

Avaliação da qualidade do ensino superior português: uma visão sobre o panorama atual

João Pedro Carvalho Caseiro*

Resumo

O estudo, de carácter qualitativo, levado a cabo no presente trabalho debruça-se sobre a avaliação institucional e gestão da qualidade nas Instituições de Ensino Superior (IES) em Portugal. Atendendo à estruturação do ensino superior português, caracterizado pelo seu sistema binário, que integra o ensino universitário e o ensino politécnico, em instituições públicas e instituições privadas, o estudo procura analisar criticamente a legislação que tutela este processo de avaliação das IES em Portugal e a forma como esta se desenrola. A avaliação institucional e a gestão da qualidade das IES enquadram-se numa complexa relação entre a lei nacional e as relações internacionais, o que se reforçou após o processo de Bolonha, emergente no recente contexto de globalização. As IES desempenham um papel central e fundamental na sua avaliação, pois é por elas que passa o processo de garantia interna da qualidade, através do âmbito de autonomia institucional, e são também avaliadas externamente, tarefa que, por sua vez, se encontra a cargo da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES), membro da European Association for Quality Assurance (ENQA). A essência da avaliação do ensino superior português qualifica-se em processos complexos, interligados e inseridos num contexto europeu e mundial, sobre os quais faz sentido falar-se de accountability, de responsabilização e de prestação de contas. Uma das consequências deste processo de avaliação, que preocupa a comunidade científica, é a tendência “monorracional” das IES, que deve ser evitada, em prol da pluralidade na oferta e diversidade institucional.

Palavras-chave: Ensino Superior; avaliação; qualidade.

Quality assessment in portuguese higher education: an overview of the current panorama

Abstract

The qualitative study carried out in this work focuses on institutional assessment and quality management in Higher Education Institutions (HEIs) in Portugal. Given the structure of Portuguese higher education, characterized by its binary system, which integrates university education and polytechnic education, in public institutions and private institutions, the study seeks to critically analyze the legislation that governs this process of evaluation of HEIs in Portugal and the way this unfolds. Institutional assessment and quality management of HEIs are part of a complex relationship between national law and international relations, which was reinforced after the Bologna process, emerging in the recent context of globalization. HEIs play a central and fundamental role in their evaluation, as it is through them that the process of internal quality assurance passes, through the scope of institutional autonomy, and they are also evaluated externally, a task that, in turn, is the responsibility of from the Higher Education Assessment and Accreditation Agency (A3ES), member of the European Association for Quality Assurance (ENQA). The essence of the evaluation of Portuguese higher education is characterized by complex processes, interconnected and inserted in a European and global context, about which it makes sense to talk about accountability, responsibility and accountability. One of the consequences of this evaluation process, which worries the scientific community, is the “monorational” tendency of HEIs, which must be avoided, in favor of plurality in supply and institutional diversity.

Keywords: Higher education; evaluation; quality.

* Mestre em Administração Educacional pela Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Coimbra). Doutorando em Ciências da Educação na Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Coimbra. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2238-8715>. CIÉNCIAVITAE: <https://www.cienciavitae.pt/pt/341E-8D02-0FDF>. E-mail: Joacaseiro2012@gmail.com.

La evaluación de la calidad en la educación superior portuguesa: una visión general del panorama actual

Resumen

El estudio cualitativo llevado a cabo en este trabajo se centra en la evaluación institucional y la gestión de la calidad en las Instituciones de Educación Superior (IES) en Portugal. Dada la estructura de la educación superior portuguesa, caracterizada por su sistema binario, que integra la educación universitaria y la educación politécnica, en instituciones públicas e instituciones privadas, el estudio busca analizar críticamente la legislación que rige este proceso de evaluación de las IES en Portugal y la forma en que esto se desarrolla. La evaluación institucional y la gestión de la calidad de las IES son parte de una relación compleja entre el derecho nacional y las relaciones internacionales, que se reforzó después del proceso de Bolonia, surgido en el contexto reciente de globalización. Las IES juegan un papel central y fundamental en su evaluación, pues es a través de ellas que pasa el proceso de aseguramiento interno de la calidad, en el ámbito de la autonomía institucional, y también son evaluadas externamente, tarea que, a su vez, es responsabilidad de la Agencia de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (A3ES), miembro de la Asociación Europea para el Aseguramiento de la Calidad (ENQA). La esencia de la evaluación de la educación superior portuguesa se caracteriza por procesos complejos, interconectados e insertados en un contexto europeo y global, de los que tiene sentido hablar de rendición de cuentas, responsabilidad y rendición de cuentas. Una de las consecuencias de este proceso de evaluación, que preocupa a la comunidad científica, es la tendencia “monorracional” de las IES, que debe evitarse, en favor de la pluralidad en la oferta y la diversidad institucional.

Palabras clave: Enseñanza superior; evaluación; calidad.

INTRODUÇÃO

A avaliação da qualidade das IES, enquadrada nas políticas educativas, que serve para controlo ao serviço da regulação de políticas públicas não se restringe a funções instrumentais. Lima (2015) entende que a avaliação de Escolas e Instituições de Ensino Superior (IES) constitui também uma expressão da concorrência na Educação, sendo atualmente o cerne da política educativa. Neste sentido, torna-se imperioso clarificar o panorama da avaliação institucional e a gestão da qualidade na Educação em Portugal e, em particular no presente trabalho, nas IES portuguesas.

Este trabalho servirá precisamente para clarificar e analisar criticamente a avaliação e da qualidade do Ensino Superior em Portugal. Deste modo, focar-nos-emos em diversos aspetos cruciais para o entendimento deste tema. Começaremos por clarificar acerca da organização das instituições de avaliação da qualidade do Ensino Superior, seguindo-se um enquadramento legal e normativo da avaliação da qualidade do Ensino Superior em Portugal e da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES), o papel da A3ES e a sua relação com as IES em Portugal, bem como procuraremos descrever e refletir o processo de

acreditação e exigências e, ainda, o impacto da A3ES na gestão da qualidade do Ensino Superior. Por fim, deixamos apenas algumas considerações relativas ao assunto.

Convém destacar à priori que os objetivos da avaliação da qualidade no ensino superior, de acordo com a Eurydice (s.d), são os melhorar a qualidade das IES, prestar informação fundamentada à sociedade sobre o desempenho das IES e desenvolver uma cultura institucional interna de garantia de qualidade.

