dentro da organização sejam envolvidas, bem como clientes e fornecedores.

Estas constituem, em síntese, as etapas de evolução do conceito de qualidade nas organizações, sendo verdade que, entre estas, nem todas percorrem as referidas etapas da mesma forma, nem pela ordem indicada. Contudo, os níveis de desenvolvimento mais elevados incorporaram sempre as etapas anteriores (Dale *et al.*, 1997; Pires, 2000).

De acordo com Taylor e Pearson (1994:26) a gestão da qualidade pode ser definida como “uma forma sistemática de organização que visa assegurar a execução apropriada e eficiente das tarefas de modo a cumprir os objectivos”, enquanto que numa das definições mais recentes a Gestão pela Qualidade Total definiu-a como “filosofia para gerir uma organização de modo a prepará-la para ir de encontro às necessidades e expectativas das partes interessadas, quer em termos de eficácia, quer de eficiência, sem comprometer os valores éticos” (IQA: 2003).

Embora tenha surgido a partir de razões de ordem prática a GQT é, por muitos autores, considerada uma filosofia que retira conhecimentos das teorias da gestão, integrando elementos dos modelos mecânicos, orgânicos e culturais das organizações (Lewis, 1996; Terziovski *et al.*, 2000). A conexão mecanicista está essencialmente associada às primeiras fases da sua expansão e aos autores clássicos da melhoria da qualidade nas organizações. Nesta etapa as preocupações estiveram essencialmente concentradas na melhoria da produtividade, na redução dos custos, na conformidade com normas estabelecidas pela organização dominando as orientações prescritivas e universalistas. A metáfora orgânica está relacionada com a abordagem sistémica da gestão da qualidade, bem como com a atenção dada ao enquadramento e adaptação das organizações ao ambiente, traduzida na responsabilidade social destas, relativamente ao meio e à sociedade em que se inserem, bem como, na satisfação dos seus clientes internos e externos. A metáfora cultural transparece, fundamentalmente, da interpretação da organização enquanto espaço de negociação e cooperação entre diversos indivíduos e grupos com diferentes valores, crenças e necessidades que devem ser respeitadas. Definida aqui a cultura enquanto “abordagem unificada através da qual cada pessoa na organização pensa, actua e percebe no sentido da qualidade na maior parte do tempo” (Kanji *et al.*, 1999:135). Através das concepções orgânicas e culturais da gestão da qualidade, esta deixa de ser uma característica limitada aos produtos, ou aos serviços para se aplicar às necessidades de todos os que estão dentro e fora da organização, ou que com ela se interligam através dos

bens produzidos. O desenvolvimento de sistemas de gestão da qualidade enquadra-se neste cenário.

Contudo, convém acautelar, conforme referem alguns investigadores (Klefsjö & Hellsten, 2000; Pilling, 1997) que muitas organizações introduzem mudanças em nome da qualidade quando quem as está a implementar e gerir sabe muito pouco desta área de conhecimento e intervenção. Daí a importância de redobrar cautelas sobre a precisão das interpretações e atribuições causais, quer ao nível descritivo, quer sobre os efeitos decorrentes de algo que, impropriamente, é com frequência, colocado sob o chapéu da gestão da qualidade. O que na opinião dos autores justifica as principais razões dos insucessos imputadas à GQT.

## **2. Qualidade e Ensino Superior**

Entre as razões habitualmente referidas, para a implementação de sistemas de gestão da qualidade no ensino superior contam-se as que estão relacionadas com as mudanças sócio-culturais e educativas, dado que exigem formas mais eficazes e eficientes de gerir a concepção, desenvolvimento e resultados dos serviços prestados pela academia do que aqueles que tradicionalmente têm sido utilizados. As actuais Instituições de Ensino Superior (IES), orientadas para a massificação do ensino/aprendizagem, não podem responder às exigências com que actualmente se defrontam através dos anteriores modelos de gestão do ensino superior tradicional.

Uma das funções essenciais das universidades tradicionais era a de responder às necessidades das elites, ao mesmo tempo que assumiam o papel de garantia da sua reprodução. Neste quadro prevalecia um contrato de estabilidade, entre a instituição e a sociedade, sendo a qualidade do trabalho desenvolvido por estas instituições implícita e não discutível. Com a massificação do Ensino Superior esta assunção foi destruída e a qualidade dos serviços prestados converteu-se num desafio e num objectivo que requer esforço para ser atingido. Além do mais, os parâmetros de avaliação da qualidade dos serviços prestados também se alteraram, constituindo um repto para as tradições académicas e para as características organizacionais e funcionais dessas instituições (Quintanilla, 1999).

De entre o conjunto de motivos de ordem geral a considerar para a implementação dos sistemas de gestão da qualidade nas IES contam-se: o facto de, no presente, a educação ser concebida como um serviço e a acentuada liberalização na oferta destes, mormente, no ensino superior; a necessidade de responder sobre a qualidade dos serviços produzidos perante as partes interessadas, designadamente, os próprios alunos, os seus tutores, os estudantes post-graduados, os empregadores, o pessoal de apoio à instituição e a sociedade em geral; a indispensabilidade de adaptação e flexibilidade das instituições, face às necessidades da sociedade, especialmente ao nível da inovação curricular; o aumento da oferta, designadamente como consequência da globalização; a competição nacional e internacional, entre instituições de ensino superior, que acarreta a necessidade de transparência para as partes interessadas; a necessidade de abertura de novos mercados a potenciais clientes, bem como, o aumento das competências e mobilidade de profissionais numa mesma área

(Campos, 2001; Karapetrovic & Willborn, 1998; Quintanilla, 1999; Zhao & Lam, 1998; Widrick *et al.*, 2002).

Decorrentes deste conjunto de razões podem ser destacados dois grupos de factores causais:

***1 - Causas externas:***

a) Pressões legislativas e financeiras: através da redução do apoio do estado, das mudanças legislativas, das exigências de acreditação por parte dos governos e/ou das ordens profissionais e que, no seu conjunto, parecem conduzir ao imperativo de com menos fazer igual e se possível melhor.

b) Pressões dos clientes externos: críticas dos empregadores, relativamente à formação fornecida aos jovens que ingressam no mundo do trabalho, designadamente quanto à insuficiente preparação dos recém-formados para responderem às mudanças decorrentes das aceleradas mudanças científico-tecnológicas e concorrenciais, críticas dos próprios alunos e ex-alunos e insatisfação dos pais. A estas pressões não estarão alheias as medidas tomadas pelos governos e expressas na alínea anterior.

***2 - Causas internas: Declínio no desempenho dos estudantes e potencial redução do número de alunos.***

A problemática da melhoria da qualidade das IES tem constituído uma necessidade sentida na generalidade dos países. Se considerarmos alguns dos dados do panorama mundial observamos que ela tem sido equacionada a nível internacional e objecto de acordos multilaterais entre diversas nações, o que tem marcado etapas importantes neste processo. De entre estes, contam-se: os acordos no âmbito do Mercosul, criado em 1991; a convenção de Lisboa em Abril de 1997; o acordo de Washington assinado em Outubro de 1997; a declaração da Sorbonne subscrita em 1998, o Acordo de Bolonha assinado em 1999, as declarações das conferências de Ministros responsáveis pelo Ensino Superior na Europa, respectivamente em Praga em 2001 e, mais recentemente, já em 2003, em Berlim, estando o próximo destes encontros agendado para Maio de 2005 em Bergen (Noruega).

