

AVALIAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

1. Âmbito da intervenção

O tema da avaliação do ensino superior é de tal modo vasto que, para a breve caracterização do sistema nacional de avaliação que me foi solicitada, no respeitante ao ensino universitário público, há que seleccionar apenas alguns tópicos principais.

Proponho-me, por conseguinte, trazer aqui algumas reflexões sobre a génese e a evolução do sistema de avaliação, uma breve apreciação analítica do referido sistema e, na medida em que o tempo o permita, uma pequena abordagem à questão da avaliação no contexto do processo de Bolonha. Seria interessante referir também as tendências europeias mais recentes no domínio da avaliação, mas o tempo disponível não é suficiente para tal.

2. Génese e evolução do sistema

Uma primeira questão a colocar é a do "porquê a avaliação da qualidade no ensino superior?"

Efectivamente, a instituição universitária foi capaz, durante séculos, de definir e manter os seus *standards* de qualidade sem necessidade de uma intervenção externa a esse respeito. É a partir da enorme expansão do ensino superior nos últimos trinta anos que surge a necessidade da avaliação, ligada a duas consequências da massificação: desde logo, com a explosão do número de instituições de ensino superior o modelo tradicional de controlo pelo Estado torna-se impraticável, o que conduziu a um evoluir natural e progressivo para o modelo de supervisão pelo Estado, associado a uma maior autonomia para as instituições, com a consequente responsabilização associada a um controlo *a posteriori*; por outro lado, a diversificação na natureza das instituições e dos cursos oferecidos levantou problemas de inteligibilidade do sistema de ensino

superior, criando, por parte dos parceiros (*stake holders*), a necessidade de informação credível sobre as instituições e os cursos, isto tanto a montante, no que diz respeito aos candidatos e às famílias, como a jusante, para os empregadores, empresas e serviços.

Um elemento adicional a ter presente é a maior exposição das instituições de ensino superior às expectativas da Sociedade. Na realidade, a Sociedade tem, hoje em dia, uma visão mais utilitarista do ensino superior, vendo nele um importante elemento de inclusão social (ensino superior aberto a todos) e um factor essencial para o desenvolvimento económico regional e local sustentado.

Criou-se, concomitantemente, uma maior consciência sobre os recursos financeiros crescentes injectados no ensino superior, com a consequente exigência de uma prestação de contas quanto ao desempenho. Neste contexto, a avaliação, como forma de controlo *a posteriori*, era inevitável.

As universidades públicas portuguesas tiveram, no início da década de 90, uma percepção clara destas transformações e da necessidade da avaliação. Lembre-se que, na década anterior, teve lugar uma importante fase de descentralização, a que esteve ligado o então Ministro da Educação, Prof. Vitor Crespo, que é igualmente orador nesta sessão, que preparou o terreno para a Lei da Autonomia das Universidades, que veio a ser publicada em 1988 (Lei nº 108/88, de 24 de Setembro).

A Lei da Autonomia é uma lei quadro, bem elaborada, que apresenta um enorme potencial para o desenvolvimento das instituições e da sua autonomia, mas, só por si, é um instrumento coxo, porque lhe faltam os pilares essenciais, como a própria lei admitia e previa para o seu desenvolvimento. Com efeito, num contexto de autonomia, em que a contratualização é fundamental, seria desde logo necessário avançar-se com os mecanismos de desenvolvimento normativo associados: **(i)** à contratualização de metas de desenvolvimento para cada Universidade, que constituiriam balizas dentro das quais a instituição se poderia mover com liberdade; **(ii)** ao financiamento, entendido não como um subsídio do Estado mas como uma contrapartida à prestação de um serviço público, devidamente contratualizado; **(iii)** ao controlo *a posteriori* do cumprimento dos objectivos e metas contratualizados. Uma lei de avaliação era, por conseguinte, um pilar fundamental para a autonomia das Universidades.

Por essa razão, e perante a inércia do Governo nos anos subsequentes à publicação da Lei da Autonomia, as Universidades, através Conselho de Reitores,

exprimiram em 1992 uma posição de grande preocupação — diria mesmo de inconformismo — e adoptaram uma posição pró-activa, desenvolvida simultaneamente em três frentes:

- a) no plano da afirmação, assumindo publica e inequivocamente que as universidades são, elas próprias, as principais interessadas num processo de avaliação sério e credível;
- b) no plano de acção política, avançando com as bases de um sistema nacional de avaliação expressas em três documentos complementares: um conjunto de princípios considerados essenciais para enformar uma lei de avaliação; um projecto de articulado em consonância com esses princípios, sob a forma de uma Lei-Quadro, muito pouco regulamentadora, o que só por si constituía uma inovação considerável; um desenvolvimento normativo da lei, pela via contratualizante, através de um projecto de protocolo que, mostrando uma via possível para o funcionamento prático da lei, pretendia atenuar os receios e desconfianças dos académicos mais adeptos das leis regulamentadoras;
- c) no plano da acção prática, avançando com um conjunto de medidas estratégicas de actuação e uma calendarização de acções de sensibilização junto à comunidade académica, e lançando, em inícios de 1993, uma experiência-piloto de avaliação em quatro áreas científicas.