Pretendemos desenvolver um trabalho coerente, claro e reflexivo acerca de toda esta problemática, tendo por base documentação legal, normativa, bibliografia diversa, sempre sob um prisma crítico.

Organização das Instituições de Avaliação

O Ensino Superior em Portugal insere-se no sistema educativo português, regulado pela Lei de Bases do Sistema Educativo de 1986. Em Portugal, sob a tutela da Direção-Geral do Ensino Superior, o Ensino Superior caracteriza-se pelo seu sistema binário, que integra o ensino universitário e o ensino politécnico, ministrado em instituições públicas e privadas. O ensino universitário inclui as universidades, os institutos universitários e outros estabelecimentos de ensino universitário. O ensino politécnico, por sua vez, é composto pelos institutos politécnicos e outros estabelecimentos de ensino politécnico.

A avaliação no Ensino Superior constitui um importante fator para a qualidade do mesmo e, neste sentido, inclui a garantia interna e externa de qualidade e a avaliação internacional em diferentes níveis. No Ensino Superior a avaliação é obrigatória e, no caso de recusa, procede-se ao cancelamento da acreditação dos ciclos de estudos e são tomadas as devidas medidas processuais e legais. Esta é uma medida tomada em casos de incumprimento, de forma a salvaguardar a qualidade do ensino que as IES devem garantir, o que se caracteriza, na sua génese, como algo sensato para a preservação de conhecimento científico rigoroso.

As IES conduzem a garantia interna de qualidade, de acordo com os seus próprios regulamentos no âmbito da autonomia institucional. A capacidade autorreguladora ao nível da avaliação interna é algo positivo para a capacitação e envolvimento das próprias IES no processo de garante da qualidade do seu ensino e investigação. Deste modo, as IES contam com os seus próprios sistemas de garantia interna de qualidade, nos quais se inclui a avaliação dos professores. Já no que diz respeito à garantia externa de qualidade, esta é feita pela Agência de

Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES). A A3ES realiza a avaliação externa e a acreditação das IES e dos seus ciclos de estudos. Neste contexto, o papel da A3ES releva-se preponderante para a inserção de Portugal no sistema europeu de garantia da qualidade do ensino superior. A A3ES não avalia individualmente os professores, sendo responsabilidade das próprias instituições.

Sobre a A3ES é importante referir que se trata de uma fundação de direito privado, constituída por tempo indeterminado, dotada de personalidade jurídica e reconhecida como de utilidade pública. Este enquadramento jurídico da Agência assegura-lhe, teoricamente, uma independência e, em simultâneo, uma responsabilidade para com a coisa pública. A A3ES exerce então as suas competências de forma independente, sem prejuízo dos princípios orientadores fixados legalmente pelo Estado. Desta forma a A3ES dispõe, por exemplo, de poderes sancionatórios que adquire através da transferência de competências, até aqui atribuídas apenas ao Ministério da Educação e Ciência (MEC). Para Martins (2013) o facto dessas funções serem exercidas conjuntamente pela A3ES e pelo MEC/Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (MCTES) coloca em causa a autonomia da A3ES face ao Governo. Nesse sentido, algo que favorece a perspetiva da existência de uma dependência política, de ação e decisão, da Agência face ao Estado é a nomeação dos membros do Conselho de Curadores. Este processo de nomeação é realizado pelo ministro que tutela o Ensino Superior. Já os membros do Conselho de Curadores, por sua vez, são responsáveis por nomear membros de outros órgãos, como iremos descrever. Estas nomeações em corrente podem ser consideradas, do ponto de vista político, uma condicionante da ação da Agência, devido a uma sequência de nomeações que, eventualmente, pode decorrer do Ministério por inerência.

A organização da A3ES conta com um conjunto de órgãos, contemplados estatutariamente, sendo eles: o já referido Conselho de Curadores, o Conselho de Administração, o Conselho Fiscal, o Conselho Consultivo e o Conselho de Revisão (EURYDICE, s.d).

O Conselho de Curadores é o órgão de gestão estratégica, sendo constituído por cinco membros. Os membros deste órgão são responsáveis por designar os membros do Conselho de Administração e do Conselho de Revisão – aqui sucedem-se as nomeações em corrente -, apreciar a atuação do Conselho de Administração – constituído por membros por si

nomeados -, emitir pareceres ou recomendações para a atuação da Agência, sobre o plano anual de atividades e o orçamento da Agência e sobre o relatório de gestão e as contas da Agência.

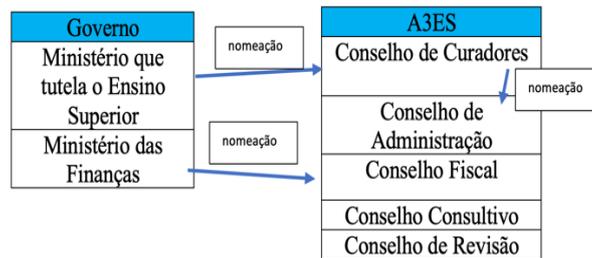
O Conselho de Administração é o órgão executivo, constituído por um número máximo de sete membros, passando as suas competências pela representação e gestão. Este é o órgão responsável pela avaliação e acreditação. Como já referido, estes membros são designados pelo Conselho de Curadores, que, por sua vez, são designados pelo Ministério.

Antes de passarmos ao Conselho Fiscal da Agência, deixamos uma sequência sintética do processo de nomeação até aqui mencionado: o Ministério nomeia o Conselho de Curadores; o Conselho de Curadores nomeia o Conselho de Administração.

O Conselho Fiscal conta com três membros na sua composição, designados por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças. Sendo que a tutela que nomeia os membros deste órgão é outra, que não aquela que nomeia os membros do Conselho de Curadores, a perspetiva crítica de que a A3ES carece de independência política não perde força. Antes pelo contrário, pois trata-se de mais um processo de nomeação direta de membros da Agência, feita pelo mesmo governo. Há, portanto, um claro processo de nomeações em corrente, que favorece a perspetiva crítica sobre a independência política da Agência face ao governo (figura 1)

O Conselho Consultivo é um órgão de aconselhamento e é composto pelos vários stakeholders: representantes do Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas, dos Politécnicos, do Ensino Superior Privado, das várias ordens e confederações patronais, dos estudantes e ainda representantes ministeriais de outros setores. O Conselho de Revisão é o órgão de recurso das decisões do Conselho de Administração, composto por cinco membros sem vínculo permanente a IES portuguesas (EURYDICE, s.d.). Estes são os dois únicos órgãos da A3ES em que não decorre uma nomeação interna ou governamental, mas esta decorre por virtude do exercício de funções próprias nas instituições mencionadas.