Este conjunto de convénios traduz o desejo e a expectativa de que o ensino superior constitua um espaço aberto e actuante, assumindo um papel activo, enquanto agente de transformação da sociedade, ao invés dum reduto de cultura, fechado numa ilha dentro da própria sociedade.

Tendo em consideração a natureza específica das organizações de ensino e, designadamente dos serviços que prestam, convém reflectir sobre alguns dos conceitos mais comuns da gestão da qualidade; referimo-nos ao próprio conceito de Qualidade, ao de Cliente e ao de Produto.

1 – Relativamente ao primeiro, convém ter presente que a noção de qualidade no ensino superior é complexa envolvendo aspectos educativos, práticos e filosóficos. Com efeito, ela proporciona diferentes leituras, tendo a OCDE (1992) sintetizado quatro: grau de excelência ou valor relativo, atributo ou essência, característica ou juízos não cifrados e bom ou excelente. A diversidade interpretativa remete para a sua complexidade quando utilizado no domínio educativo. Todavia, esta complexidade não é um exclusivo deste domínio; com efeito também noutros domínios de

actividade a questão veio a ser colocada. Dum modo geral, podemos observar que se trata de um vocábulo que tem subjacente uma conotação positiva, transportando a ideia de melhoria quando associado a qualquer produto ou serviço, comparativamente a outros com finalidades idênticas.

De acordo com alguns autores (Frazier, 1997; Goldberg, 2002; Kanji *et al.*, 1999) podemos considerar a qualidade no ensino superior ao nível:

- Dos agentes, ou seja dos seus recursos humanos e das práticas por estes desenvolvidas,
- Dos meios de suporte ou seja dos componentes materiais, tecnológicos e financeiros,
- Dos processos e sub-processos educativos, de modo que os programas e métodos pedagógicos respondam às finalidades esperadas, nomeadamente em termos de resultados educativos subjacentes ao desenvolvimento de competências profissionais, sociais e pessoais dos estudantes.
- Dos processos e sub-processos relacionados com a investigação e produção científica e resultados daí derivados.

2 – No que concerne à noção de produto convém ter presente, conforme decorre dos aspectos anteriormente referidos, que no ensino superior ela envolve componentes altamente complexas que a afasta do entendimento comum. Com efeito, estão aqui subjacentes aspectos que envolvem o próprio “desenvolvimento da pessoa, obtenção de conhecimento especializado, competências analíticas e competências técnicas sofisticadas, ao mesmo tempo que valores apropriados, disposições e hábitos de trabalho” (El-Khawaw, 2001:113) o que dificulta a avaliação dos resultados/ produto da actividade educativa. Todavia o facto de nem todos os componentes do referido “produto” poderem ser avaliados, pelo menos, com eficácia e eficiência em tempo oportuno, não impede que sejam operacionalizados e hierarquizados os seus indicadores mais críticos de modo a possibilitar uma leitura de resultados que, entre outras finalidades, possam fornecer *feedback* à própria organização no sentido de melhorar continuamente os seus processos de trabalho.

3 – Quanto à definição de cliente do ensino superior é de considerar que uma das diferenças essenciais que separa este conceito quando utilizado nos sectores empresarial ou educativo, radica nas lógicas de curto e longo prazo que as diferentes actividades têm sobre os seus clientes. Com o propósito de identificar os clientes do ensino superior Hewitt e Clayton (1999) propõem que as IES deverão questionar-se sobre os seus próprios objectivos e elencar quais as partes interessadas relativamente aos serviços prestados. Com base nesta enumeração e nas respectivas necessidades será possível identificar aquilo que em sentido lato poderá ser designado por clientes-chave.

De acordo com Kanji *et al.* (1999) o conceito de cliente das IES é um conceito plural, já que é constituído por diferentes grupos de actores, onde se enquadram os estudantes actuais e potenciais, as suas famílias, os indivíduos que trabalham na instituição, os empregadores, a região ou território em que se inserem e o próprio estado.

Os clientes podem ser subdivididos em internos ou externos consoante se situam dentro ou fora da organização. Dentro desta os clientes internos formam uma cadeia cujo desempenho, visa quer a satisfação dos seus pares, quer dos clientes externos.

Os autores, atrás mencionados, consideram a educação como um produto, sendo os estudantes ao mesmo tempo clientes internos e externos das IES, competindo a estas identificar as

partes interessadas e de entre elas os clientes-chave, conhecer as suas necessidades, coordenar todas as actividades educativas e criar uma relação de longo termo com os referidos clientes baseada no valor e satisfação dos mesmos. Este conjunto de acções está subjacente à excelência organizacional.

A gestão da qualidade no Ensino Superior supõe, tal como noutros domínios de actividade que, entre outros, sejam tidos em consideração os sistemas de pensamento, a gestão baseada em factos, o desenvolvimento profissional, o trabalho de equipa, o planeamento a longo prazo, a liderança, a focalização nos clientes e a melhoria contínua (Frazier, 1997).

### *2.1. Avaliação e certificação do ensino superior*

Se, numa primeira fase, a massificação conduziu a uma proliferação de instituições públicas e privadas, numa etapa posterior tem conduzido à necessidade dum maior controlo de custos, resultante de pressões ao nível da eficácia, eficiência e racionalização administrativa (Quintanilla, 1999). O processo inicial de massificação resultou, em muitos países, designadamente Portugal, numa vertiginosa criação de oferta de cursos superiores, nem sempre consentânea com a qualidade e relevância social dos mesmos.

A partir de fontes externas e internas as IES têm vindo, conforme referido, a sentir-se pressionadas no sentido de prover acções que possam: favorecer a obtenção de fundos, melhorar a utilização de recursos, promover a eficácia e eficiência, contribuir para a construção duma imagem mais competitiva, reforçar a gestão da mudança, concorrer para gerar *feedback* das acções realizadas de modo a facilitar futuras decisões, melhorar o desempenho dos estudantes, proporcionar mérito e equidade na experiência vivida pelos alunos, responder à necessidade destes terem mais apoios na escola, encorajar o trabalho em equipa e manter a actualização (Kanji *et al.*, 1999).

