

## **COMO É QUE AS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR VIVEM A AVALIAÇÃO**

### **1. ENQUADRAMENTO**

A presente comunicação corresponde a uma leitura pessoal, tanto quanto possível analítica, da evolução do sistema nacional de avaliação do ensino superior, a partir da vivência directa que tive no processo. Trata-se de uma leitura feita do lado das instituições de ensino superior e que, como tal, não entra em aspectos de coordenação nacional, quer sectoriais, quer globais. Considerar-se-á apenas o ensino superior público, dado que o sector do ensino particular e cooperativo é tratado noutra comunicação.

A abordagem será centrada no percurso já percorrido pelos subsistemas, sectores ou instituições mais avançadas no processo, na expectativa de que a experiência aí adquirida possa ser útil para os restantes sectores e instituições, de modo a permitir que o segundo ciclo de avaliação funcione em pleno para todo o sistema de ensino superior. Não serão, por conseguinte, consideradas preocupações de carácter prospectivo, que não caberiam nos objectivos do presente seminário.

Serão tratados separadamente o sector universitário e o sector politécnico, mais por razões históricas e de génese do processo do que pela diferença dos paradigmas aplicáveis, que tendem a convergir.

### **2. SISTEMA UNIVERSITÁRIO PÚBLICO**

#### **2.1 Génese do Sistema de Avaliação**

Para uma plena compreensão do papel das universidades na construção e desenvolvimento do processo de avaliação justifica-se uma breve referência à génese do sistema de avaliação.

Quando, em 1988, foi publicada a Lei de Autonomia das Universidades, resultou claro para todos os intervenientes e, em especial, para o Conselho de Reitores e as Universidades, que a avaliação e acompanhamento das actividades das Universidades constituíam um pilar fundamental da autonomia, dentro do binómio autonomia/responsabilização. Daí que, perante a inércia do Governo nesta matéria, as Universidades, através do Conselho de Reitores, tivessem expresso em 1992 uma posição de grande preocupação — diria mesmo de inconformismo — e adoptassem 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.

Olhando retrospectivamente a forma como o sistema universitário público tem vivido a avaliação, poder-se-á, pois, concluir que, a nível do sistema e das lideranças, dificilmente poderia ter havido um maior envolvimento e empenhamento. Contudo, na

vivência das Universidades, consideradas individualmente, a situação foi mais heterogénea, embora considere que a adesão foi globalmente positiva. Note-se que, efectivamente, todas as Universidades públicas, incluindo a Universidade Católica, aderiram ao projecto piloto lançado em 1993 e deram o melhor do seu esforço para que o primeiro ciclo de avaliação pudesse ser concluído nos prazos previstos.

Um historial mais detalhado do processo que conduziu à Lei nº 38/94, à experiência-piloto de avaliação e à fase subjacente de implementação da lei pode ser encontrado num texto que tive oportunidade de produzir anteriormente <sup>(1)</sup> e que se encontra à disposição dos participantes no Seminário. Gostaria, porém, de salientar uma preocupação que esteve sempre subjacente ao trabalho desenvolvido, que tem a ver com credibilidade do processo de avaliação e a necessidade de haver consequências da avaliação. Este tema foi, nomeadamente, objecto de um Simpósio organizado em Aveiro, em fins de 1997. Da comunicação aí apresentada <sup>(2)</sup>, relembro um parágrafo que sintetiza bem o espírito do envolvimento das instituições na primeira fase do processo de avaliação:

"Em encontros anteriores foi já dado o devido relevo à importância da experiência-piloto promovida pelo CRUP, em antecipação à própria Lei da Avaliação (Lei nº 38/94, de 21 de Novembro). Gostaria, contudo, de salientar o papel decisivo que o entusiasmo das próprias instituições, na sua maioria, desempenhou no rápido arranque do processo de avaliação, apesar das dificuldades inerentes à inexistência de mecanismos para a recolha sistemática dos dados necessários à produção dos relatórios de auto-avaliação. É, igualmente, de toda a justiça evidenciar a actuação dinamizadora da Fundação das Universidades Portuguesas, através do Conselho de Avaliação e do seu Presidente, o Prof. Veiga Simão, que com muito empenho e uma grande capacidade de persuasão mobilizou adeptos e convenceu descrentes. É de realçar, sobretudo, a imagem de credibilidade e de independência inequivocamente ganha pelo Conselho de Avaliação."

## **2.2 Operacionalização do sistema de avaliação**

Em termos do processo de operacionalização, visto uma vez mais do lado das universidades, procurarei, numa abordagem analítica, identificar as principais potencialidades e fragilidades do sistema de avaliação.

---

(1) *A Avaliação das Universidades em Portugal — Da Génese do Modelo de Avaliação à Integração na Dimensão Europeia*, comunicação apresentada no Seminário sobre Avaliação do Ensino Superior em Macau, 13.Maio.97.

(2) Comunicação de abertura do Simpósio "Avaliação das Universidades", Universidade de Aveiro, 4.Dezembro.1997.

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.

