

Metodologias de Avaliação Integrada da Qualidade nas Instituições de Ensino Superior

Projecto de Tese Doutoramento em Gestão
Faculdade de Ciências Sociais e Humanas
Universidade da Beira Interior

Ana Isabel Carmona Pereira Louro, analouro@ipcb.pt
Professor Doutor Luís Lourenço (UBI)
Professor Doutor Pedro Saraiva (UCoimbra)

RESUMO

As exigências e mudanças que têm vindo a ocorrer, sejam elas de foro económico, político ou social, aliadas às transformações no âmbito das funções do Estado, levam as Administrações Públicas a socorrer-se de mecanismos de gestão para fazer face a essas alterações, nomeadamente ao nível da avaliação da qualidade. A avaliação ganha assim importância face à crescente preocupação com a satisfação das necessidades explícitas e implícitas dos cidadãos, promovendo o surgimento de ferramentas que possam medir o desempenho organizacional, por conseguinte, a qualidade dos serviços.

O presente projecto de investigação efectua uma análise comparada das diferentes metodologias disponíveis para abordar a avaliação da qualidade no Ensino Superior, com intuito de demonstrar que a avaliação é um instrumento fulcral no processo de gestão das organizações, onde a avaliação do desempenho individual do docente ocupa um papel preponderante. Deste modo, o objectivo central desta investigação se pautar por apresentar uma proposta concreta de evolução neste domínio e alguns resultados preliminares decorrentes da sua utilização.

Esta investigação procura por um lado acrescer um contributo para a comunidade científica, seja pela observância da realidade em estudo, seja para auxiliar os órgãos de gestão a lidar com avaliação na procura de uma melhoria contínua para a sua organização, maximizando os recursos disponíveis, por conseguinte, uma melhor gestão dos fundos públicos.

Palavras-Chave: Qualidade, Avaliação, Ensino Superior

1. Introdução

As mutações que têm vindo a afirmar-se no âmbito das funções do Estado, têm levado as Administrações Públicas a socorrer-se de mecanismos para fazer face a essas alterações, no sentido último da defesa dos direitos dos cidadãos e das suas necessidades, com o intuito da prossecução de uma gestão pública eficaz, pautada por patamares de eficácia, eficiência e qualidade (Rocha, 2006), onde a avaliação das organizações ocupa um lugar de destaque, no sentido de que é um dos propulsores da estratégia de uma organização.

A avaliação é por assim dizer, um tema que tem vindo a ser debatido, em virtude das exigências e das mutações que operam a nível internacional, sejam elas de foro económico, político ou social; seja em organizações públicas ou privadas, existindo um conjunto de metodologias através das quais as organizações se podem socorrer para a efectivarem, a nível interno (auto-avaliação) ou externo (avaliação externa), permitindo o desenvolvimento de uma cultura de gestão estratégica e de serviço público orientado para o cidadão/cliente, assim como o desenvolvimento de práticas de benchmarking, proporcionando desta forma mecanismos de comparabilidade institucional, tanto em termos macro (escala internacional) como micro (escalas nacional ou regional).

Na última década tem-se vindo a assistir a uma tendência de reforma do modelo de gestão dos organismos públicos, aproximando-o de um modelo mais próximo do aplicável às empresas, nomeadamente na aplicação de ferramentas da qualidade (Rocha, 2006). Com a introdução destas, a Administração Pública em geral pretende atingir objectivos que vão desde a melhoria do processo de decisão a uma maior transparência na performance da sua execução. Neste contexto, surgem diversas ferramentas que são aplicadas pelas instituições, no âmbito da Gestão da Qualidade, as quais têm vindo a ser progressivamente implementadas. Assim, a introdução de conceitos respeitantes à qualidade impôs, e continuará a impor, até à normalização deste processo, transformações significativas ao nível dos sistemas de informação das instituições e dos procedimentos de controlo interno que suportam esses mesmos sistemas de informação.

Face ao ambiente que rodeia as Instituições de Ensino Superior (IES), é importante estudar esta temática, com o intuito de demonstrar que o processo de avaliação das organizações deve ser feito com rigor e equidade, para atingir patamares de excelência, tendo sempre em linha de atenção a eficiência, eficácia e economia de recursos ao dispor.

