

## ***A Universidade portuguesa:***

### ***Perspectiva, situação e prospectiva do sistema de qualidade***

*(Alfa-ACRO, Montevideo, Mai/2004)*

#### **Resumo**

Perspectiva-se a história da universidade portuguesa desde o século XIII e, especialmente, no último século. Descreve-se a estrutura actual do ensino superior português e faz-se o seu posicionamento face à construção do espaço europeu. Descreve-se o sistema de avaliação/acreditação em vigor e faz-se uma análise prospectiva dos problemas políticos associados.

Portugal tem um sistema binário de ensino superior público com uma rede de universidades e uma rede de institutos politécnicos; a rede privada é a mais importante da Europa ocidental, muito heterogénea e localizada principalmente nos grandes centros urbanos. Este sector privado cresceu nos anos oitenta em resposta à incapacidade do sistema público de acolher a procura em crescimento muito rápido. As universidades concedem os graus de Licenciado (mínimo de quatro anos), Mestrado (um a dois anos) e Doutoramento (mínimo de três anos). Os institutos politécnicos concedem os graus de bacharelato (três anos) e licenciatura (um a dois anos adicionais). O governo está a preparar a adaptação da estrutura portuguesa de graus ao modelo proposto para o espaço europeu de ensino superior.

Foi introduzido um sistema de avaliação dos bacharelatos e licenciaturas obrigatório para cursos das universidades, institutos politécnicos, públicas e privadas. A responsabilidade política da avaliação foi entregue a uma agência de avaliação criada para o efeito, o CNAVES (Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior), cabendo a outra entidade, a FUP (Fundação das Universidades Portuguesas) a sua execução. O sistema adoptado é o de avaliação para a melhora baseado no modelo holandês que fora anteriormente testado (voluntariamente) pelas universidades.

#### **Abstract**

A short is presented of the history of the Portuguese higher education since its inception in the 13th century, with a special emphasis on the last hundred years. Its current position with respect to the European Higher Education Area (EHEA) is discussed. Finally, the system of quality assessment and accreditation is presented.

Portugal has a binary system of universities and polytechnics both public and private. The private system grew in the 1980s as a response to the fast growth in the number of students seeking a higher degree. This meant that the private institutions were located in the major urban areas and the more expensive science and technology courses. Universities offer the degrees of *Licenciado* (minimum of 4 years), *Mestrado* (1 to 2 years) and *Doutor* (minimum 3 years). Polytechnics offer *Bacharel* (3 years) and *Licenciado* (another 1 to 2 years). The conversion to the EHEA is being discussed publicly both in terms of the length of the degrees and in the nomenclature as one degree should be abolished, the *Bacharel* or the *Mestrado*.

An official assessment system was introduced for all *Licenciaturas*. This was preceded by a voluntary test among public universities. The system aims at improving the quality of teaching and any possibility of ranking is avoided. Government thinking appears to have evolved in the direction of a more transparent assessment system and results more easily understood by a wider public. Non-official studies are being carried out in order to improve the system but no decisions have been taken. A recent law introduces the accreditation of degrees and institutions but it has not been implemented yet.

1. **Perspectiva**
2. **Área europeia de ensino superior**
3. **A realidade portuguesa**
4. **O sistema de avaliação/acreditação português**

## **1. Perspectiva**

A universidade portuguesa foi criada por volta de 1290, seguindo o movimento europeu da época que dava origem às fundações de Bolonha, Paris, Oxford e Salamanca. Depois de várias transferências entre Lisboa, Coimbra e Évora veio a fixar-se definitivamente em Coimbra em 1537. A sua acção e sucesso seguiu de perto os altos e baixos da história portuguesa.