Figura 1 – Processo de nomeações em corrente na A3ES



Fonte: EURYDICE (s.d)

A A3ES é membro da ENQA, a European Association for Quality Assurance. A ENQA surgiu em 2000, como European Network for Quality Assurance in Higher Education, de forma a promover a cooperação europeia no âmbito da garantia da qualidade do ensino superior. Em 2004 passou a ter a atual designação, com o objetivo de contribuir para a qualidade do Ensino Superior na Europa, enquanto a maior força condutora para o desenvolvimento da garantia da qualidade em todos os países signatários do processo de Bolonha (ENQA, s.d.).

No âmbito da qualidade do Ensino Superior, Raposo (2011) argumenta que os programas de ensino e investigação (das IES) são desenvolvidos de forma a satisfazer uma determinada necessidade e, desta forma, uma das características da qualidade constitui precisamente a aptidão das IES para atingir os seus objetivos. Neste sentido, é introduzida a questão da “garantia”, nomeadamente a necessidade de uma documentação completa e adequada, de forma a assegurar que os mais interessados (stakeholders) e todos os envolvidos, que possam ser afetados pela qualidade do ensino, sejam informados da maneira mais detalhada e precisa possível acerca das expectativas, resultados e do que possa ser melhorado na prática pedagógica.

Mantendo o foco na avaliação e qualidade do Ensino Superior, ressalta-se que atualmente as orientações dominantes relativas à garantia e gestão da qualidade, em torno da excelência, da avaliação e prestação de contas (accountability), têm, segundo Lima (2015) desempenhado um papel central no processo de racionalização de escolas e universidades. Assim, esta lógica desperta nas escolas e universidades uma corrida para garantir melhor qualidade, tornando-as mais competitivas e, quando garantem a qualidade e cumprem quesitos de avaliação, legitimam-se. É precisamente esse o propósito dos processos de avaliação das

IES: o de legitimar, perante a lei e as normativas internacionais, a fidedignidade da instituição para fins de investigação e ensino. A este propósito, Lima (2015) explana de forma bastante crítica a cultura de avaliação que domina o paradigma atual, apontando que se verifica uma tendência de aceitação de processos e de lógicas de ação monocultural e monorracional, da racionalidade técnico-instrumental, resumindo a prática de avaliação na atualidade como “racionalista, formalista e instrumental” (LIMA, 2015).

Após esta explicação crítica relativamente à organização do processo enquadramento, essencial para iniciar um trabalho e reflexão sobre a avaliação e qualidade do Ensino Superior, expomos o enquadramento normativo-legal de toda esta temática que, por sua vez, permitirá perceber o papel da Avaliação das IES, funções e competências da A3ES e a sua inserção na conjuntura nacional e internacional.

Enquadramento Normativo-Legal

O entendimento de Barros (2016) acerca da legislação é bastante claro: é o resultado do desenvolvimento da racionalidade moral das sociedades ocidentais, a partir de um processo de formalização dos costumes, burocratizando-os e transformando-os em elementos “normativos de coesão e coerção social”. A legislação constitui, então, um importante alicerce na definição de estruturas que garantam enquadramento para a atuação e adaptação das pessoas, organismos, entidades, entre outros. Neste sentido, e tendo por base o que já foi abordado previamente, a avaliação das IES e da qualidade do Ensino Superior está também enquadrada e fundamentada no quadro normativo-legal.

A Lei n.º 38/2007, de 16 de agosto, é a lei que aprova o novo regime jurídico da qualidade do ensino superior, através do Decreto-Lei n.º 369/2007, de 5 de novembro. Esta Lei prevê a instituição, por parte do Estado Português, da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES). Aqui se sedimenta o grande enquadramento legal da avaliação das IES.

Antes de explicar a atual avaliação e a A3ES, Raposo (2011) ajuda-nos a perceber como chegamos até aqui. A Lei nº 38/94, de 21 de novembro, conhecida como a Lei da Avaliação do Ensino Superior, surge numa altura em que muito se discutia a autonomia das IES, a articulação entre o ensino superior e o mercado de trabalho, o financiamento das IES públicas, na senda da publicação da Lei das Propinas que gerou um grande movimento de contestação por parte dos estudantes do ensino superior, sendo este um panorama visível a nível nacional.

Acrescentando ao contexto resumidamente explicado, a partir do fim da década de 80 verifica-se uma tendência de internacionalização das relações académica, materializando-se nos Programas ERASMUS e SOCRATES. É perante esta conjuntura que a referida lei entra em vigor, abrangendo todas as IES públicas e não públicas. Para a devida implementação da avaliação, muito contribuiu a intervenção da Fundação das Universidades Portuguesas e do Conselho Nacional de Coordenação para a Avaliação do Ensino Superior (CNAVES), relativamente à avaliação externa, e o trabalho exímio dos docentes do ensino superior – universitário e politécnico – ao longo dos três ciclos de avaliação, que cumpriram com as tarefas despendendo o seu tempo e energia, assegurando a devida realização da autoavaliação das instituições a que pertenciam.

Apesar da implementação, muito esforçada, Raposo (2011) destaca a dificuldade a vários níveis, isto porque, além das exigências a nível de tempo e energias aos docentes, não foi fácil em várias IES integrar docentes em comissões de autoavaliação e mesmo envolver todas as Faculdades, Escolas ou Departamentos a cooperar numa iniciativa que ia testar a qualidade da IES. Também as Comissões de Avaliação Externa (CAE) encontravam-se sobrecarregadas, sendo também estas compostas por docentes que nem sempre tinham muito tempo e precisavam de grande esforço para cumprir. Ainda assim, o mesmo autor reconhece que os pontos negativos, que residem essencialmente na sobrecarga dos docentes, obrigaram a que o processo de avaliação - quer o de autoavaliação, quer o da avaliação externa - se desenrolasse, frequentes vezes, de acordo com a teoria dos ensaios e erros e faz um balanço desta fase bastante positivo – dando a sua perspetiva enquanto ex-membro de CAE.