Este projecto de investigação pretende, por um lado, aferir que metodologias de avaliação da qualidade têm vindo a ser utilizadas pelas IES ao nível organizacional, por via de processos de auto-avaliação ou práticas de avaliação externa; e, por outro lado, aferir qual o papel da avaliação do desempenho individual dos docentes, previsto no Estatuto da Carreira Docente. Assim, e tendo em conta a multiplicidade de referenciais, de procedimentos e de práticas de modelos de avaliação interna e externa das organizações, pretendem-se compreender as interligações e complementaridades dos sistemas actuais, de modo a reduzir assimetrias. Assim sendo, o objectivo central desta investigação pretende averiguar “As metodologias de avaliação integrada da qualidade nas Instituições de Ensino Superior”, mediante a aplicação de um questionário a todas as IES Portuguesas (públicas e privadas), para que seja possível abstrair que metodologias praticam e como concentram a sua aplicação, bem como averiguar se possuem o Regulamento de Avaliação de Desempenho dos Docentes (RAD) aprovado e qual o grau de implementação do mesmo. Com base nas respostas proferidas, pretende-se, por um lado, desenvolver um painel, que contenha uma combinação dos modelos vigentes; e, por outro lado, desenvolver um modelo que permita às instituições aferir qual o grau de conhecimento que os docentes detêm em relação ao mesmo, bem como a taxa de esforço para levar avante o cumprimento desse normativo, respectivas consequências e alinhamento com objectivos organizacionais.

2. Fundamentação Teórica

2.1. Quadro Teórico

As mutações que têm vindo a ocorrer ao longo dos tempos no sector público propiciaram alterações ao nível da forma de encarar a gestão das organizações. Nesse sentido, o movimento de reforma conhecido como *New Public Management*, iniciado no Reino Unido e na Nova Zelândia durante a década de 80, veio preconizar a “introdução de mecanismos de mercado e na adopção de ferramentas de gestão privada, na promoção de competição entre fornecedores de bens e serviços públicos, na expectativa da melhoria do serviço para o cidadão, assim como no aumento da eficiência e na flexibilização da Gestão” (Louro, 2008:30).

Em Portugal, a desregulamentação e a descentralização dos serviços, iniciada na década de 80, levou ao surgimento deste paradigma, tendo o mesmo tomado uma forma mais abrangente com a Reforma da Administração Financeira do Estado. Também o Programa do XVII Governo Constitucional preconizava “alcançar uma Administração eficaz, que sirva bem os

cidadãos e as empresas”, e reconhece que “a chave da competitividade da economia portuguesa chama-se inovação. Inovação de processos, inovação de produtos e serviços, inovação tecnológica e inovação na organização e na gestão.” Assim, para o cumprimento deste Programa, o Governo tem desenvolvido uma série de iniciativas que “visam a promoção da cidadania, do desenvolvimento económico e da qualidade dos serviços públicos, melhorar a eficiência dos serviços prestados” (AR, 2009).

Deste modo, a gestão pública é encarada como “o conjunto de decisões dirigidas a motivar e coordenar as pessoas, com o objectivo de alcançar metas individuais e colectivas, tendo em conta as restrições jurídico-políticas que condicionam e caracterizam a actividade pública”. (Utrilla, 1996:53).

O alcance de metas individuais e colectivas nas organizações leva a que seja necessário efectivar uma avaliação nos serviços públicos, pressupondo-se ser este um elemento fulcral no processo de modernização administrativa, actuando como salvaguarda dos direitos dos cidadãos, representando uma importante contribuição para a melhoria do funcionamento das organizações públicas, por conseguinte, uma maior responsabilização dos gestores públicos. Segundo Pollitt (1998), é uma actividade que permite modificar e aperfeiçoar as políticas e programas públicos, melhorar a capacidade de resposta aos utentes, aperfeiçoar a distribuição dos recursos, evidenciar a responsabilidade perante a comunidade, reforçar a autoridade e os poderes de supervisão, assim como legitimar a administração como uma actividade inovadora, que pressupõe a recorrência a ferramentas de gestão da qualidade.