Relativamente aos sistemas de gestão da qualidade no ensino superior são em número já significativo, conforme enunciado, as experiências existentes. Com efeito, podemos referir, de acordo com Eaton (2001) que, por exemplo, nos EUA grande parte das instituições de ensino superior estão acreditadas sob a tutela do Council for Higher Education Accreditation (CHEA). Aly e Akpovi (2001) referem que na Califórnia, num total de 32 campos universitários, abrangendo cerca de meio milhão de alunos, mais de metade das universidades tinha a decorrer um processo de desenvolvimento de sistemas de GQT, observando-se um forte movimento de universidades, públicas e privadas, encontrando-se entre elas muitas das mais reputadas a nível mundial. Se atendermos à representação que em 2001 a Conference on Quality, Standards and Recognition realizada pelo International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education (INQAAHE) teve em termos mundiais, observamos que este movimento atravessa a generalidade dos países do mundo. Se, por outro lado, considerarmos o número de países membros do INQAAHE verificamos que eles ultrapassam largamente o número da centena, estando, desde 2002, Portugal entre eles (INQAAHE, 2003). Na Europa, são múltiplas as iniciativas, em diversos países, na implementação de sistemas orientados para a gestão da qualidade do ensino superior. Muitas destas organizações tomaram por referencial quer os modelos decorrentes da supervisão do estado, quer a adaptação

dos modelos de qualidade total existentes para a generalidade de organizações, designadamente as normas ISO 9000 ou ainda o recurso aos modelos E.F.Q.M. e Baldrige, entre outros, como paradigma de referência (Yorke, 1999; Widrick *et al.*, 2002; Sursock, 2001). Convém, contudo ter presente que estes modelos tiveram como alvo inicial o mundo empresarial e que as organizações educativas ou da saúde, só mais tarde é que foram alvo da sua atenção. Por exemplo o modelo Baldrige teve início em 1988 mas só em 1999, onze anos depois, é que contemplou as áreas da educação e da saúde.

Em grande parte dos países, os processos de mudança no ensino superior têm partido, predominantemente da pressão exercida por organismos nacionais e internacionais para a melhoria da qualidade no ensino superior e que, de algum modo, consubstanciam propostas mais brandas de implementação de alguns dos requisitos dos sistemas de gestão da qualidade. Dum modo geral referem como objectivo a Garantia da Qualidade, não na leitura que este conceito tem ao nível da literatura no âmbito da Gestão da Qualidade, mas enquanto concepção genérica distanciada da operacionalização do referido conceito.

De notar, que algumas instituições internacionais, estritamente ligadas à International Organization for Standardization (ISO), desenvolveram textos de orientação para os sistemas educativos. Como exemplo, referimos no espaço europeu a Association Française de Normalisation (ANFOR), o British Standards Institute (BSI), o Deutsches Institut für Normung (DIN) e o Nederlands Normalisatie-Instituut (NNI). Recentemente a própria ISO desenvolveu o documento IWA (International Workshop Agreement) designado “Quality Management Systems: Guidelines for the Application of ISO 9000:2000 in Education” (IWA 2:2003).

É no terreno da indefinição conceptual ao nível da terminologia da Gestão da Qualidade que se situam os actuais processos de avaliação do ensino superior. No nosso país eles visam, de acordo com o artigo 4.º do D.L. n.º 38/94, de 21 de Novembro: “a) Estimular a melhoria da qualidade das actividades desenvolvidas; b) Informar e esclarecer a comunidade educativa e a comunidade portuguesa em geral; c) Assegurar um conhecimento mais rigoroso e um diálogo mais transparente entre as instituições de ensino superior; d) Contribuir para o ordenamento da rede de instituições de ensino superior.” Posteriormente a Lei 1/2003, referida como “Qualidade do Ensino Superior” veio reforçar a importância concedida pelo estado a esta problemática, designadamente pelo conjunto de sanções que estabelece no seu artigo 1.º (resultante da revogação do texto do artigo 5.º da Lei n.º 38//94) para as instituições cujo resultado das avaliações realizadas seja negativo não conseguindo satisfazer os requisitos mínimos e assim manter a acreditação. Estas penalizações vão desde a redução ou suspensão do financiamento público, culminando no próprio encerramento das instituições em causa.

Na Europa, este modelo, assente na supervisão do Estado, interliga-se com aquele que tem vindo a ser promovido pelo European Network for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) e envolve quatro componentes:

- Autonomia e independência das IES quanto às metodologias de avaliação da qualidade, muito embora sejam fornecidas componentes que devem ser alvo de avaliação;
- Auto-avaliação pelas IES, de acordo com as orientações fornecidas;

- Visitas das comissões de avaliação externa a cada instituição;
- Parecer final realizado pela comissão de avaliação.

Estes processos de avaliação, surgidos, nalguns países nos anos 80 e provavelmente derivados, entre a multiplicidade de razões já apontadas, da possível inércia das IES quando tomadas isoladamente, em despoletar a implementação de sistemas de gestão da qualidade, têm revelado dificuldade em atingir os objectivos preconizados. É assim que, de acordo com os relatórios das Assembleias-gerais do ENQA (2000, 2003), a situação actual envolve diversos entraves, de que se destacam os seguintes factos: a autonomia universitária concede na maior parte dos países, só a estas instituições, a liberdade para reconhecer os cursos ou graus académicos das suas congéneres e não a serviços independentes que lhes são externos; as instituições de ensino que actuam a nível transnacional não estão integradas em qualquer sistema que permita a avaliação da qualidade dos serviços prestados; a esmagadora maioria dos sistemas de avaliação estão actualmente incorporados em organismos nacionais que não são objecto de avaliação dos seus procedimentos por parte de organismos independentes, quer estes sejam de natureza regional ou internacional; os processos de auto-regulação da garantia da qualidade pelas próprias instituições não têm sido suficientemente enfatizados; os modelos de avaliação são demasiado diferenciados, coexistindo actualmente na Europa cerca de uma dezena de modelos, o que impede a concretização dos objectivos de convergência. Daí que o relatório do inquérito, realizado em 2003, pelo ENQA junto de IES refira que estão presentes “muitas diferenças ao nível da aplicação dos métodos, quer no contexto de diferentes países, quer de diferentes instituições”. Referindo, complementarmente que “a cultura da qualidade e a implementação da garantia da qualidade necessitam de ser fortalecidas entre os diversos membros” (ENQA, 2003:5).

Outros estudos (Campbell & Wend, 2002; Rico *et al.*, 2001) consideram que os programas desenvolvidos, neste âmbito, não têm corrigido muitas das insuficiências na organização do ensino-aprendizagem a nível superior, designadamente quanto a: deficiências na definição de metas e objectivos institucionais, dos cursos e do ensino; ausência de planeamento estratégico quanto à eficácia e eficiência do processo de ensino ministrado, contemplando designadamente os objectivos a alcançar a curto e médio prazo, os recursos e definição de processos para pôr em prática as actividades realizadas; planos de estudo frequentemente disfuncionais, designadamente quanto às horas de ensino, dimensão prática dos programas e fragmentação dos temas; fragilidades dos processos de mudança na organização, com ausência de meios de controlo e acompanhamento de resultados do ensino em cada IES, bem como na implementação de decisões para a melhoria da qualidade.

Se tivermos em consideração o que se passa no nosso país observamos através de um estudo desenvolvido por Pires da Rosa *et al.* (2001) com base em entrevistas e questionários realizados em cinquenta e seis instituições públicas e privadas de Ensino Superior em Portugal, que nestas organizações:

- A qualidade e a gestão da qualidade estão estritamente associadas aos processos de avaliação, designadamente aqueles que resultam das iniciativas de organismos estatais.