Em termos de pontos menos consolidados, identifico 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 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 Ministério.

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.

### **3. SISTEMA POLITÉCNICO PÚBLICO**

Os Institutos Superiores Politécnicos, a meu ver, reagiram bem e de pronto à Lei de Avaliação: reagiram com a criação da ADISPOR, tendo em vista à sua acreditação como entidade representativa do sector, e também lançando desde logo um processo de auto-avaliação de cursos, por iniciativa própria, antecipando-se ao protocolo com o Ministério da Educação.

Não subscrevo, por conseguinte, a opinião, por vezes expressa, de que o sector politécnico se atrasou na implementação da Lei. O hiato verificado entre os dois subsistemas públicos deve-se à antecipação do sector universitário, que arrancou por antecipação à Lei, e não a inércias do sector politécnico.

Existiram, contudo, alguns elementos de perturbação, que vale a pena analisar. O mais importante foi o facto de o Ministério da Educação não ter querido reconhecer a ADISPOR como entidade representativa sem ter previamente definidos, por diploma legal, os princípios gerais a que deveria obedecer a constituição das entidades representativas, diploma que só veio a ser aprovado em Julho de 1998. Mesmo assim, é de salientar que cerca de 40% dos cursos do ensino politécnico efectuaram a sua auto-avaliação, num

processo voluntarista, apesar do efeito desmobilizador de não verem avançar em tempo útil a correspondente componente de avaliação externa.

Por outro lado, as alterações introduzidas à Lei de Bases do Sistema Educativo conduziram a alterações significativas na estrutura de muitos cursos, que passaram de bacharelatos a licenciaturas bi-etápicas, o que levanta, para a avaliação externa, o problema de "avaliar o quê?" — o passado, que foi objecto de relatórios de auto-avaliação, ou o presente, em que os novos cursos não estão ainda consolidados?

Neste contexto, é de realçar como altamente louvável o esforço de auto-avaliação dos cursos que foi efectuado e o aproveitamento que está a ser feito dessa auto-avaliação no fecho do 1º ciclo de avaliação.

Em paralelo ao trabalho desenvolvido através da ADISPOR, o Ministério da Educação lançou um processo de avaliação institucional, com o objectivo de garantir a credibilidade do subsistema junto da opinião pública, com vista à afirmação do ensino politécnico na sociedade portuguesa. As instituições politécnicas sentiram-se, naturalmente, perturbadas e desmotivadas para aderirem à avaliação institucional, dado que, por um lado, não lhes eram dadas condições para o processo da avaliação disciplinar em curso e, por outro, era-lhes imposto um exercício de tipo diferente. Essa terá sido, possivelmente, a razão por que algumas instituições não chegaram a elaborar o relatório para a avaliação institucional.

Em termos de apreciação analítica, que me é difícil aprofundar face às instabilidades referidas, referiria como ponto forte essencial o interesse e empenhamento dos Institutos Superiores Politécnicos no processo de avaliação, o que representa um ponto de partida sólido para o segundo ciclo da avaliação. Gostaria, contudo, de referir como possíveis fragilidades que a base de experiência não é tão forte como no sector universitário, o que implica um número maior de questões de organização interna a resolver, e que as perturbações introduzidas pelas alterações à Lei de Bases do Sistema Educativo terão ainda algum impacto no ciclo seguinte.

#### **4. CULTURA DE AVALIAÇÃO**

A consolidação do processo de avaliação passa necessariamente pela interiorização de uma cultura de qualidade que cruze horizontalmente todas as actividades das instituições de ensino superior.



Existem sinais positivos de interesses e empenhamento por parte das instituições de ensino superior em relação à avaliação. Diria mesmo que se verifica uma apetência pela avaliação, expressa pela forte adesão a iniciativas tão diversas como:

- a participação em avaliações temáticas transnacionais, em regime de voluntariado, o que se revelou de grande utilidade em termos de "aprender, caminhando";
- a participação no projecto-piloto promovido pela Comissão Europeia;
- a adesão intensa ao *Institutional Quality Audit Programme* da CRE, orientado para a institucionalização de uma cultura de qualidade, no âmbito do qual foram já avaliadas sete universidades portuguesas;
- diversas iniciativas de avaliação em maior profundidade em áreas específicas, abrangendo a organização curricular e as metodologias de aprendizagem;
- a institucionalização de mecanismos internos para uma avaliação sistemática, em curso em algumas instituições.

Uma segunda nota positiva é dada pela imagem positiva do sistema de avaliação português a nível internacional, associada a uma participação activa de instituições e especialistas portugueses em iniciativas ligadas à problemática da avaliação e também ao interesse com que é olhada a estrutura nacional de coordenação global e sectorial, nomeadamente pela recém-criada *European Quality Assurance Network*, face ao seu carácter inovador.

Há, porém, um largo caminho a percorrer ainda, em relação ao qual se explicitam 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, para 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.

Há, igualmente, que 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, e a terminar, cito um parágrafo da comunicação anteriormente referida (2), 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."

Sérgio Machado dos Santos  
23.Novembro.1999