A necessidade de avaliar está intrinsecamente ligada ao conceito de qualidade. Somente na década de oitenta começou a ser aplicado de modo mais sistemático às Administrações Públicas, através da adopção do paradigma de orientação dos serviços para o cidadão. A qualidade é assim entendida como “uma das mais recentes preocupações éticas da Administração Pública. A gestão da qualidade surge como resposta à interrogação da Administração como instituição eficaz, como organização prestadora de serviços a cidadãos que esperam do conjunto das organizações públicas respostas para as suas necessidades” (Villoria, 1996: 98).

De forma a atingir a Qualidade Total, existem principalmente três modelos de gestão da qualidade: ISO 9000, cartas da qualidade e modelos de excelência, servindo os mesmos para renovar a confiança dos cidadãos no serviço público (Bovaird e Loeffler, 2003), e para promover as organizações públicas rumo à excelência. A Gestão pela Qualidade Total ou o TQC - *Total Quality Control* é encarada por diversos autores (Bueno, 2004; Caravantes et al., 1997; Deming, 1990) como uma estratégia administrativa que deve estar alinhada à estratégia

de negócio da empresa, que implica “fazer de modo diferente” por forma a obter a melhoria contínua (Saraiva, 2003).

A ênfase na modernização da Administração Pública tem levado a que as entidades se socorram cada vez mais de ferramentas da qualidade, anunciando no seu plano estratégico essa necessidade e esse objectivo, cujo intuito é a desburocratização e simplificação de processos e procedimentos, para permitir alcançar maior eficácia e eficiência nos serviços públicos, e com isso a melhoria contínua, por conseguinte, a excelência organizacional.

2.2. Revisão de Literatura

As Administrações Públicas estão cada vez mais a ser desafiadas pelas reformas que a nível internacional têm vindo a ocorrer, existindo uma crescente preocupação com a satisfação das necessidades explícitas e implícitas dos cidadãos, o que promove o surgimento de ferramentas que possam medir o desempenho organizacional, no sentido da melhoria contínua e da prestação de um melhor serviço público.

Ao longo dos tempos, têm surgido vários modelos de Gestão Pública, muitas vezes associados às mudanças na concepção e ideologia do Estado, sendo continuamente inculcadas reformas aos modelos que vão surgindo, no sentido de reflectir ideias subjacentes a métodos de organização económica, política e mesmo social. Surgiram assim o modelo de administração legal ou burocrática, o modelo de administração profissional, o modelo de administração política, com a teoria da *public choice*, o modelo gestor, similar ao *new public management* e a governação como nova abordagem (Rocha, 2001).

Falar de gestão pública implica falar do papel do Estado e da sua evolução: o Estado após a Segunda Guerra Mundial passou a intervir, racionalizando, ordenando e sistematizando a economia dos países, passando de um Estado que se limitava a assegurar a ordem pública, a administração da justiça, a defesa e a realização de obras públicas, para um Estado que garante os serviços de saúde, educação e segurança social, estruturas estas que anteriormente deixava para outras entidades. O alargamento das funções do Estado levou a que surgisse o Estado de providência ou *welfare state*. A enorme dimensão estrutural e humana levou a que existisse uma derrapagem das contas públicas, resultando assim numa perda de competitividade das instituições públicas, face às privadas. Neste seguimento surgiu um novo paradigma de gestão pública, o *new public management*¹, que é um modelo de gestão de inspiração empresarial (Ribeiro, 2000).

¹ Pollit (1998) compara o *New Public Management* a um cesto de compras, onde cada país escolhe como o encher em função das características do sector público e dos valores que deseja promover.

O enfoque de uma vertente empresarial para os modelos de gestão na administração pública, a aceleração da mudança evidenciada nos campos da tecnologia e das oportunidades comerciais (estimuladas pela liberalização dos mercados e pela globalização) obrigou todo o tipo de organizações a contemplar a inovação em todas as suas vertentes, sobretudo no que respeita à adaptação das práticas de gestão, como a reengenharia, a gestão da qualidade total ou o reposicionamento na cadeia de valor, face às novas condições. Em conformidade com esta tendência, e uma vez que a administração pública paulatinamente deixou de estar protegida da concorrência (devido à liberalização de mercados), e passou a ficar sob pressão crescente para a melhoria dos serviços e redução de gastos (mediante restrições orçamentais), passou a recomendar-se a aplicação de algumas destas técnicas ao ambiente da gestão da administração pública (Dobyns e Crawford, 1994).

