

Avaliação e acreditação

1. Introdução

Começando com uma breve nota histórica, gostaria de lembrar que a questão da avaliação e acreditação no ensino superior foi tratada em grande profundidade em 2004, tanto a nível de conceptualização e de definição de princípios orientadores como a nível de operacionalização, num trabalho que foi articulado de perto com o Ministério da Ciência e do Ensino Superior. Esse trabalho foi objecto de apresentação pública¹, para discussão, em sessão presidida pela Ministra Prof. Maria da Graça Carvalho e poder-se-á dizer que, caso não tivesse ocorrido a inesperada mudança de Governo em inícios de 2005, as ideias então desenvolvidas teriam muito provavelmente sido vertidas em diploma legal e Portugal passaria a dispor de um dos melhores sistemas de garantia de qualidade na Europa.

Estando presentemente a ser de novo pensada uma alteração ao regime jurídico da avaliação no ensino superior, gostaria de deixar, ainda a título de nota prévia, uma palavra de precaução, para lembrar que o tratamento adequado de uma questão delicada como a presente, e à volta da qual se verificam muitas confusões, exige que se parta de conceitos claros e de princípios enformadores do sistema de avaliação que sejam coerentes e consonantes com os objectivos e especificidades próprios do ensino superior.

Foi essa, aliás, a posição adoptada pelas Universidades em 1993, quando com um assinalável sucesso lançaram um processo e uma dinâmica de avaliação que partia de uma definição clara dos princípios subjacentes ao sistema de avaliação, os quais, passada mais de uma década, mantêm plena validade e actualidade, e não só não conflituam com os recentemente adoptados *Standards and Guidelines* no âmbito do Processo de Bolonha como, em boa medida, os ultrapassam em alcance e abrangência. Esses princípios foram revisitados em publicação relativamente recente² e não posso deixar de recomendar a sua leitura a quem se debruçar sobre esta temática.

Dito isto, passo a desenvolver, de forma muito sucinta, algumas ideias básicas com vista a fundamentar algumas recomendações que possam servir como âncoras de referência para a revisão do sistema de avaliação.

1 Apresentação dos resultados preliminares para discussão pública do estudo efectuado pelo *Grupo de Trabalho para a Reorganização da Rede de Ensino Superior*, MCIES, Palácio das Laranjeiras, Lisboa, 12 de Outubro de 2004.

2 Veiga Simão, J., Machado dos Santos, S. e Almeida Costa, A. (2005) *Ambição para a Excelência – A Oportunidade de Bolonha*, Gradiva, pp. 238-240.

2. A dualidade avaliação-acreditação

A dualidade que inicialmente existiu entre os processos de avaliação e acreditação tem vindo progressivamente a esbater-se e começa a deixar de fazer sentido.

A avaliação e a acreditação têm objectivos complementares, em ambos os casos com um considerável impacto social. Efectivamente, enquanto a avaliação, tendo em vista a monitorização e melhoria constante da qualidade, representa a função mais nobre e de maior interesse para a comunidade, que é a da promoção da qualidade do ensino, investigação, acção cultural e acção no meio exterior desenvolvidos no seio das instituições, por forma a maximizar os resultados possíveis com os recursos disponíveis, a acreditação visa a garantia de cumprimento dos requisitos mínimos que conduzem ao reconhecimento oficial do curso ou instituição avaliados.

Avaliação e acreditação são, por conseguinte, processos indissociáveis, como expresso no recente relatório da ENQA³ sobre o sistema nacional de avaliação, o qual só veio, aliás, confirmar o que tem sido repetidamente afirmado ao longo de uma década. Na realidade, faria pouco sentido que o processo de avaliação, ao transmitir publicamente uma mensagem sobre a qualidade de uma instituição ou curso, não identificasse de forma objectiva os casos em que essa qualidade é inequivocamente negativa (note-se, a este respeito, que o sistema de avaliação em vigor desde 1994, ao longo do seu 2º ciclo de funcionamento, identificou vários cursos com *ratings* negativos em itens essenciais para o seu funcionamento e só por inoperância da Administração Central esses cursos não foram encerrados). Por sua vez, a acreditação fornece à sociedade uma informação importante, mas insuficiente, dado que um curso pode cumprir os critérios mínimos de qualidade para o seu reconhecimento mas ser apenas sofrível ou mesmo medíocre.

Retiramos, do exposto, uma primeira recomendação: *o sistema nacional de avaliação deverá conter e articular as duas dimensões complementares da avaliação, enquanto dimensão nobre do processo, nas suas duas vertentes, igualmente complementares, de apoio à melhoria sistemática e sustentada da qualidade no interior da instituição e de informação validada, objectiva e compreensível à sociedade sobre a qualidade da instituição ou curso avaliados e da acreditação, enquanto selo credível de reconhecimento oficial.*

3 ENQA (2006) *Quality Assurance of Higher Education in Portugal – An Assessment of the Existing System and Recommendations for a Future System*, ENQA Occasional Papers **10**, Helsinki, Finland.

3. Qualidade e responsabilidade

A qualidade e a garantia de qualidade são responsabilidades, em primeiro lugar, das próprias instituições de ensino superior: é aí, no seu interior, que se ganha ou se perde a batalha da qualidade.