O sistema de avaliação da qualidade, criado pela Lei nº 38/94, de 21 de novembro, é caracterizado pela Eurydice (s.d.) como incipiente e contestado, sendo que ao longo dos anos algumas foram as alterações que visavam a melhoria deste sistema. Dessa forma, em 1998, pelo Decreto-Lei nº 205/98 de 11 de julho, foi criado o já mencionado CNAVES, a quem competia a garantia da harmonia, coesão e credibilidade do sistema, com recurso à meta-avaliação e, se necessário, a peritos estrangeiros. No ano de 2000, de acordo com a Eurydice, ao completar-se o 2.º ciclo de avaliação, o processo de avaliação foi contestado e considerado ineficaz por se revelar muito dependente das próprias IES.

Foi durante a legislatura 2005/2009 que se implementou a lei que vigora atualmente, que configurou na altura uma profunda alteração no processo de avaliação do ensino superior. Neste sentido, a Assembleia da República aprovou, a 5 de julho de 2007, a já referida Lei nº 38/2007, revogando a Lei nº 38/94 levando pouco tempo depois à criação da A3ES, como já referido. Ressalte-se que, para isso, em 2005, o governo português solicitou à European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) uma avaliação relativa ao sistema de garantia da qualidade no ensino superior em Portugal, com o objetivo de obter uma apresentação de recomendações para a melhoria e para a criação de um sistema que cumprisse com as European Standards and Guidelines. Em 2007 é publicada a nova Lei da Avaliação do Ensino Superior, n.º 38/2007 de 16 de agosto e é criada a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior - A3ES, através do Decreto-Lei nº 369/2007, de 5 de novembro, com o objetivo essencial de promover e assegurar a qualidade do ensino superior.

De forma sintética, a Lei vigente contempla o objeto da avaliação, parâmetros de avaliação da qualidade, objetivos da avaliação da qualidade, avaliação da qualidade e acreditação, os princípios da avaliação da qualidade, obrigatoriedade, incidência, formas (autoavaliação e avaliação externa), agentes de avaliação, participação dos estudantes, participação de entidades externas, internacionalização, resultados da avaliação externa, publicidade, tendo um capítulo focado nas formas de avaliação, nomeadamente na garantia interna da qualidade, seguindo-se a autoavaliação e os princípios da avaliação externa, bem como artigos que contemplam o cancelamento da acreditação do curso e abertura de processo com consequências legais face à recusa de sujeição a avaliação externa e os relatórios de avaliação externa.

Podemos perceber que, de facto, até chegarmos aos moldes tutelares atuais, foram necessárias várias reformas. Se, por um lado, podemos considerar que as exigências para corresponder aos parâmetros e normativas internacionais foram atingidas, e até que o excesso de envolvimento docente no processo de avaliação como um todo foi parcialmente corrigido, por outro lado, muito se pode discutir em relação à atual configuração da organização da Agência responsável.

O papel da A3ES e o processo de avaliação e acreditação do Ensino Superior

A Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES) tem como missão garantir a qualidade do Ensino Superior em Portugal, através da avaliação e acreditação das IES e dos seus ciclos de estudo, seja pública ou privada a Instituição. Neste sentido, a A3ES aconselha à implementação do Sistema Interno de Garantia da Qualidade (SIGQ), um selo de confiança da A3ES, sendo opcional essa implementação. A A3ES fornece às IES ferramentas de auxílio à implementação do SIGQ, seja através de audições, conselhos ou visitas de CAE´s (SILVA; MACHADO; GOMES, 2019). Importa também referir a norma da Organização Internacional para a Normalização (International Organization for Standardization), ISO 9001, que é a norma de gestão da qualidade. Uma certificação da norma de qualidade ISO 9001 e a acreditação da SIGQ torna o processo de auditoria da A3ES mais leve. Esse processo de auditoria serve sobretudo para verificar se os critérios da gestão da qualidade estão a ser devidamente implementados na IES, através de uma análise de procedimentos.

De forma a entender melhor a avaliação das IES em Portugal, feita pela (e com) a A3ES, passaremos a descrever as formas e processo de avaliação. O processo de garantia da qualidade feito pela baseia-se no modelo de “External Quality Assurance”, que combina o SIGQ, a autoavaliação e a avaliação externa. Todo o processo rege-se pelos padrões definidos nos European Standards and Guidelines (ESG), contemplados também na legislação nacional, que estabelece que as próprias IES devem ser os primeiros responsáveis pela qualidade do ensino que oferecem (EURYDICE, s.d.). Deste modo, o modelo de avaliação interna é definido por cada IES, compete-lhes essa função, sendo os responsáveis pela adoção de uma política de garantia da qualidade dos seus ciclos de estudos. Existe, ainda assim, regulamentação central para a avaliação interna, obrigando as IES a cumprir essa regulamentação. Entre os requisitos gerais das IES (Lei n.º 65/2007, de 10 de setembro, art.º 40) existe a obrigação de assegurar a participação de professores, investigadores e estudantes no governo da instituição, através do conselho geral.

A avaliação interna das IES deve realizar-se anualmente e os resultados devem ser informados à A3ES. Já a A3ES disponibiliza o seu Manual de Avaliação, que conta com um conjunto de recomendações. No âmbito da sua autoavaliação, de acordo com a Eurydice, as IES devem definir os procedimentos formais para a aprovação, acompanhamento e avaliação

periódica dos seus ciclos de estudos, com obrigação da participação de conselhos pedagógicos e a apreciação das associações de estudantes, bem como de centros de investigação que colaboram na organização e funcionamento de ciclos de estudos e de entidades consultivas externas que colaborem com a instituição. Devem garantir que o seu pessoal docente possui a competência e é qualificado para desempenhar as suas funções, sendo que esses processos de garantia têm de ser disponibilizados aos responsáveis pelos processos de avaliação externa e ser objeto de apreciação nos relatórios de avaliação. As IES devem ainda garantir que os recursos didáticos utilizados são apropriados nos respetivos ciclos de estudos, certificar-se que tratam de forma adequada a informação para garantir uma gestão eficiente e ainda devem publicar, regularmente, informação quantitativa e qualitativa, atualizada, imparcial e objetiva acerca dos ciclos de estudos que ministram e graus e diplomas que conferem.