Aquando da criação das primeiras universidades na Europa tardo-medieval, vingava um conceito homogéneo de cultura erudita dominada pelas normas da cristandade que eram assumidas como tendencialmente universais. Não é de estranhar que vingasse um conceito de ensinar e de aprender que não conhecia fronteiras. Grandes professores e alunos migravam entre centros universitários à medida dos seus gostos e inclinações. O fenómeno era naturalmente limitado pelas dificuldades de viajar mas permitia manter uma grande homogeneidade dos sistemas de ensino e dos respectivos conteúdos. Esta situação primitiva foi rompida pela Reforma. A partir

deste momento quebrou-se não só a antiga homogeneidade cultural como o poder político começou a estar muito atento ao posicionamento filosófico dos mestres e aos conteúdos ensinados. Este fenómeno que atingiu toda a Europa foi particularmente forte e durável na Península Ibérica com uma Contra-reforma politicamente incontestada. Esta é uma das razões, ainda que possa não ser a única, para que a universidade portuguesa chegasse ao século XVIII num estado lastimável. A reforma pombalina (1772) tentou introduzir sangue novo estrangeiro, convidando mestres italianos que, num curto período aproximaram a universidade de Coimbra dos padrões internacionais. Mas a história portuguesa parece avessa ao êxito prolongado! Depois de o seu século de ouro (o Séc. XVI) ter terminado numa monarquia dual (a filipina) que não conseguiu enfrentar condições internacionais adversas, também o século do ouro brasileiro (Séc. XVIII) veio a terminar na catástrofe das guerras napoleónicas. Com a desorganização económica e social em que o país caiu, a universidade tornou-se num luxo supérfluo. A guerra civil atingiu duramente a universidade não lhe permitindo a recuperação depois do interregno produzido pela curta mas violenta presença francesa e pela mais longa e debilitante ocupação efectiva pelos ingleses. Assim fomos de 1806 (primeira invasão napoleónica e saída da família real e da corte para o Rio de Janeiro) a 1820 (primeira revolução liberal e retorno da família real) e, depois, até 1834 (vitória definitiva do partido liberal). Apesar do surto desenvolvimentista da década de 1850, as finanças públicas mantiveram-se sempre em estado caótico, tendo a venda dos “bens nacionais” nacionalizados em 1834 ajudado mais ao enriquecimento privado dos gloriosos do Mindelo (do partido liberal que viria a vingar) do que à amortização da dívida pública (interna e, principalmente, externa). A quebra do quase monopólio eclesiástico no controlo do ensino e das universidades tornou a reforma universitária ainda mais premente. Em França, as iniciativas de reorganização do ensino empreendidas pelo próprio Napoleão no seu período imperial são ainda determinantes de alguns aspectos do actual sistema universitário e do seu apreciável êxito. Na Alemanha, os ideais postos por Humboldt na criação da Universidade de Berlim em 1808 originaram um sistema que assumiu a primazia internacional por quase dois séculos e constituem ainda hoje um dos grandes paradigmas universitários. Em Portugal, as reformas de Passos Manuel (1837) procuraram dotar o país de um sistema de ensino que a abolição das ordens religiosas (em 1834) tinha desmontado. As Escolas Politécnicas de Lisboa e do Porto por ele criadas são o gérmen das futuras universidades mas tiveram sempre uma vida difícil entre grandes apertos orçamentais. Tem de se reconhecer, contudo, que as condições de partida eram muito adversas. Criaram-se liceus sem que houvesse professores nem alunos. As politécnicas começaram por acolher personalidades saídas da guerra civil providos como professores. O resultado foi muito melhor do que se poderia prever mas ainda assim insuficiente para ombrear com uma Europa em rápida afirmação cultural. A própria Universidade de Coimbra não conseguiu destacar-se muito neste panorama nacional. O voluntarismo da República (implantada em Outubro de 1910) levou à reforma da Universidade de Coimbra e à transformação das Academias Politécnicas em universidades plenas logo em Março de 1911, embora a situação orçamental não lhes permitisse grandes voos. A consolidação orçamental empreendida pela Ditadura Nacional (1926-1933) forçou alguns cortes organizacionais