- Não existem objectivos de qualidade claramente assumidos, ou qualquer mecanismo formal ou sistemático para assegurar e melhorar a qualidade.
- Não existem práticas de *benchmarking*, embora o seu potencial no desenvolvimento dessas organizações seja reconhecido.
- A avaliação da qualidade está focada nas actividades de ensino e investigação, não resultando na maior parte das vezes na melhoria de planos ou mudanças encarados como positivos.
- Não existe forte preocupação com a definição dos clientes, ou com a identificação e satisfação das suas necessidades.
- A liderança está repartida por vários corpos.
- A inovação é encarada como um processo de mudança focalizada essencialmente na investigação e no ensino, mas não existem mecanismos para promover a inovação, ocorrendo esta por geração espontânea.
- Não existem mecanismos para avaliar a satisfação do corpo docente e não docente, que nelas trabalham.
- Não existe, ou são praticamente inexistentes sistemas de reconhecimento com base no mérito ou desempenho, ou sistemas de recompensas.
- Muitas instituições estão preocupadas com a potencial redução de alunos em função de factores demográficos.
- Os modelos de qualidade designadamente as normas ISO 9000 ou os Modelos de Qualidade Total são percebidos de forma crítica mesmo quando não são conhecidos em detalhe.

Em complemento, refira-se um estudo realizado por Neves e Ramalho (2003) com base em dezoito Relatórios de Auto Avaliação de instituições universitárias, sendo 10 elaborados pelas Comissões de Avaliação Externa (CAE) dos cursos da área de Gestão, Administração e Marketing e 8 pelas CAEs da área de Engenharia e Gestão Industrial. Os autores partiram do modelo de “avaliação do desempenho” de Besterfield *et al.* (1999) que compreende as seguintes dimensões: Idoneidade, Competência, Objectividade, Transparência, Sustentabilidade, Razoabilidade e Validade. De acordo com os dados obtidos, observam que:

- Quanto à Idoneidade, enquanto requisito consagrado nas avaliações da Qualidade no quadro dos modelos ISO ou Qualidade Total e que permite às entidades avaliadas pronunciar-se sobre a composição das equipas de avaliação, não está consagrada. Referindo os autores a presença de expressões de desconforto dos redactores, nos referidos relatórios, relativamente a esta dimensão.
- No que se refere aos perfis de Competência dos avaliadores também nada está cabalmente esclarecido.
- Quanto à Objectividade os indicadores obtidos evidenciam uma elevada subjectividade avaliativa.

- No que envolve a Transparência indicam que do material analisado nem sempre ficam evidentes as noções do carácter público do trabalho desenvolvido pelas CAE.
- No domínio da Sustentabilidade são referidas os custos e dificuldades de avaliar um número excessivamente elevado de critérios o que se traduz num processo difícil de gerir.
- Relativamente à Razoabilidade não parecem claros os critérios de ponderação de modo a compatibilizar iguais níveis de exigência para as IES com contingências sócio-económicas, designadamente das regiões em que se situam.
- Finalmente, no que se refere à Validade existem disparidades substanciais nas matrizes de avaliação.

Os autores concluem que no que concerne à avaliação do desempenho, são múltiplas as divergências entre os pressupostos da avaliação da Abordagem Qualidade (que exemplificam através dos modelos ISO e GQT) e as práticas e políticas de abordagem avaliativa das IES em Portugal. Considerando que a avaliação da qualidade do ensino superior em Portugal comete os erros próprios das fases iniciais destes processos, descurendo o conhecimento existente em torno das “boas práticas” da Abordagem Qualidade neste domínio e que, com vantagem, deveriam ser integradas na avaliação do ensino superior.

Nos modelos de Supervisão do Estado o papel dos respectivos organismos é central na determinação dos modelos de garantia da qualidade, sobrepondo-se ao papel das próprias IES. Com efeito, elas possuem um diminuto papel, podendo só dar opiniões ou objectar propostas que foram desenvolvidas sem a sua participação directa.

De facto, na maior parte dos casos a balança pende quase exclusivamente para um dos lados, sendo os organismos governamentais que definem as políticas, as normas e os critérios de avaliação das instituições ao mesmo tempo que realizam essa avaliação e decidem com base nos seus próprios julgamentos.

Parece que o problema da autonomia foi neste caso ultrapassado, mas este afastamento das próprias instituições nas decisões sobre a garantia da qualidade revelar-se-á eficaz?

Ou os pressupostos da gestão da qualidade não supõem o inverso? E como é que se pode desenvolver uma cultura de qualidade numa instituição quando só as comissões encarregues de elaborar os relatórios, a par de alguns órgãos de gestão, são envolvidas activamente nesses processos, assentes em critérios e práticas a que o conjunto das pessoas que nela trabalham está frequentemente alheio?

A este propósito convém, todavia referir que estes processos de avaliação têm o mérito, altamente significativo, de poderem contribuir para a sensibilização de parte do corpo académico quanto à necessidade de melhorar a qualidade dos serviços prestados. Contudo, ao retermos o facto de entre os objectivos e as práticas ficar frequentemente uma grande distância, convém ter presente que esta avaliação é claramente insuficiente, do ponto de vista das abordagens integradas e/ou sistémicas deste subsistema da gestão das organizações, quanto à possibilidade de introduzir mudanças significativas nos seus resultados. Com efeito, as suas linhas de orientação parecem, num bom número de casos, passar por cima do historial de experiência acumulada, quer noutro tipo de organizações, quer em IES estrangeiras, agindo como que o sistema de gestão da qualidade tenha

sido criado *ab initio*. Esta postura contribui para que sejam cometidos erros que seriam escusados, com consequências cujo preço pode ser bastante elevado, designadamente em termos das consequências de desenvolvimento futuro.

Mas o problema não é de fácil solução se atendermos ao que têm sido os obstáculos à implementação de sistemas de gestão da Qualidade no Ensino Superior.

## *2.2. Barreiras à implementação de sistemas de qualidade*

A implementação de sistemas da qualidade no mundo académico não tem sido recebida com entusiasmo por uma parte dos seus membros. Com efeito, têm sido formuladas diversas críticas relativamente ao desenvolvimento destes sistemas neste tipo de organizações. Além dos aspectos, já anteriormente referidos sobre a situação actual, identificados pelo ENQA (2002), observamos que entre as barreiras mais frequentes estão (Delvosalle, 2001; Jauch & Orwig, 1994; Raanan, 1998; Reavill, 1998; Zhao & Lam, 1998):

- A falta de acordo entre os académicos sobre o significado de qualidade no ensino, embora seja relativamente consensual identificar as áreas para as quais devem ser orientados os maiores esforços, ou seja o ensino e a investigação, mas é mais difícil chegar a acordo sobre as medidas da qualidade e excelência desse desempenho.
- A independência, muitas vezes funcional, de figuras chave da organização relativamente ao todo, no meio académico (estendendo o conceito de autonomia académica ao de autonomia pessoal, e deixando à administração destas instituições pouco controlo sobre colaboradores-chave), o que restringe a viabilidade de implementação de abordagens por processos, necessariamente transversais e sistémicos.
- A relutância dos líderes destas instituições em desempenharem um papel activo e criativo na implementação de sistemas de gestão pela qualidade total em virtude, designadamente, das barreiras anteriormente mencionadas.
- O facto destas instituições possuírem um número muito elevado de partes interessadas e de não hierarquizar os seus clientes, tornando difícil controlar e monitorizar a qualidade dos serviços e a satisfação das partes interessadas.
- O conhecimento insuficiente relativamente aos princípios, instrumentos e técnicas da gestão da qualidade.
- A falta de envolvimento associada à pressão do trabalho do dia-a-dia e ao medo de falhar.
- A assumpção, por parte de alguns sectores académicos, de que, dada a natureza específica do ensino superior, estas práticas não se lhe aplicarem.