Já no que diz respeito à avaliação externa feita pela A3ES, de acordo com a Eurydice, esta corresponde a um ciclo de seis anos, composto por dois processos. Nos primeiros cinco anos o foco é a avaliação dos ciclos de estudos, enquanto no sexto ano o foco está na avaliação institucional. Os focos da avaliação, contemplados na legislação supramencionada, passam pelo nível científico do ensino, metodologias de ensino e de aprendizagem, processos de avaliação dos estudantes, qualificação docente e a respetiva adequação aos ciclos de estudo, eficiência do SIGQ, atividade científica, tecnológica e artística da instituição, instalações e o equipamento didático e científico e mecanismos de ação social.

O processo de avaliação/acreditação de ciclos de estudo em funcionamento (Processo ACEF), correspondente aos cinco primeiros anos, tem o relatório de autoavaliação elaborado pela instituição avaliada como elemento central. O foco deste relatório são os processos críticos da garantia a qualidade do ensino e as metodologias de monitorização/melhoria da qualidade, onde se inclui a forma como as instituições monitorizam e avaliam a qualidade dos seus programas de ensino e da investigação (A3ES, 2018). Relativamente ao sexto ano, a avaliação é efetuada por uma Comissão de Avaliação Externa (CAE), que analisa o relatório de autoavaliação e visita a instituição, de forma a procurar averiguar a efetividade das informações do relatório e proceder à sua discussão com representantes da instituição. A avaliação institucional recai sobretudo na qualidade de desempenho da IES, na sua globalidade, mas também especificamente em cada uma das unidades orgânicas. Deste modo, procura-se uma visão geral e integrada da Instituição e de

cada uma das suas estruturas (unidades orgânicas). O modelo que se aplica na avaliação institucional segue as quatro fases habituais nos processos de garantia externa da qualidade, sendo elas: a elaboração de um relatório de autoavaliação por parte da Instituição; visitas in loco por parte da CAE; elaboração do relatório preliminar da avaliação institucional, pela CAE, com possibilidade de apresentação de contraditório pela Instituição e, por fim, a elaboração pela CAE do relatório final e tomada de decisão por parte do Conselho de Administração da A3ES e divulgação do relatório (A3ES, 2017).

A base da avaliação externa consiste no trabalho de CAE, mais especificamente numa combinação entre a análise documental dos relatórios de autoavaliação e dados de execução e de outros documentos da instituição e uma visita de estudo de caso da CAE às infraestruturas, bem como entrevistas com a direção, grupos focais com alunos, docentes e outros stakeholders. As CAE contam com um grupo de três a cinco elementos, cujos peritos não têm relação com a IES avaliada, sendo (as CAE) nomeadas pelo Conselho de Administração da A3ES, incluindo um estudante e um perito internacional. Ressaltamos ainda o facto de que as CAE disponibilizam o relatório preliminar de avaliação externa, submetido à apreciação das IES que têm o direito de pronúncia. Só depois é publicado o relatório final, cabendo à A3ES a decisão relativa à acreditação. Ao Conselho de Administração da A3ES compete a deliberação final sobre a acreditação, sendo que, nas áreas em que exista uma Ordem profissional, esta terá direito a emitir o seu parecer. No caso de a acreditação não acontecer nos ciclos de estudos, novos estudantes não se podem inscrever, mas o ciclo de estudos pode funcionar durante dois anos, para que os estudantes inscritos possam concluir. Já quando uma instituição não é acreditada, esta encerra, havendo também medidas de prevenção para não se prejudicar os estudantes.

Tendo iniciado a sua atuação em 2009, ano de dedicação à definição e implementação de estruturas e procedimentos, composição dos órgãos e formação do pessoal, apenas em 2012 começou o primeiro ciclo regular de acreditação. Este primeiro ciclo constituiu uma fase de cinco anos de avaliação e acreditação de todos os ciclos de estudo, cujo término se deu em 2017/18. Para o ciclo de 2018-2023 de avaliação-acreditação, de acordo com a A3ES, foi desenvolvido um sistema simplificado baseado nos princípios da gestão de risco e da responsabilidade institucional pela qualidade da sua oferta educativa, sendo esta simplificação procedimental e do sistema refletida numa revisão e simplificação dos guiões.

A avaliação do Ensino Superior tem, no cerne da sua essência, o objetivo da prossecução da garantia da qualidade. Neste sentido, as IES têm, como já explicado, um importante papel (central) na garantia da qualidade do ensino dos cursos que ministram. Posto isto, considera-se relevante salientar a proposta da Universidade de Coimbra, destacada por Raposo (2011). A Universidade de Coimbra desenvolveu um modelo conceptual de qualidade pedagógica, a base do Sistema de Gestão da Qualidade Pedagógica. Este modelo comporta sete aspetos, sendo eles: o Projeto educativo, os Estudantes, os Docentes, as Infraestruturas de apoio, a qualidade das aprendizagens, o sucesso profissional e transformação social e a avaliação, monitorização e melhoria.

O modelo descrito constitui diversos níveis de análise, intervenção e verificação. A sua essência vai ao encontro da responsabilização de atores e intervenientes na execução de um conjunto preciso de atividades, necessita de indicadores e inclui dispositivos reguladores que visam a melhoria contínua dos processos de aprendizagem. O modelo é implementado anualmente, de forma a concretizar as diferentes atividades previstas. Além disso, de acordo com Raposo (2011), garante-se que todos os relatórios e informação que digam respeito aos órgãos de Governo da Universidade de Coimbra serão tornados públicos.

Impacto da A3ES na Gestão da Qualidade do Ensino Superior

Como já tem vindo a ser explicitado, a avaliação do ensino superior visa sobretudo garantir a sua qualidade. Também já explicado foi o papel da A3ES, enquanto entidade central no processo de avaliação, à qual compete a avaliação externa, a acreditação dos cursos e um controlo das IES. Procuraremos, agora, analisar os impactos da atual avaliação das IES, nomeadamente o impacto da A3ES, na gestão corrente das IES.