Deste modo, a partir dos anos 80 que o conceito de qualidade tem vindo a ser introduzido de modo mais sistemático nas Administrações Públicas, através do paradigma de orientação dos serviços para o cidadão. A qualidade é assim entendida como “uma das mais recentes preocupações éticas da Administração Pública. A gestão da qualidade surge como resposta à interrogação da Administração como instituição eficaz, como organização prestadora de serviços a cidadãos que esperam do conjunto das organizações públicas respostas para as suas necessidades” (Villoria, 1996: 98). Segundo Domingues (2004), a qualidade nos serviços públicos e os vários instrumentos da qualidade, a relação entre os mesmos, assim como as possibilidades e constrangimentos inerentes à qualidade dos serviços têm vindo a ser estudada, por vários autores ao longo do tempo.

A investigação da gestão da qualidade nas organizações pressupõe, em última instância, a análise dos efeitos directos e indirectos nos níveis de desempenho (Saraph, et. al., 1989; Choi, 1995; Goster e Squines, 2003), apresentando instrumentos capazes de medir o impacte das práticas, sendo um processo de comprovação e não comprovação de expectativas do cliente, levando a que os serviços tenham a necessidade de aprender com a experiência do cliente e que sejam capazes de garantir essa aprendizagem como propulsora da melhoria organizacional (Gronroos, 1996).

Por sua vez, a qualidade dos serviços pode ser entendida pelos clientes através da sua tangibilidade, ou seja, o serviço é aquilo que o cliente vê e sente, nomeadamente a aparência física do local de trabalho, assim como através da sua intangibilidade, contemplando a amabilidade e cordialidade dos elementos que estão a efectuar o atendimento ao público (Ansu *et al.*, 2005), uma vez que os serviços preconizam determinadas especificidades, sejam eles de cariz público ou privado. Assim, é necessário que exista uma percepção da

necessidade de fornecer serviços com excelente qualidade, monitorizando continuamente as percepções dos clientes sobre a qualidade do serviço, de modo a identificar as causas de eventuais fossos que sejam encontrados, de modo a alcançar a melhoria contínua (Zeithaml, *et al.*, 1990).

Com a evolução das expectativas do cliente em relação à qualidade, para além dos produtos, é importante que se tenha atenção à qualidade dos serviços, caracterizado por serviços de atendimento, transporte, turismo, de foro privado e público. Um serviço público é um serviço de interesse para toda a comunidade, na procura do “bem comum”. A qualidade pode assim ser entendida a vários níveis, nomeadamente ao nível dos sectores dos serviços, por conseguinte, dos serviços públicos, pelo que importa reflectir um pouco sobre esta temática. A qualidade dos serviços públicos pode ser entendida como “uma filosofia de gestão que permite alcançar uma maior eficácia e eficiência dos serviços, a desburocratização e simplificação de processos e procedimentos e a satisfação das necessidades explícitas e implícitas dos cidadãos” (Decreto-Lei nº 166-A/99, art. 3).

Esta satisfação das necessidades implícitas e explícitas dos cidadãos só é possível se existirem mecanismos que possibilitem às organizações efectuar uma gestão rigorosa dos seus recursos, mediante a definição da sua missão, visão e valores, no sentido de atingir os objectivos delineados no sentido da estratégia definida. Nesse sentido é importante que as organizações apliquem instrumentos de gestão que lhes permitam aferir isso mesmo, mas também possibilitar uma auto-avaliação, no sentido de fomentar os pontos fortes e melhorar as situações menos desejáveis.

A procura da excelência nos serviços e a medição da qualidade dos mesmos tem sido uma estratégia utilizada, de modo a obter uma “vantagem competitiva”. Neste contexto, e ao longo dos anos, diversos modelos foram desenvolvidos, com o intuito de avaliar a qualidade dos serviços, de entre os quais se destacam o modelo dos 5 Gaps (Parasuraman *et al.*, 1985), o modelo Servqual (Parasuraman *et al.*, 1988) e o modelo Servperf (Cronin e Taylor, 1992), assim como a utilização do BSC, do modelo EFQM ou da CAF, mas passando ainda pelo programa de Auditoria Internacional da Qualidade promovido pela EUA (*Association of European Universities*) ou pelos sistemas de acreditação e avaliação da qualidade.