Este último pressuposto parte, designadamente, da convicção de que a gestão da qualidade está predominantemente relacionada com o mundo económico e que a academia constitui um mundo à parte, com actividades de ensino muito complexas e subjectivas, cuja qualidade é impossível de medir, ou talvez mesmo definir. Por outro lado, considera-se que o objectivo da implementação dos sistemas da qualidade, designadamente, por parte do estado, visa, exclusivamente, controlar

financeiramente estas instituições, o que vai contra o princípio da liberdade académica, confirmando-se, nesta perspectiva, que os objectivos da sua implementação são de natureza predominantemente económica e com finalidades coercivas.

O argumento mais profundo, mesmo que pouco evocado, está relacionado com a dessacralização da universidade que assim “deixa de ser uma venerável instituição cultural, que pelos seus altos objectivos universais de criação e saber, transcende o tempo e o espaço” conforme preconiza Romainville (1997) referido por Delvosalle (2001).

Tendo ainda por referência as tradições académicas, como refere Quintanilla (1999:331): “Nós, os académicos, ao longo dos séculos, temos sido da opinião que determinamos os níveis mais elevados de excelência científica e cultural através de refinadas práticas institucionalizadas, consideramo-nos os herdeiros das velhas tradições que foram traçadas desde a idade média... com estes pressupostos é difícil convencer-nos de que temos de nos confrontar com mudanças ao nível da qualidade.” Acrescentando, de seguida, com ironia que “por acaso esta mudança é a que é ensinada aos alunos para porem em prática nas organizações. Mas isso implica que traduzamos nas nossas práticas aquilo que lhes ensinamos?”

O modo como a Gestão da Qualidade tem sido percebida pelo mundo universitário con-substancia aquilo que Delvosalle (2001) refere como “um choque cultural” que opõe a estrutura tradicional destas organizações aos princípios filosóficos e operacionais da gestão da qualidade, designadamente pelos conceitos de transversalidade que lhe estão subjacentes.

Com efeito as IES estão habituadas a determinar os seus próprios critérios de qualidade, possuindo tradicionalmente um leque de práticas que nesta concepção conduzem à tradicional Excelência Académica. Contudo, esta encontra-se, muitas vezes, encerrada num mundo fechado em que os professores e os seus pares são os únicos que definem e avaliam a dita “Excelência”.

Numa analogia caricaturada, entre a Universidade e uma Companhia de Ballet, Raanan (1998) fala do Efeito Prima-Ballerina, referindo que algumas instituições académicas aceitaram algumas das regras de funcionamento das companhias de bailado, mas recusam outras, criando assim uma combinação incongruente que acarreta dificuldades acrescidas à gestão da organização. Refere o autor que a gestão da Academia tem que lidar com um grande grupo de pessoas, todas com um ego bem desenvolvido, quer do ponto de vista profissional, quer pessoal, que não se concebem a fazer parte duma mesma orquestra, contrariando assim o vaticínio de Drucker (1995) quando afirmou que daqui por vinte anos as grandes organizações teriam semelhanças com uma orquestra sinfónica.

Enquanto organização, o actual mundo académico, caracteriza-se ainda na expressão de Raanan (1998) por constituir um espaço de actividade em que a cooperação organizada dos seus trabalhadores é difícil de implementar, tanto mais que a postura, estatuto e tradição jogam na contra-corrente. Quanto à liderança, essencial à implementação de sistemas de gestão da qualidade e à gestão em geral, temos, em grande parte das instituições, uma gestão, geralmente feita por rotatividade, e pouco apreciada pela maioria dos docentes. O domínio das competências necessárias ao seu exercício é situação rara e nem sempre previsível. Uma boa parte das instituições académicas

são, nesta perspectiva, interpretadas como organizações potencialmente pouco eficazes e eficientes.

Numa análise da estrutura das universidades, baseada em Mintzberg, Delvosalle (2001) classifica-a como uma organização profissional em que a tecnoestrutura é praticamente inexistente. A estrutura profissional da universidade e a especificidade da complexidade das tarefas, neste caso o ensino e a investigação a alto nível, só fazem apelo de forma muito ténue à standardização das operações e ainda menos à supervisão directa. Trata-se dum estrutura em que o poder deriva, regra geral do conhecimento e da competência, sendo usualmente ocupado por “profissionais” seleccionados ou eleitos entre os seus pares. Trata-se com efeito de um tipo de organização que constitui um conjunto muito complexo (no sentido sistémico), estável e culturalmente muito tradicionalista.

Contudo, estas características não justificam atitudes e defesa de princípios que conduzem ao enclausuramento, e à promoção de discursos e atitudes que Morin (1990) designa como característicos da “inteligência cega”.

O conjunto de acções subjacentes aos processos de gestão da qualidade envolve o repensar de regras, papéis, responsabilidades e sua redistribuição na instituição, a reconcepção dos processos críticos ao nível do ensino, pesquisa, aspectos administrativos ou outros serviços de modo a melhorar a qualidade do funcionamento da organização e dos serviços prestados, pesando todavia a menor tangibilidade dos bens produzidos, comparativamente a outro tipo de organizações produtivas.

### **3. Gerir a Qualidade no Ensino Superior**

Embora em Portugal estejam a ser dados os primeiros passos no sentido da implementação de Sistemas de Gestão da Qualidade nas IES, não podemos deixar de constatar a permanência de críticas, quer por parte de alunos, quer de associações profissionais, ou de outras partes interessadas quanto à necessidade de melhoria da qualidade de ensino. Será pertinente questionar se com o elevado número de cursos já acreditados, porquê o permanente apelo por parte de alunos, pais e entidades empregadoras à melhoria dos programas, dos próprios meios de os desenvolver e das práticas de ensino? A conclusão só poderá ser a de que o sistema de avaliação da qualidade existente é pouco eficaz e, eventualmente, pouco eficiente.

A esta realidade não serão alheias as próprias metodologias e acções concretas a que as IES vêm recorrendo para responder às exigências do Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior. Contudo entre o articulado dos seus princípios e práticas desenvolvidas, quando comparados com as abordagens a que recorrem outras organizações, quando orientadas por modelos consistentes de gestão da qualidade, verificamos que a distância é profunda.

Não descuramos a importância da intervenção governamental enquanto as próprias instituições académicas se mostram incapazes de ir mais além. Muito embora, o panorama pareça estar a sofrer alteração, designadamente em Portugal onde, neste momento, temos já uma IES certificada

de acordo com a norma ISO 9001:2000 incluindo quer a sua componente administrativa, quer a pedagógica.

Analisando os níveis sobre que recaem as avaliações da qualidade, baseadas na Supervisão do Estado, será pertinente colocar as seguintes questões:

- Interessará avaliar os meios sem conceder a mesmo ênfase à avaliação dos fins?
- Será relevante e justificável avaliar procedimentos sem avaliar, com objectividade, os seus resultados?