que são ainda recordados. No imediato pós-guerra, a sobrevivência do regime agora muito afastado dos modelos internacionais obrigou-o a uma “purificação de sangue” que aniquilou alguns dos poucos grupos que começavam a distinguir-se. Só muito tardiamente, foi iniciado um processo de abertura, de expansão e de reforço de qualidade de que a paisagem actual é o fruto. De facto, o início da Guerra Colonial (1961-1975) e as convulsões sociais dessa época (fruto do atraso económico, de algum contágio estrangeiro e do choque colonial) vieram pôr a nu a urgente necessidade de mudar a estratégia educativa a todos os níveis. No âmbito das universidades, dois vectores principais transformaram a nossa vivência: A enorme expansão docente e discente e a retoma do sistema de bolsas para formação de pessoal no estrangeiro. Este desenvolvimento quantitativo e qualitativo iniciado muito timidamente em meados da década de 1950 manteve-se até ao fim do século. Começou então a sentir-se o efeito combinado da quebra da natalidade e da limitação orçamental, efeitos que são comuns à maioria dos países europeus. Acresce que a Europa entrou numa fase acelerada do seu processo de integração social e começou a sentir os efeitos do fim da guerra-fria com o domínio militar, político, comercial e cultural exclusivo dos Estados Unidos. Nove anos passados sobre a queda do muro de Berlim, a Europa dá-se conta de que o seu modelo universitário de grande diversidade, mesmo quando muito bem sucedido internamente, é incapaz de se manter competitivo a nível internacional. É desencadeada uma série de iniciativas ao nível político e ao nível institucional o que nos põe um novo desafio.

## **2. Área europeia de ensino superior**

### **2.1 Introdução**

O tratado de Roma (1957) e os tratados posteriores que estabelecem a União Europeia excluem o ensino superior das áreas de intervenção dos órgãos da União. Por essa razão, as intervenções da Comissão Europeia nos assuntos do ensino superior foram sempre indirectas. Os programas de investigação e de formação de recursos humanos, apesar de terem grande importância para as instituições de ensino superior, são assim forçados a quase ignorá-las. As iniciativas que nos interessam aqui no âmbito do ensino superior começaram por ser acordos limitados a quatro governos em Paris para adquirirem logo uma dinâmica própria que atinge toda a União Europeia e muitos outros países que não pertencem nem sequer são candidatos à União. Interessará perceber o porquê duma tal dinâmica numa área tradicionalmente deixada a um nível de intervenção bastante local. De facto em estados federais como a Alemanha e a Suíça, os assuntos de educação são da competência exclusiva dos estados federados. No Reino Unido, as regulamentações são diferentes na Inglaterra, na Escócia e na Irlanda do Norte. Na Espanha, a educação está entre as competências que estão a ser progressivamente transferidas para os governos autonómicos. Parece assim surpreendente que, de repente, as matérias do ensino superior passem de um nível regional directamente para um nível supranacional. De facto, é disto que se trata. Embora os estados possam manter toda a soberania formal sobre os seus sistemas

particulares, a participação em acordos de harmonização e a participação em agências de acreditação (que se adivinham para breve) leva necessariamente à criação de normas supranacionais que vão escapar provavelmente da intervenção política nacional. Terá de haver razões muito fortes para uma tal transformação! Sendo a criação do mercado único a razão primeira deste movimento, a razão última e principal pode ser encontrada na globalização que, em boa verdade, não é se não um eufemismo para a dominação intrusiva dos Estados Unidos nas áreas mais diversas da economia e da sociedade. Obviamente, as tecnologias de transportes e de comunicação (de voz, imagem e dados) transformam inexoravelmente a nossa vida e as nossas perspectivas sociais e a forma de nos organizarmos cívica e politicamente. As universidades e a forma como actuam enquanto criadoras e transmissoras de conhecimentos têm de se adaptar a esta nova situação. O que poderia ser evitável é que esta transformação tenha de ser feita com tanta urgência sob a pressão multiforme do domínio americano. Este domínio manifesta-se directamente com a introdução directa dos “serviços de educação” na actual ronda negocial da Organização Mundial de Comércio; manifesta-se indirectamente na agressividade comercial de instituições americanas tradicionais e emergentes que atraem estudantes ao solo americano e criam sucursais ou *franchisees* em países estrangeiros. Deve dizer-se que há outros competidores neste novo mercado internacional. Para além do Reino Unido, com as vantagens históricas do seu antigo império, o Canadá e, especialmente, a Austrália têm mostrado uma capacidade de iniciativa e de empreendedorismo que começam a ser vistos com respeito (ou como ameaça) em muitas partes do mundo. Estas movimentações transformaram o sistema de ensino superior americano num padrão internacional de comparação e de medida de todos os outros. Esta é a realidade inelutável! A estratégia europeia parece corresponder à máxima: “Se não os podes vencer junta-te a eles”. Mais do que lutar contra essa realidade, o caminho encontrado foi o de encetar uma trajectória de harmonização entre os sistemas europeus e efectiva aproximação (nunca assumida) do modelo americano.