O desenvolvimento de uma determinada metodologia ou programa depende, em larga escala, dos respectivos objectivos organizacionais. Deste modo, é possível dizer que a avaliação da qualidade pode possuir objectivos bastante díspares. Segundo Amaral (1997), estes vão desde o aumento da eficácia e eficiência organizacional à justificação para atribuição de recursos por parte do Estado ou o melhoramento da qualidade de uma instituição ou curso.

A aplicação deste tipo de ferramentas ao nível das IES tem vindo ao longo dos anos a tomar corpo, a nível nacional e internacional, existindo uma preocupação em adaptar essas ferramentas à sua realidade específica e ao ambiente envolvente. Para tal expansão contribuíram alguns factores, comuns a vários países, nomeadamente o aumento da escolarização no ensino secundário, as transformações políticas, económicas e sociais das últimas décadas, tendo sido criadas novas Universidades Públicas, o Ensino Superior Politécnico e o desenvolvimento de Instituições de Ensino Superior Privado.

No contexto nacional, tem vindo ao longo dos tempos a valorizar-se e a ter um maior impacto, com o legislador a debruçar-se sobre o assunto, desde a consagração dos direitos e deveres ao ensino, preconizados nos artigos 73º a 76º e 164º a 169º da Constituição da República Portuguesa, passando pela Lei nº 108/88 de 24 de Setembro, que especifica a Lei da Autonomia Universitária; pela Lei 54/90, de 05 de Setembro que aprova o estatuto e autonomia dos estabelecimentos de Ensino Superior Politécnico, e incluindo também o Regime Jurídico das IES e os Estatutos da Carreira Docente.

3. Conclusão

A qualidade e a garantia da qualidade são responsabilidades das Instituições de Ensino Superior, pelo que as estruturas e mecanismos de garantia da qualidade deverão constituir a primeira linha dos processos de avaliação interna, devendo ser fomentada a participação activa de todos os actores da organização. Por outro lado, temos a avaliação externa, a qual surge para fazer face às exigências da dimensão social que o ensino superior tem vindo a ocupar.

Muitas vezes, face às obrigações legais, as IES empreendem processos de avaliação, sem o devido planeamento, levando muitas vezes ao fracasso dos mesmos, prejudicando a imagem institucional face aos diversos *stakeholders*. Por este motivo, levar avante a identificação das metodologias que cada instituição desenvolve, os recursos disponibilizados e resultados alcançados afigura-se relevante, de modo a poder identificar algumas linhas de actuação e apontar recomendações que permitam fazer que com um mínimo de recursos se consigam maximizar os resultados decorrentes da aplicação de ferramentas de avaliação da qualidade.

Essas ferramentas representam um marco importante no desenvolvimento da missão das organizações, no caso do presente estudo, das IES. Assim, e após a revisão bibliográfica efectuada, verifica-se que as principais vantagens da Auto-Avaliação podem sintetizar-se na

gestão da mudança e na maximização da estratégia organizacional. Um processo de auto-avaliação permite construir uma visão geral das actividades e processos desenvolvidos pela entidade, facilitando a verificação dos recursos utilizados, permitindo deste modo a identificação das áreas que necessitam de melhorias e ao mesmo tempo a sua priorização. Por sua vez, a auto-avaliação permite às organizações efectuar uma melhor gestão da sua avaliação, seja ao nível dos indicadores que a suportam, seja ao nível da implementação de processos, dos quais o RAD fará parte.

É importante frisar que nem sempre os processos decorrem da melhor forma, existindo alguns entraves ou limitações à sua implementação, como sejam: (i) a resistência à mudança; (2) A cultura organizacional; (3) a falta de informação, comunicação e formação e (4) o dispêndio de recursos humanos durante o processo de implementação.