A resposta a estas perguntas passa pela necessidade de reformulação das práticas avaliativas, actualmente em uso, designadamente através da absorção de “boas práticas”, já utilizadas neste e noutros domínios de actividade, há longo tempo testadas e cuja eficácia vem sendo comprovada; de modo a estimular não só a implementação de processos que conduzam à Acreditação de cursos e/ou instituições, mas também à Certificação dos sistemas de gestão destas organizações e/ou à implementação de sistemas de GQT. Neste quadro torna-se indispensável recorrer a organismos nacional e internacionalmente Acreditados para o efeito.

Relembremos, a este propósito, que até os sempre sublinhados propósitos de “Garantia da Qualidade” nas IES estão hoje desactualizados à luz da terminologia das ISO 9000:2000. Por outro lado, de modo incongruente, é igualmente referida a necessidade de mudança de cultura, o que remete para níveis mais elevados das etapas de evolução do conceito de Qualidade, sem contudo incorporarem etapas anteriores.

As exigências de melhoria da qualidade no ensino superior têm por referência objectivos, genericamente convergentes com aqueles para os quais foram criados os Sistemas Internacionais de Normalização, e de Excelência Organizacional. Tendo presente que a Normalização visa: informar e proteger os clientes em geral, relativamente aos produtos e serviços prestados; estimular a melhoria da qualidade; permitir que os serviços de diversas proveniências, possam articular-se entre si, dando ao utilizador maior flexibilidade na selecção e uso; proporcionar uma concorrência justa; favorecer o alargamento de mercados e a fidelização dos clientes (Ho, 1996; IQA, 2003). Quanto à Excelência Organizacional visa, entre outros, a criação de valor sustentável para os clientes através da gestão da organização com base num conjunto de sistemas, processos e factos interdependentes e interrelacionados, maximizando a contribuição dos colaboradores através do seu desenvolvimento e envolvimento, efectuando mudanças, geradoras de inovação e oportunidades de melhoria, desenvolvendo e mantendo parcerias com valor acrescentado, e respondendo às expectativas dos ‘stakeholders’ sem comprometer os valores éticos (EFQM, 2003).

Sem contar com estudos elaborados no âmbito de instituições nacionais e internacionais, são muitas as propostas de adaptação destes modelos ao ensino superior, de que são exemplos os propostos por Alday (2001), Baugher (1991), Burkhalter (1996), Clayton (1995), Dahlgaard e Madsen (1998), Ho e Wern (1996), Kanji *et al.*, (1999), Stella e Gnanam (2002) e Zhao e Lam (1998), bem como, os inúmeros trabalhos que relatam as experiências de implementação nas próprias instituições, conforme a multiplicidade de publicações existente. Neste quadro salientamos os trabalhos desenvolvidos no âmbito do *Consortium for Excellence in Higher Education*, formado por um con-

junto de Universidades Inglesas, que vem implementando estes sistemas nas suas próprias Universidades.

De referir que não constitui objectivo, nem das organizações supra-citadas, nem dos sistemas formais de gestão da qualidade a uniformização dos sistemas de ensino/aprendizagem e muito menos de investigação, o que seria de todo indesejável e inviável (seja qual for o tipo de organização), mas antes a criação de um conjunto de critérios de referência comuns que permitam cumprir objectivos institucionais, nacionais e internacionais.

As abordagens da qualidade, neste nível de ensino, têm, numa boa parte das instituições envolvido componentes segmentares dos diversos serviços prestados pelas instituições académicas: administrativos, ensino e investigação (Karapetrovic & Willborn, 1998; Vroeijenstijn, 2001; Zhao & Lam, 1998). Esta situação é idêntica à que se passa no mundo das organizações não académicas, essencialmente no âmbito da Gestão pela Qualidade Total, dado que conforme refere Sun (1999) grande parte das organizações tende a fazer implementações parciais deste modelo. Este facto constitui um problema crítico, tanto mais que as abordagens baseadas no conceito de Excelência/Qualidade Total pressupõem abordagens sistémicas que desta forma ficam inviabilizadas, sendo inadequado retirar conclusões dos resultados destes sistemas quando os princípios de base não são observados, independentemente da correcção da sua implementação em determinado sector da organização.

Quanto à avaliação dos resultados da Abordagem Qualidade, alguns autores (Goldberg, 2002; Sursock, 2001; Zhao & Lam, 1998) referem que apesar das múltiplas tentativas e experiências, na implementação de sistemas de gestão da qualidade no ensino superior, a eficiência destes não tem sido suficientemente avaliada. Todavia, de entre o restrito número de trabalhos a que tivemos acesso, destacamos os seguintes:

- Anderson (1995) evidenciou que a implementação dum sistema GQT, nos laboratórios duma universidade, melhorou a percepção dos alunos quanto ao nível da fiabilidade e capacidade de resposta dos serviços analisados, embora a percepção de empatia no relacionamento interpessoal tenha baixado.
- Elmut *et al.* (1996) referem, com base num inquérito a 26 instituições universitárias com sistemas GQT que cerca de 70% dos inquiridos revelavam que estes programas melhoraram: a eficácia e eficiência das respectivas instituições, e o clima da organização.
- Wattananikorn *et al.* (2002) acompanharam e avaliaram o processo de implementação e desenvolvimento dum sistema de gestão da qualidade em 22 faculdades em cinco áreas de estudo (Educação, Medicina, Enfermagem, Engenharia e Ciências) tendo observado que a execução destes sistemas criou, de início, algumas dificuldades, designadamente porque: levou ao confronto dos docentes com a avaliação do próprio desempenho, exigiu mais tempo e esforço colectivo dos participantes, tendo sido observadas resistências, nomeadamente, quando a relação esforço/resultados não era clara. Contudo, cinco anos após o início do processo, verificaram, através dos resultados de um questionário, entretanto aplicado, que cerca de 80% das respostas dadas por docentes, corpos directivos e pessoal de apoio revelavam satisfação com a implementação destes sistemas.

- Stella (2002) refere que a introdução de programas de qualidade tem promovido a comunicação entre docentes e corpos directivos e que departamentos que antes funcionavam como ilhas começaram a partilhar as suas experiências no contexto de iniciativas interdepartamentais, criando sinergias antes desconhecidas. Por outro lado, a percepção e atitude dos corpos directivos sobre a distribuição da carga de trabalho e encorajamento dos docentes e pessoal de apoio alterou-se, tendo-se traduzido numa forma de gestão mais transparente e aumentado o investimento no desenvolvimento dos recursos humanos. O reconhecimento e valorização das expectativas, das partes interessas nos resultados do trabalho desenvolvido na instituição, traduziu-se numa colaboração mais próxima com estes.