Gostaríamos de salientar uma ideia de Lima (2015), que sublinha a existência na atual avaliação do ensino superior de um carácter olímpico, dotado de “uma certa arrogância objetivista”, proveniente de uma “epistemologia positivista e da adesão a pedagogias científica e racionalizadoras”, destacando consequências nas “práticas dos atores”. Neste sentido, importa referir que a A3ES se encontra devidamente regulamentada na sua relação com o Estado, como já referido, e a sua lógica insere-se num panorama internacional, concretamente europeu. Não obstante, considerações como a de Lima são pertinentes para quem se dedica a estudar e a trabalhar o Ensino Superior, a investigação e o conhecimento científico, pois a

padronização e normatização, contrárias à pluralidade e diversidade, são contrárias ao desenvolvimento de novas ideias e novos métodos.

O estudo de caso realizado por Duarte (2018) analisa os fatores de sucesso, a satisfação dos “clientes” e a melhoria da instituição. Esta é a tríplice fundamental da avaliação do ensino superior. Os fatores de sucesso são apresentados como chave no desempenho das IES. Subjacentes aos fatores de sucesso encontram-se a procura pela eficiência, pela eficácia e pela garantia da Qualidade. O autor sublinha que o que mais pesa neste quesito são características internas da instituição e do seu potencial educativo, nomeadamente a capacidade de disponibilizar oferta formativa adequada e completa, valorizada pelos programas curriculares, o modelo de ensino adotado, o desempenho dos docentes nas suas tarefas e a visibilidade internacional. Aspetos como a localização, equipamentos e infraestruturas também são destacados e influenciam o desempenho das IES.

Além disso, importa muito a satisfação do “cliente”, mais especificamente o sentimento de satisfação do aluno. É deste sentimento que vão surgir opiniões positivas que podem contribuir para uma boa imagem da IES ou, no caso de insatisfação, opiniões negativas, acrescentando o facto de que poderá existir interesse em realizar uma transferência de instituição, por exemplo. Passa por aqui a necessidade das IES estabelecerem relações com os alunos, promovendo a boa comunicação com docentes, na disponibilização de boas condições para as práticas letivas e de serviços administrativos eficazes.

Retomando a perspetiva crítica de autores como Lima (2015), a prioridade recair na eficácia e na eficiência nas IES, e não em aspetos próprios do processo em si, que permitam um maior envolvimento crítico na sua condução, pode, mais uma vez, ser algo negativo para a conceção do ensino superior. Uma crítica de quem encara sob uma perspetiva menos positiva o atual modelo de avaliação do ensino superior é a possível existência de uma ideia do estudante como cliente, descaracterizado e encarado como um consumidor, mais do que como um elo na engrenagem do desenvolvimento institucional, educativo e científico.

De acordo com Duarte (2018), outro aspeto fundamental é a melhoria da instituição, que requer monitorização e avaliação. A avaliação permite acompanhar o processo de garantia da Qualidade, o funcionamento dos ciclos de estudos e das suas respetivas unidades curriculares. O mais interessante do trabalho em questão são as conclusões do mesmo, pois

desvendam aquelas que podem ser investigações futuras, nomeadamente pesquisa que busque o desenvolvimento de um método de recolha de opiniões mais eficaz e eficiente, o estudo do benefício da acreditação internacional em detrimento da nacional e o desenvolvimento de um estudo para estabelecer o grau de satisfação das instituições face ao processo de acreditação da A3ES, que são exemplos de estudos que poderiam ser realizados, verificando-se uma lacuna nesse sentido e que deve ser preenchida pela comunidade académica.

Passamos agora a sublinhar algumas ideias, reflexões e conclusões, de destaque no estudo de Duarte (2018) e que mais refletem o impacto da A3ES na gestão das IES. Destaca-se desde já a importância da satisfação dos stakeholders na conjuntura atual, sendo fundamental para o desenvolvimento de métodos para a garantia da Qualidade. No que diz respeito à satisfação dos alunos, o Artigo 12.º da Lei n.º 38/2007 assegura a participação do estudante em inquéritos pedagógicos ao corpo docente e às disciplinas a maior adversidade. O estudo em questão aponta como uma fragilidade a postura do estudante durante o preenchimento dos inquéritos. Além disso, destaca-se um lapso na Metodologia de Recolha de Informação, sendo que analisando o artigo 5.º do Regulamento N.º 1/IPT/2015 não é assegurada a “devida sensibilização dos alunos para os objetivos dos inquéritos propostos, nem as suas repercussões”, sugerindo uma primeira abordagem como solução para solucionar o problema da atitude dos alunos no preenchimento dos inquéritos, ou uma outra forma como o apelo “a uma participação mais proativa dos elementos representativos dos alunos”. Ainda neste sentido, há participantes do estudo que acreditam que o questionário pudesse estar melhor e sugere-se a formulação de um novo tipo de inquérito com questões mais adequadas à presente realidade e mais objetivas.

Torna-se importante projetar políticas de garantia da qualidade, da parte das IES e das entidades externas, de forma a garantir bom desempenho ao nível das características internas da instituição e o seu potencial educativo. Neste aspeto, Duarte (2018) aponta insuficiências relativamente aos critérios utilizados pela A3ES que defendem uma uniformização de critérios para a dualidade de ensino. O autor argumenta que na realidade do ensino superior português, existem situações e instituições que não são comparáveis, seja pela sua dimensão ou pela sua localização geográfica. Além disso, a própria constituição das CAE é questionada, pois verifica-se insatisfação no que diz respeito a algumas Comissões, sendo que entrevistados do Instituto Politécnico de Tomar acreditam que determinados peritos “não estão

suficientemente integrados na mecânica do ensino superior politécnico para as entender e avaliar de forma justa” (Duarte, 2018). Neste aspeto, sugere-se a discussão entre a A3ES e as IES que demonstrem insatisfação.

O estudo em questão enuncia um conjunto de benefícios internos e externos do processo de acreditação da A3ES. Segundo este, existe um reconhecimento por parte das IES sobre o processo e a valorização dos seus ciclos estudos, uma vez avaliados e acreditados pela agência. Destaca-se o estabelecimento de um padrão de Qualidade que tem de ser garantido em todos os casos, contribuindo para o combate a uma visão mais negativa de determinadas IES. Também vista positivamente é a acreditação feita no espaço europeu, sendo caracterizada no estudo de Duarte (2018) como uma prática que fomenta políticas de garantia da Qualidade e vem estabelecer um padrão de qualidade, permitindo assim potencializar o Ensino Superior na Europa. Este é, de facto, um benefício da avaliação institucional já salientado diversas vezes no presente trabalho, algo defendido por vários autores.