Foi essa a posição frontalmente assumida pelas Universidades em 1993, ao tomarem a iniciativa de um processo que conduziu a uma dinâmica de desenvolvimento de uma cultura de qualidade de que se podem orgulhar, como facilmente se depreende do relatório de auto-avaliação preparado em 2006⁴. É essa, igualmente, a posição que tem vindo a ser considerada ao longo do Processo de Bolonha e que é explicitamente expressa nos *Standards and Guidelines*⁵ adoptados em Bergen. Note-se que, nesta questão, as Universidades Portuguesas se anteciparam em uma década ao consenso que se veio a construir na Europa.

Nesta linha de pensamento, avança-se uma segunda recomendação: *no desenvolvimento do sistema nacional de avaliação, as estruturas e mecanismos internos de garantia de qualidade deverão constituir a primeira linha, fundamental, nos processos de avaliação. Nessa primeira linha de actuação, deverá ser garantida uma participação activa por parte de todos os actores internos à instituição, por forma a gerar um espírito de pertença e co-responsabilização.*

4. O papel da avaliação externa

O exposto no número anterior não invalida a importância da avaliação externa, que é igualmente não só necessária, como essencial, quer para a validação dos mecanismos de avaliação interna, que deverão ser obrigatoriamente incluídos no escrutínio a ser efectuado pelos avaliadores externos, quer como fonte de informação validada de forma independente.

Como expresso no Comunicado de Berlim e em diversos outros documentos no âmbito do Processo de Bolonha, o ensino superior é um bem público e constitui uma responsabilidade pública. Os poderes públicos e a sociedade não poderão alhear-se deste bem público e muito menos da sua qualidade. A avaliação externa emana, assim, como uma exigência da dimensão social do ensino superior, que deverá endereçar, de forma

4 Machado dos Santos, S. (Rapporteur) and Carrilho Gonçalves, L., Duarte Silva, J., Adão da Fonseca, L., Ferrão Filipe, A., Vieira, C., Lima, M. J. & Ferraz de Oliveira, M. (2006) *Review of the Quality Assurance and Accreditation Policies and Practices in the Portuguese Higher Education – Self-Evaluation Report*, CNAVES, FUP, ADISPOR, APESP, Lisbon.

5 ENQA (2005) *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*, ENQA, Helsinki, Finland.

complementar, os dois aspectos já anteriormente referidos de um olhar crítico sobre a qualidade e a garantia de qualidade no interior da instituição de ensino superior, e de validação de uma informação objectiva e facilmente legível por parte da sociedade.

É neste sentido que se avança com uma terceira recomendação, que se insere na linha da primeira recomendação atrás apresentada: *a avaliação externa deverá, também ela, considerar as duas dimensões complementares:*

- *da avaliação, em termos de validação dos mecanismos internos de garantia de qualidade (auditoria), expressa em recomendações com vista a uma melhoria contínua desses mecanismos e da qualidade das actividades desenvolvidas, e num rating multidimensional, em escala pré-definida;*
- *da acreditação, traduzida numa linha de corte no rating e expressa em três gradações: acreditado, acreditado condicionalmente e não acreditado.*

5. Os custos da avaliação

A experiência, tanto em Portugal como em outros Países, tem mostrado que a avaliação é um processo muito trabalhoso e dispendioso, como o são, de um modo geral, os processos de controlo de qualidade em qualquer organização ou empresa, a que acresce a complexidade das instituições de ensino superior.

A componente dos custos internos associados à monitorização e garantia de qualidade é, de longe, a mais pesada e é suportada integralmente pelas instituições de ensino superior.

Em contrapartida, a avaliação externa, que se insere, como anteriormente afirmado, na dimensão pública, social, do ensino superior, não poderá deixar de constituir predominantemente um encargo directo da Administração Central: seria não só ilógico, como indecoroso, que assim não fosse!

A quarta e última recomendação que deixo nesta necessariamente breve intervenção é a de que, *face ao grande esforço financeiro exigido pelos mecanismos de avaliação interna, directamente suportados pelas próprias instituições de ensino superior, os custos da avaliação externa deverão ser suportados maioritariamente pela Administração Central, através da agência de avaliação.*

Admite-se, a este respeito, uma exceção, no caso da acreditação inicial de novos cursos, em que, com o intuito de um efeito moderador, a co-participação da Administração Central, que deverá mesmo assim existir, poderá ser minoritária.

6. Nota final

Foi adquirido em Portugal um grande capital de experiência no domínio da avaliação. O modelo contratualizante, mau grado a demissão sistemática de responsabilidade por parte de sucessivos governos, potenciou esse acumular de saber e experiência, para o qual muito contribuíram também as múltiplas e participadas reflexões públicas promovidas pelo CNAVES⁶.

Perderam-se dois anos à espera que outros (os “juízes de fora”) nos viessem dizer aquilo que já sabíamos, e com isso muito se perdeu já na dinâmica de um processo de interiorização de uma cultura de qualidade que estava em curso.

É fundamental capitalizar esse saber adquirido e evitar cair na velha pecha portuguesa de continuamente tudo se destruir, para fazer de novo. É que, como se diz no parágrafo final do relatório de auto-avaliação do sistema de avaliação⁷, “seria um erro político e científico trágico se tudo isso se perdesse em resultado de um qualquer acto infundado de voluntarismo”.

Sérgio Machado dos Santos
Intervenção apresentada no CNE,
17 de Abril de 2007

6 *Ibidem*, nota 4, pp. 44-45 e 70-71.

7 *Ibidem*, nota 4, p. 84.