Tendo em consideração a quantidade de modelos de GQT desenvolvidos, constatamos que na sua generalidade derivam ou do modelo americano (Baldrige), ou do modelo europeu (EFQM). Esta constatação vem de encontro às perspectivas daqueles que, embora salientando os aspectos específicos de cada organização, referem que existe um conjunto de pressupostos e práticas que são comuns à generalidade das organizações, reclamando para a GQT a validade convergente do seu corpo referencial (Hackman & Wageman, 1995). Com efeito, os problemas específicos de cada organização não impedem o recurso a estes modelos com os necessários ajustamentos, sem os quais a sua prática não faria sentido, mas salvaguardando os princípios e pressupostos de base (Kanji *et al.*, 1999).

Todavia é relativamente consensual que os modelos de Excelência/GQT facilitam a identificação do que deve ser feito e dos sectores da organização a envolver, mas não fornecem orientações precisas do “como”, ou seja da sua aplicação prática. O trabalho desenvolvido por diversas instituições, com destaque para o *Consortium for Excellence in Higher Education*, em Inglaterra, aponta para a utilidade das organizações recorrerem a práticas complementares de gestão com destaque para a análise da Cadeia de Valor, o Prisma de Desempenho, o Balanced Scorecard, o 6-Sigma, e ainda os referenciais de boas práticas dos Investors in People, bem como, as normas da série ISO 9000.

De entre o conjunto de pressupostos já referidos e tendo presente a necessidade de mudança das organizações assentes em modelos tradicionais de ensino, diversos autores, entre os quais Kanji *et al.* (1999), Widrick *et al.* (2002) e Quintanilla (1999), consideram que as novas formas de gestão deverão dar atenção à necessidade de:

- Proceder e identificar os factores críticos de sucesso das IES.
- Controlar a elevada descentralização do poder e autonomia entre as unidades de cada instituição, evitando modelos de organização que conduzam a uma responsabilização difusa e promover uma clara distinção entre responsabilidades académicas e responsabilidades de gestão.
- Apresentar uma clara distinção entre responsabilidades executivas e de avaliação, selecção e controlo de responsabilidades.
- Fornecer formação técnica adequada para aqueles que desempenhem tarefas complexas de gestão.

- Desenhar o modo de participação do pessoal docente e não-docente das IES na gestão da instituição, no sentido de obter a colaboração activa do desenvolvimento da qualidade e do fluxo de informação de umas áreas para outras.
- Consagrar dois macro processos, de um lado o ensino e do outro a I&D, independentemente da maior parte dos docentes/investigadores poderem desenvolver tarefas relacionadas com cada um destes processos.
- Fomentar o sentido de responsabilidade pelas decisões tomadas pelas autoridades académicas.
- Promover a obtenção de dados relativos: à discrepância entre objectivos traçados e alcançados, à eficácia dos processos, aos indicadores de desempenho, às medidas da satisfação dos colaboradores e, evidentemente, da satisfação dos clientes.
- Considerar que quando os procedimentos de auto-avaliação estivessem validados e fizessem parte da rotina de cada IES deveria ser aliviada a sua avaliação externa.

Conforme referem Kanji *et al.* (1999:146) “A TQM pode enquadrar e proporcionar os meios através dos quais estas necessidades podem ser satisfeitas através do recurso a abordagens estruturais que permitam medir os factores críticos de sucesso na qualidade da educação, dando indicações sobre o nível de excelência alcançado e proporcionando recomendações sobre como as instituições podem ser continuamente melhoradas”.

Em suma, o conjunto de elementos apontados pressupõe, entre outros, que o desenvolvimento dum plano estratégico de melhoria da qualidade envolve, a definição de indicadores de desempenho, a definição de objectivos a curto, médio e longo prazo com base nos resultados alcançados e visados, o alargamento do envolvimento de todos os colaboradores com especial destaque para os que têm funções de liderança, o recurso a técnicas e procedimentos ajustados ao estabelecimento duma cultura orientada para a melhoria contínua da qualidade. Este conjunto de pressupostos supõe a preocupação contínua em responder às questões:

- O que estamos a fazer?
- Será que isto se articula com a estratégia definida? E com os objectivos a curto, médio e longo prazo?

Queremos destacar que o problema da transparência educativa é crucial e requer uma resposta a nível nacional e internacional, sendo imprescindível que a avaliação e gestão da qualidade ultrapassem os requisitos que os actuais Sistemas de Supervisão do Estado lhe conferem.

## **Referências**

- Alday, M. A. (2001). *Total Quality for University: May we talk about customers?* Paper presented at the 6th TQM World Congress. ESOE: Conference Proceedings, Saint Petersburg.
- Aly, N., & Akpovi, J. (2001). Total Quality management in California public higher education. *Quality Assurance in Education*, 9 (3), 127-131.

- Anderson, E. (1995). High technology versus high touch: a case study of TQM implementation in higher education. *Managing Service Quality*, 5 (2), 48-56.
- Baughner, K. H. (1991). Learn: the student quality team process for improving teaching and learning. In D. L. Hubbard (Ed.), *Continuous Quality Improvement: Making the Transition to Education*. Maryville, MO: Prescott Publishing.
- Besterfield, D. H., Besterfield, C., Besterfield, O. H., & Besterfield, M. (1999). *Total Quality Management*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.
- Burkhalter, B. B. (1996). How can institutions of higher education achieve quality within the new economy? *Total Quality Management*, 7, 153-160.
- Campbell, C., & Wend, M. (2002). *International Initiatives and Trends in Quality Assurance for European Higher Education – Exploratory Trend Report*. Helsinki: The European Network for Quality Assurance in Higher Education.
- Campos, B. P. (2001). *Acreditação e Garantia de Qualidade do Ensino Superior na Europa*. Comunicação apresentada na Conferência sobre a problemática da Qualidade no Ensino Superior. Conselho Nacional da Qualidade: Lisboa.
- Clayton, M. (1995). Encouraging the kaisen approach to quality in a university. *Total Quality Management*, 6, 593-601.
- Dahlgard, J., & Madsen, O. (1998). *Some experiences of implementing TQM in Higher Education*. Comunicação apresentada em Total Quality Management for University. ESOE: Conference Proceedings. Toulon.
- Dale, B. G., Cooper, C. L., & Wilkinson, A. (1997). *Managing Quality e Human Resources – A Guide to Continuous Improvement*. Massachusetts: Blackwell Publishers.
- Delvosalle, C. (2001). *Introduire la qualité dans les universités: utopie ou nécessité?* Comunicação apresentada em The 6th TQM World Congress. ESOE: Conference Proceedings. Saint Petersburg.
- Drucker, P. F. (1995) *Managing in a Time of Great Change*. Burlington, MA: Butterworth Heinemann.
- Eaton, J. S. (2001). *Higher Education in the United States: An Encyclopaedia*. In J. F. Forrest, & K. Kinser (Eds.). Santa Barbara, CA: ABC-CLIO.
- EFQM (2003). *Os conceitos fundamentais da Excelência*. [http://www.efqm.org/downloads/pdf/446X-FuCorpor\\_v3.pdf](http://www.efqm.org/downloads/pdf/446X-FuCorpor_v3.pdf). Acesso em 16/11/2003. European Foundation for Quality Management.
- El-Khawas, E. (2001). Who's in Charge of Quality? The Governance Issues in Quality Assurance. *Tertiary Education and Management*, 7, 111-119.
- Elmut, D., Kathawala, Y., & Manippallil, M. (1996). Are total quality management programmes in higher education worth the effort? *International Journal of Quality and Reability Management*, 13 (6), 29-44.
- ENQA (2000). *General Assembly meeting*, March 28-29: Brussels. European Network for Quality Assurance in Higher Education.
- ENQA (2003). *Quality Procedures in European Higher Education*. Helsinki, Finland. <http://www.enqa.net/texts/procedures.pdf>. Acesso em 12/11/2003.
- Frazier, A. (1997). *A roadmap for quality transformation in education*. Boca Raton, Fla.: St. Lucie Press.