## **2.2. Acordos básicos**

Este processo de convergência do ensino superior europeu foi posto em marcha pela proposta do Ministro francês da educação Claude Allègre aos seus parceiros de Itália, Alemanha e Reino Unido aquando da comemoração (que se assumiu como milenar) da Sorbonne em Maio de 1998. Nesta declaração fala-se numa área europeia de ensino superior aberta, que respeite a diversidade mas requerendo um esforço continuado para remover as barreiras e desenvolver um quadro geral de ensino e aprendizagem que amplie a mobilidade e aprofunde a cooperação. Para melhorar o reconhecimento internacional e a atractividade dos sistemas europeus procura-se uma melhor legibilidade interna e externa do sistema de graus. Para isso inclinam-se para um sistema de dois ciclos principais de (pré-)graduação e de pós-graduação que lhes parece impor-se internacionalmente. Um sistema de créditos europeus (como o ECTS) facilitaria a validação dos

créditos adquiridos quando haja mudança de universidade ou quando se pretenda acumular créditos ao longo da vida tendo em vista uma graduação. Ao nível da pós graduação apresentam-se duas possibilidades, uma formação mais curta (designada em inglês por Master's degree) e uma formação mais longa, o doutoramento, sendo permitida a transição entre ambos. Para qualquer destes graus, uma ênfase apropriado seria colocada na investigação e no trabalho autónomo. Esta declaração serviu bem os interesses dos três signatários continentais que estudavam reformas dos seus sistemas nacionais e em menos de um ano foram aprovadas grandes reformas em Itália e na Alemanha. Em França, apenas foi introduzido uma nova designação para o título atingido ao fim de cinco anos de estudos em qualquer instituição francesa. Para isso Claude Allègre criou o neologismo ou, sejamos francos, o anglicismo Mastaire. Procurou-se melhorar a chamada legibilidade do sistema francês sem beliscar a sua complexidade muito própria. O Reino Unido parece ter assinado a declaração com a sobranceira de quem vê o continente aproximar-se de si próprio, embora o futuro talvez traga algumas novidades em relação a esta perspectiva. Contudo, parece incontroverso que a sua cultura organizativa lhe permitirá melhor adaptar-se sem necessidade de grandes reformas legais. Esta declaração produziu os efeitos internos desejados pelos signatários mas foi visto pelos outros governos europeus como uma nova ameaça dos grandes países à desejada solidariedade europeia. A saída foi o reencontro em Bolonha no ano seguinte onde uma declaração oficial foi assinada agora por 29 países. Aqui são retomados e explicitados os temas e os objectivos da Sorbonne. De novo, são introduzidos dois pequenos pontos que poderão assumir grande importância no futuro e em relação aos quais há ainda muito pouca experiência, a cooperação europeia na avaliação da qualidade e as chamadas dimensões europeias do ensino superior que incluem o desenvolvimento curricular e os programas integrados de estudo. A partir desta altura, o processo foi levado muito a sério pela maioria dos países europeus que têm aproveitado a dinâmica criada para introduzir reformas nem sempre totalmente consonantes mas sempre viradas para a maior competitividade internacional dos seus sistemas nacionais. Mesmo países que agressivamente promovem a sua autonomia como a Suíça têm em marcha uma transformação profunda. Sobre os seus objectivos, bastará ler um dos seus principais promotores, o Reitor do ETH-Zürich Konrad Osterwalder em 25 de Setembro de 2001. À pergunta "Para que precisa então o ETH do Bachelor se está direccionado para o Master?" ele responde candidamente: "Temos que considerar três funções. A primeira é permitir a mudança de universidade. Na nossa perspectiva, é a função mais importante porque o ETH tem como objectivo admitir bons estudantes de todo o mundo nos seus cursos Master. Para os estudantes do ETH, abre um caminho, ou seja, não há problemas em mudar de universidade, pelo que um aluno de Bachelor em Zurique poderá frequentar o Master em Aachen, por exemplo. A segunda função é poder mudar de área de curso, depois de concluir o Bachelor. Por exemplo, fazer o Bachelor em engenharia e depois mudar para gestão. A terceira função é tornar um conjunto de experiências práticas mais fácil. Como sugere o prémio Nobel Richard Ernest, depois do Bachelor pode haver uma excursão pelo mundo do trabalho e a reinserção num Master sem problemas."