As propostas do CRUP, aliadas a uma interacção muito positiva com a equipa ministerial da Educação, tiveram uma grande influência na Lei que veio a ser aprovada em fins de 1994 e criaram um clima de credibilidade e confiança que foi decisivo para o desenvolvimento do sistema de avaliação.

Com a publicação da Lei nº 38/94, a experiência-piloto em curso foi absorvida pelo 1º ciclo de avaliação, que viria a ser concluído em 1999/2000. Como já estava constituído e operacional um Conselho de Avaliação para o ensino universitário público, foi relativamente fácil e rápido obter o reconhecimento da Fundação das Universidades Portuguesas como entidade representativa. Os restantes subsistemas tiveram, como é conhecido, que esperar pela regulamentação relativa às entidades representativas (Decreto-Lei nº 205/98, de 11 de Julho) para verem os seus Conselhos de Avaliação reconhecidos.

Em termos da evolução do sistema, para além desses aspectos relativos à criação das estruturas, é de referir uma outra faceta, porventura mais

importante, que é a da construção de uma cultura de avaliação. Desde o início, existiram sinais muito positivos em termos de interesse e do empenho das instituições de ensino superior no processo de avaliação, de que se salientam:

- a participação em inúmeras experiências europeias transnacionais, desde avaliações temáticas até à participação no projecto-piloto que foi desenvolvido pela Comissão Europeia;
- a participação intensa num processo de avaliação institucional lançado pela Associação das Universidades Europeias (7 Universidades avaliadas no universo dos 15 membros do CRUP);
- algumas iniciativas dentro das próprias instituições universitárias, em áreas específicas, indo mais longe quer em termos de análise curricular, quer em termos de metodologias de ensino — e existem algumas boas experiências no terreno, com resultados já conhecidos;
- a institucionalização interna de mecanismos sistemáticos de avaliação.

Gostaria de acrescentar que a imagem internacional, relativamente ao nosso sistema de avaliação e à participação das instituições de ensino superior portuguesas na avaliação, é extremamente positiva. Portanto, temos aí também uma mais-valia importante.

O que não significa que não haja ainda muito caminho a percorrer, o que nos leva ao ponto seguinte, relativo a uma apreciação analítica do sistema de avaliação: quais são os seus principais pontos fortes e quais as suas principais fragilidades.

3. Apreciação analítica do sistema de avaliação

Começando pelo que se considera serem pontos fortes do sistema, focam-se os seguintes aspectos:

- a mobilização globalmente positiva tanto das instituições como de docentes e discentes;

- uma calendarização razoavelmente cumprida, quer em termos de abrangência, porque todos os cursos foram avaliados, quer em termos de calendário, apesar de algumas dificuldades de percurso;
- o impacto imediato da auto-avaliação, que produziu um importante efeito dinamizador interno;
- a aceitação, por regra boa, das conclusões dos relatórios das Comissões Externas de Avaliação;
- o início da organização da auto-avaliação em bases sistemáticas e da organização de observatórios de dados;
- o envolvimento sistemático dos estudantes no processo de avaliação.
- o apoio inequívoco do Estado ao sistema de avaliação, em termos de um quadro jurídico que, preservando a autonomia, garante a independência da avaliação, e no financiamento da avaliação externa.

Em termos de pontos menos consolidados, identificam-se quatro ordens de questões onde existem ainda fragilidades.

A primeira questão é de natureza conceptual: a "avaliação disciplinar" tem estado muito presa a um curso ou a um grupo de cursos afins, não considerando ainda de forma adequada a globalidade da área disciplinar, onde se deverá incluir a pós-graduação, bem como a dimensão da investigação, considerada na sua ligação ao ensino.

Em segundo lugar, a interiorização de uma cultura de avaliação e de promoção da qualidade é ainda incipiente. Existem resistências internas e receios que urge vencer, de modo a que as visitas das comissões externas possam ser vividas com normalidade, sem sobressaltos, encarando-as não na óptica do "juiz de fora" mas como um processo de suporte e apoio à melhoria da qualidade.