De forma a concluir esta parte, voltamos à reflexão sobre o papel do Ensino Superior. A principal preocupação de autores críticos do sistema de avaliação das IES reside na essência do ensino superior. De acordo com Raposo (2011), uma das principais missões da Universidade consiste em proporcionar um sistema de ensino-aprendizagem marcado pelo mais elevado nível de qualidade, quer quanto à formação inicial, quer quanto à “formação contínua quer, noutra plano, ao nível da investigação fundamental e aplicada, assim como ao da extensão universitária”. Deve-se à qualidade do seu ensino o prestígio da IES e é daí que ela atinge níveis elevados nos rankings nacionais e internacionais, tornando-a mais atrativa e favorecendo-a num mundo competitivo. Estes aspetos constituem-se cruciais a nível de procura nacional, mas também internacional, com a internacionalização e os programas de mobilidade internacional, como Erasmus (RAPOSO, 2011). Neste sentido, o mesmo autor sublinha ainda que os investimentos feitos pelo Estado no setor do ensino superior público exigem responsabilidade na procura da qualidade. Ainda assim, o autor destaca as limitações na implementação de uma cultura e de uma prática de qualidade no ensino superior: o investimento do setor público universitário quase exclusivamente na investigação, em detrimento da sua formação pedagógica; a resistência de alguns docentes ao trabalho em equipa e à partilha de responsabilidades; a insuficiência de recursos como espaços físicos, equipamentos

laboratoriais, informáticos e bibliográficos; uma deficiente gestão de recursos humanos, materiais e financeiros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A avaliação do ensino superior tem, na sua génese, objetivos entendidos como benéficos e até imprescindíveis para a garantia da qualidade dos processos. Está na sua base, portanto, a defesa do progresso do conhecimento científico e da sociedade. Esses objetivos, já referidos na introdução, visam precisamente a melhoria, a transparência e eficiência.

Desta forma, não podemos afirmar que a lógica que suporta a pertinência da avaliação do ensino superior seja incorreta. Porém, podemos afirmar que há aspetos a melhorar e que aquilo que deve pautar a avaliação não deve ser descentrado. Ou seja, o objetivo da avaliação deve ser a garantia da qualidade e não o mero cumprimento de parâmetros para efeitos de correspondência a padrões internacionais. Mais uma vez, reitera-se que essa correspondência apresenta características muito positivas, mas, por si só, não garante o cumprimento da missão do ensino superior.

A este propósito, Lima (2015) descreve como são introduzidos ou reforçados processos avaliativos pela ideia de crise da escola e de perda de qualidade, “numa base competitiva e de gestão de recursos humanos”. Neste sentido, reforça-se a adequação das escolas (e IES) às necessidades da economia e à formação para corresponder a essas necessidades, em busca de vantagens competitivas. O autor salienta ainda um reforço das medidas de descentralização de poderes e de autonomia das escolas, que leva a uma maior exigência ao nível de controlo a posteriori, bem como de responsabilização, prestação de contas e accountability. O autor prossegue ao afirmar que se verifica a existência de um “caráter olímpico” dotado de “arrogância objetivista”, que caracteriza esta avaliação. Essa simplificação processual é redutora, pelo que a avaliação deve ser sempre aperfeiçoada e deve ter margem para interpretação e ajuste na prática.

Não há dúvidas de que as orientações dominantes em torno da excelência, da garantia e da gestão da qualidade, da avaliação e prestação de contas, têm desempenhado um papel central no processo de racionalização de escolas e universidades, e de que por vezes os discursos contradizem-se e o foco nem sempre é somente este (LIMA, 2015). Assim, frisa-se que os discursos políticos vincam a transparência, tal como a documentação que suporta a

avaliação das IES, a A3ES e a ENQA, por exemplo. Neste âmbito é pertinente salientar a ideia de Barreira, Bidarra, Rebelo e Alferes (2020), de que com o acentuar de uma lógica de accountability, de prestação de contas, existe de certa forma também um contributo para a regulação do trabalho realizado e tomada de decisão rumo à melhoria.

Ainda assim, as IES, na busca para cumprir orientações e critérios, buscam aquilo que é tido como “melhor qualidade”. Este ponto merece uma reflexão, tendo em conta que as IES são diversas e distintas e como defendido no estudo de caso mencionado no trabalho, não é adequado ter em conta exatamente os mesmos fatores para avaliar diferentes IES. O modelo de avaliação do ensino superior deve apresentar características de flexibilização, de forma a aproveitar as principais vantagens atuais - como a valorização dos ciclos de estudo, o combate a visões negativas e redutoras de determinadas IES, através de uma obrigação ao estabelecimento de projetos estratégicos, entre outros, o que origina uma concorrência e competição para a legitimação social, com a acreditação dos ciclos de estudo e respetivas IES - , mas de forma a salvaguardar as diferenças contextualizadas das IES. Dessa forma, é possível combater as tendências monorracionais, referidas por Lima (2015) por privilegiarem a otimização e maximização, cultivando uma cultura de avaliação simplificada na racionalidade técnico-instrumental.

Neste sentido, em paralelo aos efeitos da internacionalização e da competitividade entre IES, Raposo (2011) elenca um conjunto de entraves à implementação de uma cultura e prática de qualidade no ensino superior. Naquilo que diz respeito à formação pedagógica dos docentes do ensino superior, verifica-se um investimento maioritário do setor público na investigação, negligenciando em maior ou menor grau, a sua formação pedagógica. A resistência de alguns docentes ao trabalho em equipa e à partilha de responsabilidades, a insuficiência de recursos e uma deficiente gestão de recursos humanos, materiais e financeiros são outros dos aspetos mencionados.