Bibliografia

- ANSU, A., ZENCKNER, C. e GODOY, L. (2005), “Percepção da qualidade dos serviços de odontologia”. XXV Encontro Nacional de Engenharia de Produção. Porto Alegre, 29 Out a 01 de Nov.
- AMARAL, A. (1997), “Sistemas Europeus de Avaliação da Qualidade”, *Revista Portuguesa de Gestão*, II 97, 19-32.
- ASSEMBLEIA DA RÉPUBLICA (AR) (2009), “Projecto de Resolução N° 414/X – Criação e desenvolvimento de uma Fábrica de Ideias na Administração Pública”.
- BOVAIRD, T e LOEFFLER, E. (2003), “Public Management and Governance”, London: Routledge.
- BUENO, M. (2004), “Gestão pela Qualidade Total: uma Estratégia Administrativa”, Universidade Federal de Santa Catarina.
- CARAVANTES, G. ; CARAVANTES C.; BIJUR, W. (1997), “Administração e Qualidade: a superação dos desafios”, São Paulo: Makron Books.
- CHOI, T. (1995), “Conceptualizaing continuous improvement: Implications for organizational change”. *Ómega*, (23), pp. 607-624.
- CRONIN, J. E TAYLOR, S. (1992), "Measuring service quality: A reexamination and extension", *Journal of Marketing*, 52; pp. 55-58.
- DECRETO-LEI N°166A/99. DR-I-A-1° Suplemento I-A Série.111 (99-05-13)
- DEMING, W. (1990), “Qualidade: a revolução da administração”, Rio de Janeiro: Marques-Saraiva.
- DOBYNS, L. e CRAWFORD, C. (1994), “Thinking About Quality: Progress, Wisdom, and the Demming Philosophy”, New York, Times Books/Random House.
- DOMINGUES, I. (2004), “Qualidade nos Serviços Públicos: Constrangimentos e Possibilidade”, *Revista Episteme*. Lisboa: Universidade Técnica, n° 13 e 14: 225-242.
- GOSTER, L. e SQUINES, A. (2003), “Providing quality in the public sector: a practical approach to improving public services”. Philadelphia: Open University Press.
- GROONROOS, C. (1996), “Relationship marketing: the strategy continuum”. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 23, (4), pp. 252-254.
- LOURO, A. (2008), “A Conformidade e a Fiabilidade da Informação Contabilística nas Instituições de Ensino Superior”, Braga: Universidade do Minho, Dissertação de Mestrado.
- PARASURAMAN, A., ZEITHAML, V. e BERRY, L. (1998), “SERVQUAL: a multiple-item scale for measuring consumer perceptions of service quality”, *Journal of Retailing*, Vol. 64, n° 1, pp 12-40.
- PARASURAMAN, A., ZEITHAML, V. e BERRY, L. (1985), “A conceptual model of service quality and its implications for future research”, *Journal of Marketing*, Vol. 4, n° 4, pp 41-50.
- POLLITT, C. (1998), “Papeis alternativos para a avaliação no processo de reforma da gestão pública”, I Encontro Instituto Nacional de Administração.

- RIBEIRO, M. A. (2000), “O serviço público na União Europeia. Reforma do Estado e Administração Pública Gestionária”, Lisboa : ISCSP – Fórum 2000.
- ROCHA, A. (2006), “Gestão da Qualidade, Aplicação aos Serviços Públicos”, Lisboa: Escola Editora.
- ROCHA, A. (2001), “Gestão Pública e Modernização Administrativa”, Oeiras: Instituto Nacional de Administração.
- SARAIVA, M. (2003), “Gestão da Qualidade Total - Uma Proposta de Implementação no Ensino Superior Português”, Lisboa: ISCTE, Tese de Doutoramento.
- SARAPH, J.; BENSON, G. e SCHROEDER, R. (1989), “An instrument for measuring the critical factors of quality management”. *Decision sciences*, (20), pp.810-829.
- UTRILLA de La HOZ, A. (1996), “El principio del devengo y la Gestión pública”, *Presupuesto Y Gasto Publico*, n.º 20, Ministério de Economia y Hacienda, Instituto de Estudios Fiscais.
- VILLORIA, M. (1996), “Modernización Administrativa y Gobierno Burocrático”, In *La Nueva Administracion Pública*, pp. 98.
- ZEITHANL, V., PARASURAMAN, A. e BERRY, L. (1990), “Delivering Quality Service: balancing customer perceptions and expectations.” *New work: The free press*.