Um terceiro grupo de questões tem a ver com os relatórios de avaliação externa, que nem sempre identificam com clareza os agentes a quem são dirigidas as recomendações, criando dificuldades às instituições para discernirem entre as recomendações que lhes são dirigidas, por serem da sua esfera de competências, e as que têm a ver com condicionalismos externos e, como tal, são dirigidas ao sistema ou ao Governo.

Por último, referem-se questões de organização interna, ligadas às insuficiências ainda existentes nos observatórios internos de dados. Algumas instituições têm vindo a constituir os seus observatórios, de modo a alimentar de forma sistemática o processo de auto-avaliação, mas a situação global não é ainda satisfatória, sendo igualmente de notar a falta de especificações para uma base de dados nacional na qual, através de um sistema de apontadores, se integrem os observatórios de cada instituição. A definição das referidas especificações é urgente, não só porque irá facilitar o trabalho dentro das instituições, mas também pela pressão que criará para que esse trabalho seja feito e se passe a dispor de dados facilmente acessíveis e comparáveis para todo o sistema de ensino superior.

Um outro aspecto, ainda ligado às questões de organização interna, respeita às deficiências de envolvimento institucional no processo de auto-avaliação. A preparação dos relatórios ainda é, em muitos casos, deixada à responsabilidade de grupos *ad hoc*, com pouco ou nenhum envolvimento dos órgãos com responsabilidade institucional pelo planeamento estratégico e a monitorização e garantia de qualidade.

Apesar da evolução globalmente positiva do processo de avaliação, há que reconhecer que existe, ainda, um largo caminho a percorrer, em relação ao qual se explicitam, no plano institucional, três níveis de preocupações:

- no âmbito da auto-avaliação, o assumi-la como um processo permanente, que alimenta os observatórios de dados e promove uma análise crítica interna de desempenho, obedecendo ao ciclo anual do ano académico que culminará, em cada cinco anos, num relatório mais elaborado para efeitos de avaliação externa;
- no âmbito do tratamento dado aos relatórios de avaliação externa, em que é imprescindível dar maior visibilidade às medidas tomadas, na sequência das recomendações das comissões externas, prestar aos Conselhos de Avaliação informação, a meio do ciclo, sobre o tratamento dado às recomendações e referenciar explícita e detalhadamente esse tratamento no relatório de auto-avaliação submetido ao ciclo seguinte de avaliação externa;
- no âmbito das estruturas internas de monitoragem e promoção da qualidade, institucionalizando e profissionalizando essas estruturas, sem perder de vista dois princípios norteadores fundamentais: o evitar que o

cansaço, passado o entusiasmo inicial, possa conduzir a uma rotinização exagerada dos mecanismos de avaliação, com o risco de passar a segundo plano a análise crítica do desempenho; e o evitar possíveis efeitos de nivelamento e uniformização, aprofundando a reflexão sobre o que é a acreditação, enquanto mecanismo de verificação de *standards* mínimos, e a avaliação, na perspectiva da melhoria constante da qualidade.

A nível do sistema, evidenciam-se, igualmente, algumas preocupações relativas:

- ao aperfeiçoamento das guiões, com vista nomeadamente a uma melhor comparabilidade de dados (com os presentes guiões não será fácil comparar, por exemplo, dados relativos a imputação de docentes ou à contabilidade analítica);
- à formação de avaliadores e secretários para as comissões externas, com elevado grau de profissionalismo;
- à necessidade de manter uma preocupação permanente com a credibilidade e a aceitação pública do sistema de avaliação, como elementos fundamentais para a consolidação do sistema; a este respeito, cito um parágrafo de uma comunicação proferida em 1997, que mantém ainda toda a sua actualidade:

"Questão essencial é a das consequências dos resultados da avaliação. Convirá lembrar, a este respeito, que o processo de avaliação não tem como finalidade nem o *ranking* nem a punição das instituições avaliadas. O objectivo fundamental da avaliação é a promoção da qualidade, através da introdução de medidas que corrijam os pontos fracos identificados. Assim, a utilização que se esteja ou venha a fazer das recomendações incluídas nos relatórios das comissões externas reveste-se da maior importância, seja para a prossecução do referido objectivo — o da promoção da qualidade —, seja para a credibilidade e aceitação pública do sistema de avaliação. A este propósito, é fundamental não esquecer que aspectos essenciais do actual sistema, que são particularmente caros à autonomia universitária, como o da não governamentalização e o da não ligação directa da avaliação ao financiamento, dificilmente poderão sobreviver se não existir uma percepção clara por parte de todos os agentes, incluindo a opinião pública, de que a atenção devida foi dada às conclusões e recomendações apresentadas pelos avaliadores e os ajustes e correcções necessários foram introduzidos."