Além do já explicado, outras componentes podem ser adicionadas a uma reflexão crítica sobre esta temática, como por exemplo, a canalização do foco das IES da avaliação para o marketing, em vez do foco na melhoria interna. Outra questão vital é a influência europeia. A Declaração de Bolonha, instrumento que oficializou o processo de criação de um espaço europeu de ensino superior, acresceu, para Martins (2013), a preocupação com a avaliação da

qualidade do ensino superior, tendo esta assumido uma dimensão europeia. Segundo estudos, como o de Martins (2013), não é tarefa fácil definir com certeza qual a forma e natureza em que se pode incluir a A3ES no âmbito da administração do Estado, destacando os estatutos, que não são claros, atribuindo a natureza jurídica de fundação pública de direito privado (figura que, por si, carece de um regime jurídico específico). Assim, a posição da A3ES face ao Estado não deixa de ser, como já referimos, dúbia, pois não se percebe se esta se insere na administração central (direta ou indireta), na administração autónoma ou na administração independente. Ainda assim, o trabalho supramencionado procura definir o âmbito da A3ES, inserindo-a na administração independente, pois o “nosso ordenamento jurídico também não define, atualmente, um regime jurídico específico para estas entidades”. O mesmo estudo explica que a autonomia da A3ES e a sua posição institucional tem vindo a ser reforçada, de forma a assegurar a eficácia da sua atividade, o que pode contribuir para retirar “todos os benefícios da aplicação de um futuro regime jurídico das entidades reguladoras independentes” (MARTINS, 2013).

No seguimento deste aspeto, descreve-se que faz sentido a A3ES ter poderes sancionatórios, adquiridos através da transferência de competências até aqui atribuídas apenas ao Ministério. No entanto, estas funções são exercidas conjuntamente pela A3ES e pelo MEC/MCTES, o que coloca em causa a autonomia da A3ES face ao Governo, ficando a primeira dependente do segundo em determinados aspetos. Na eventualidade desta transferência ser feita, Martins (2013) esclarece que seria possível preencher a lacuna entre a A3ES e demais entidades administrativas independentes.

De modo geral, podemos considerar que a avaliação do ensino superior português e a A3ES encontram-se muito bem enquadradas, tanto organicamente como legalmente, mas inseridas num complexo panorama nacional e internacional. Como explicitado, a avaliação tem como propósito garantir a qualidade, melhorar a eficiência dos processos, nomeadamente do processo de ensino-aprendizagem. Ressaltamos a importância que a autoavaliação tem no âmbito da avaliação da qualidade do ensino superior e o efeito legitimador proporcionado pela avaliação feita pela A3ES, bem como a concorrência que daí provém e, ainda, um aspeto positivo que é o combate a estigmas face a determinados ciclos de estudo, em determinadas instituições, que ao serem acreditados pela A3ES são legitimados e reconhecidos. A importância da avaliação do ensino superior inegável. No entanto, não podemos deixar que o

propósito da garantia da qualidade e da melhoria seja substituído enquanto desígnio, por metas que visam o destaque concorrencial das IES e que podem levar a uma padronização da realidade atualmente plural do ensino superior. Naturalmente, como já referido, este sistema gera concorrência e as IES procuram obter resultados que as coloquem com bons indicadores em rankings nacionais e internacionais. Este esforço deve, contudo, ser aproveitado da melhor forma para fomentar o desenvolvimento científico, através da investigação e do ensino, peça chave para o progresso civilizacional.

REFERÊNCIAS

- A3ES. **Manual para o Processo de Avaliação Institucional no Ensino Superior**. 1a Versão. 2017.
https://www.a3es.pt/sites/default/files/Manual%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20Institucional_V1.0_Jan2017_0.pdf
- A3ES. **Guião para Elaboração do Relatório de Avaliação/Acreditação de Ciclos de Estudo em Funcionamento**. 2018.
https://www.a3es.pt/sites/default/files/Gui%C3%A3o_AACEF%202018-2023_PT_V1.0.pdf
- A3ES. **Plano Estratégico**. <https://www.a3es.pt/pt/o-que-e-a3es/plano-estrategico>.
- BARREIRA, Carlos; BIDARRA, Maria Graça; VAZ REBELO, Maria; ALFERES, Valentim. **A avaliação de escolas na interface com outros sistemas de avaliação e o seu contributo para o desenvolvimento organizacional e profissional**. Porto: Porto Editora, 2020. 101-119 p.
- BARROS, António. **Educação e Legislação: Desafios para o Aprendizado Político e a Cultura Democrática**. 37. ed. Campinas: Educ. Soc., 2004. 861-872 p. v. 136.
- Direção-Geral do Ensino Superior. **Sistema de Ensino Superior Português**. S.D.
<https://www.dges.gov.pt/pt/pagina/sistema-de-ensino-superior-portugues?plid=371>
- DUARTE, Jonathan. **O impacte da acreditação da A3ES na gestão da qualidade no ensino superior**. Instituto Politécnico de Pomar. (Dissertação de Mestrado). 2018.
<https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/21305/1/O%20Impacte%20da%20Acredita%C3%A7%C3%A3o%20da%20A3ES%20na%20Gest%C3%A3o%20da%20Qualidade%20no%20Ensino%20Superior%20-%20Um%20estudo%20de%20caso%20no%20IPT%20-%20Jonathan%20Duarte%202017.pdf>
- ENQA. **About ENQA**. <https://www.enqa.eu/about-enqa/>
- EURYDICE. **Quality Assurance in Higher Education – Portugal**.
https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/quality-assurance-higher-education-53_en
- LIMA, Licínio. **A avaliação institucional como instrumento de racionalização e o retorno à escola como organização formal**. Educação e Pesquisa, 41(especial), 2015. 1339-1352.
<https://dx.doi.org/10.1590/S1517-9702201508142521>

MARTINS, Filipa. **A A3ES como Entidade Reguladora Independente: natureza e regime jurídico**. Universidade do Porto. 2013. <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/71487/2/24742.pdf>

PORTUGAL. Lei nº 38/97, de 21 de novembro de 1994. **Diário da República**: 1ª série - N.º 269/1994. <https://dre.pt/application/file/a/550772>

PORTUGAL. Lei nº 38/2007, de 16 de agosto de 2007. **Diário da República**: 1.ª série - N.º 157. <https://dre.pt/application/file/637086>

RAPOSO, Nicolau. **A Qualidade no Ensino Superior – Exigências e Limitações**. Revista Portuguesa de Pedagogia, 2011. 337-37.

SILVA, Natacha; MACHADO, Ana; GOMES, José. **Quality in higher education in Portugal the A3ES certifying entity: Accreditation of IQAS and institutional accreditation at one Portuguese university**. 2019. <http://repositorio.upt.pt/jspui/bitstream/11328/2846/1/406.pdf>

Recebido em: *Abril/2023*.

Aprovado em: *Junho/2023*.