- Gnanam, A., & Stella, A. (2001). *EQA Agencies: A Case of Mutual Recognition*. Comunicação apresentada em Conference on Quality, Standards and Recognition. INQAAHE: Conference Proceedings. Bangkok: Thailand.
- Goldberg, J. S. (2002). Quality management in education: Building excellence and equity in student performance. *The Quality Management Journal*, 9 (4), 8-22.
- Hackman, J. R., & Wageman, R. (1995). Total quality management: empirical, conceptual, and practical issues. *Administrative Science Quarterly*, 40, 309-342.
- Hassard, J., Tonnelli, M. J., & Alcadipani, R. (2002). Post-modernidade, Teoria Organizacional e o «self» do gerente minuto. *Comportamento Organizacional e Gestão*, 8 (2), 135-153.
- Hewitt, F., & Clayton, M. (1999). "Quality" in a discordant world – Lessons from English higher education. Aston Business School Research Papers, Aston University, Birmingham.
- Ho, S. K., & Wern, K. (1996). A TQM model for enabling student learning. *Innovations in Training and Education International*, 33, 178-184.
- INQAAHE (2003). International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education. <http://www.inqaahe.org/>. Acesso em 6/9/2003.
- IQA (2003). The Institute of Quality Assurance. <http://www.iqa.org/>. Acesso em 22/8/2003.
- ISO (2001). ISO 9000:2000 Quality Management Systems – Fundamentals and Vocabulary. International Organization for Standardization
- ISO (2001). ISO 9001: 2000. Quality Management Systems – Requirements. International Organization for Standardization
- IWA 2 (2003). Quality management systems – Guidelines for the application of ISO 9001:2000 in education. International Organization for Standardization (ISO).
- Jauch, L. R., & Orwig, R. A. (1994). *A violation of assumptions: why TQM won't work in the ivory tower*. Working Paper. Northeast Louisiana University: LA.
- Kanji, G. P., Malek, A., & Tambi, B. A. (1999). Total Quality management in UK higher education institutions. *Total Quality Management*, 10 (1), 129-153.
- Karapetrovic, S., & Willborn, W. (1998). Holonic model for a quality system in academia. *International Journal of Quality and Reability Management*, 16 (5), 457-484.
- Klefsjö, U., & Hellsten, B. (2000). TQM as a management system consisting of values, techniques and tools. *The TQM Magazine*, 12 (4), 238-244.
- Lewis, D. (1996). The organizational culture saga – from OD to TQM: a critical review of the literature. Part 2 – applications. *Leadership and Organisation Development Journal*, 17 (2), 9-16.
- Morin, E. (1990). *Introduction à la pensée complexe*. Paris: ESF.
- Neves, J. G., & Ramalho, N. (2003). *A Avaliação Do Ensino Superior À Luz Da Abordagem Qualidade*. Comunicação apresentada no 28.º Colóquio da APQ, Lisboa, APQ. Disponível em CD-ROM.
- Pilling, S. (1997). Putting the customer first: Total quality and customer service at the British Library Document Supply Centre. *Asian Libraries*, 6 (1-2), 6-20.
- Pires da Rosa, M. J., Saraiva, P. M., & Diz, H. (2001). The development of an Excellence Model for Portuguese higher education institutions. *Total Quality Management*, 12 (7), 1010-1017.
- Pires, A. M. R. (2000). *Qualidade*. Lisboa: Edições Sílabo.

- Quintanilla, M. A. (1999). The Quality Challenge for Universities: A View from Spain. *The Tertiary Education and Management*, 5, 331-346.
- Raanan, J. (1998). *TQM for Universities: Can we practice what we preach?* Paper presented at Total Quality Management for University. ESOE: Conference Proceedings. Toulon.
- Reavill, L. R. P. (1998). Quality assessment, total quality management and the stakeholders in the UK higher education system. *Managing Service Quality*, 8 (1), 55-63.
- Rico, E. F., Navarro, R. T., & Rodriguez, M. R. C. (2001). *Approaches to quality in the university activities*. Paper presented at the 6th TQM World Congress. ESOE: Conference Proceedings. Saint Petersburg.
- Romainville, M. (1997). *Hors de l'évaluation de la qualité, point de salut?* 15<sup>ème</sup> Colloque de l'AIPU. Liège. Belgique.
- Stella, A. (2002). Impact of Institutional Accreditation on Indian Higher Education. *Quality Assurance*, 22 (Aug), 8-12.
- Stella, A., & Gnanam, A. (2002). *Institutional Response to Quality Assessment: From rejection to Appreciation*. Paper presented at the National Assessment and Accreditation Council Conference, Bangalore, India.
- Sursock, A. (2001). Towards accreditation schemes for higher education in Europe? *Quality Assurance*, 31 (Jan), 12-18.
- Taylor, R., & Pearson, A. (1994). Total Quality Management in Research and Development. *The TQM Magazine*, 6 (1), 26-34.
- Terziovski, M. O., Howell, A., Sohal, A., & Morrison, M. (2000). Establishing mutual dependence between TQM and the learning organization: a multiple case study analysis. *The Learning Organization*, 7 (1), 23-31.
- Vroeijenstijn, A. L. (2001). *Towards a Quality Model for Higher Education*. Paper presented at the Conference on Quality, Standards and Recognition. INQAAHE: Conference Proceedings. Bangkok: Thailand.
- Wattananikorn, A. K., Sujatanond, C., & Kanjananiyot, P. (2002). Quality Pain, Quality Gain. *Quality Assurance*, 22 (Aug), 16-18.
- Widrick, S. M., Mergen, E. E., & Grant, D. (2002). Measuring the dimensions of quality in higher education. *Total Quality Management*, 13 (1), 123-131.
- Yorke, M. (1999). Assuring quality and standards in globalised higher education. *Quality Assurance in Education*, 7 (1), 14-24.
- Zhao, X., & Lam, K. (1998). An application of quality deployment to improve the quality of teaching. *International Journal of Quality and Reability Management*, 15 (4), 389-413.

**Abstract.** This article resumes a set of elements related to quality management, namely directed to applications in Higher Education Organizations. Some internal and external factors are identified as facilitators for quality improvements in the provided services by these organizations. In the offside some barriers are also characterized.

It considers two types of quality management approaches: on one side those coming from governmental supervision models and on the other side the volunteers systems based namely in ISO 9001 standard and systems of total quality management, also designed as organizational excellence. In this article some of the insufficiencies of the governmental supervision models are identified, and

the importance of accumulated experiences with “good practices” in quality management is fostered. Conceptions based on *ab initio* interpretations are questioned.  
*Key words:* Quality management, state control, quality approach.