Retomando este último ponto, há que reconhecer que a questão da visibilidade dos resultados da avaliação é uma questão ainda não resolvida e que a imagem pública do sistema de avaliação é pouco positiva, face a críticas, pouco fundamentadas ou justificadas, de ser uma "avaliação caseira", críticas essas que esquecem a tradição de rigor e exigência enraizada na instituição universitária.

Esta questão deverá constituir uma preocupação presente em todos os níveis do sistema de avaliação:

- deve ser preocupação das instituições de ensino superior mostrarem e publicitarem o que têm feito e progredido com as recomendações da avaliação;
- também os Conselhos de Avaliação, nos relatórios por áreas no decurso do 2º ciclo, deverão dar visibilidade aos progressos feitos na sequência do 1º ciclo de avaliação;
- o próprio CNAVES, enquanto órgão que tem delegada pelo Governo a responsabilidade pela coerência e credibilidade global do sistema, deverá organizar actividades especificamente orientadas para a visibilidade dos resultados da avaliação.

4. A avaliação no contexto do Processo de Bolonha

A Declaração de Bolonha representa um alinhamento voluntário de políticas nacionais, por parte dos Ministros da Educação dos 29 países subscritores da Declaração (que, agora, após Praga, já são 32), com vista a adoptar um quadro comum de referência que facilite a comparabilidade e a inteligibilidade dos diferentes sistemas de ensino superior, nomeadamente, no que se refere aos graus académicos.

A Declaração de Bolonha não pretende impor um sistema único que se aplique a todas as instituições e a todos os países dentro da Europa, mas tem uma preocupação de fundo: a criação de um referencial - uma chave de leitura - em relação ao qual os diferentes sistemas nacionais de ensino superior possam ser explicados e ganhar inteligibilidade.

Obviamente que, para isso, a avaliação é o elemento mais importante de todo o processo, quer pela informação credível que fornece, quer como base para

o reconhecimento de graus (em termos de reconhecimento académico e de reconhecimento profissional), quer ainda como elemento de defesa do "consumidor". Efectivamente, se considerarmos que, dentro de cada país, a diversificação dos sistemas já dificulta muito que famílias, empregadores e estudantes consigam compreender como funciona o ensino superior, é óbvio que, no âmbito de 32 países com sistemas todos eles diferentes, esse problema se põe com muito maior acuidade.

Reconhecendo a importância da avaliação, a Declaração de Bolonha recomenda que se promova uma cooperação europeia no domínio da avaliação, que tenha essencialmente em mente desenvolver critérios e metodologias comparáveis. Não estando, por conseguinte, em causa a imposição de critérios iguais para os diversos sistemas nacionais de avaliação, o Processo de Bolonha não deixa de ter implicações para o sistema português, em termos da sua internacionalização, o que deverá suscitar alguns cuidados, nomeadamente:

- uma participação activa na ENQA (European Network for the Quality Assurance of Higher Education), que é uma rede de agências de avaliação eleita como braço operacional para a avaliação no âmbito do processo de Bolonha (o CNAVES está a assumir já essa participação activa);
- a internacionalização das equipas de avaliação, que constitui uma questão política importante e é elemento enriquecedor, pela troca de experiências;
- o participar e dar-se a conhecer em iniciativas europeias e internacionais.

Não há, porém, razão para preocupações especiais quanto à internacionalização do sistema português de avaliação:

- em primeiro lugar, porque temos um sistema de avaliação, o que não é o caso, ainda, de diversos países, como sejam a Alemanha, a Irlanda ou a Grécia;
- por outro lado, porque os elementos caracterizadores do nosso sistema correspondem aos elementos predominantes nos sistemas nacionais europeus e cumprem as recomendações remetidas pelo Conselho da União Europeia na sequência do projecto piloto desenvolvido pela Comissão Europeia (nomeadamente no que respeita ao objectivo central

de promoção da qualidade, à organização da avaliação em duas fases — auto-avaliação e avaliação externa — conjugando o princípio da reflexibilidade e da responsabilização das instituições de ensino superior com o processo de avaliação pelos pares, e à não ligação directa dos resultados da avaliação ao financiamento).

Reitero pois, a terminar, a opinião de que temos em Portugal um sistema de avaliação moderno, que tem um grande potencial e se tem desenvolvido razoavelmente bem, mas que exige uma atenção continuada. O maior desafio a vencer — e há que continuar a trabalhar nesse sentido — é o de vencer a batalha da credibilidade junto à opinião pública.

Colóquio Avaliação das Instituições Militares de Ensino Superior

26.06.2001