Em Bolonha, foi aprazado novo encontro para Praga, dois anos mais tarde, onde foi feita a avaliação dos progressos atingidos depois de um conjunto de reuniões preparatórias. Mais do que o comunicado final da reunião, são importantes os trabalhos sectoriais empreendidos, nomeadamente o relatório oficial de Pedro Lourtie, “Furthering the Bologna Process” e o relatório encomendado pela Comissão Europeia à Associação da Universidade Europeia. Estes documentos dão uma boa ideia das intenções (oficiais) mas uma imagem incompleta por oficiosa da realidade em cada país.

Em Portugal, o CRUP (Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas) tem acompanhado o processo e tomou posição oficial num pequeno comunicado de 17 de Abril de 2001. O então Secretário de Estado do Ensino Superior, Pedro Lourtie lançou a discussão pública sobre o sistema de graus do ensino superior com um brve documento intitulado “A declaração de Bolonha e o sistema de graus de Ensino Superior – Bases para uma discussão” em Novembro de 2001, tendo o CCISP (Conselho Coordenador do Ensino Superior Politécnico) emitido um parecer em 7 de Janeiro de 2001 e o CRUP reiterado a posição anteriormente assumida por comunicado de 8 de Janeiro de 2002. A discussão no meio académico foi modesta e não chegou sequer a passar para o grande público. Isto resulta de os importantes problemas em discussão nunca terem sido postos em sínteses polémicas que poderiam interessar aos meios de comunicação social. Os parceiros interessados numa eventual reforma, os empregadores, os antigos graduados, os actuais estudantes e a sociedade global não estão ainda alerta para os muitos problemas que estão em discussão. Não restam dúvidas, contudo, que qualquer resposta legislativa que venha a ser assumida terá a sua componente de controvérsia que então irá interessar a opinião pública e os media!

### **3. A realidade portuguesa**

Da situação portuguesa bastará um breve resumo situando a história dos últimos 50 anos. Por volta de 1950, o sistema de ensino superior português era composto por quatro universidades, Coimbra, Lisboa, Porto e Técnica de Lisboa, cada uma delas não excedendo os 2500 alunos. Tal como era uso na generalidade dos países do continente europeu, a estrutura de gestão e a organização académica eram bastante rígidas e uniformes, dependendo de intervenção governamental para alterações mínimas e até para o mero funcionamento corrente. Apenas a Universidade Técnica de Lisboa se assumia como tendo uma vocação especializada na área das engenharias. No Porto faltava o Direito e as Letras (que haviam sido extintas em 1928), tendo a Economia sido introduzida por essa altura. As engenharias só existiam na Técnica de Lisboa e no Porto, devendo os alunos com os “preparatórios” feitos em Coimbra e em Lisboa deslocar-se para uma das outras duas escolas para se licenciarem. Na Farmácia, todos os alunos que completassem o curso profissional de 3 anos em Coimbra ou Lisboa tinham de vir concluir a Licenciatura ao Porto.

A maioria das licenciaturas era de 5 anos com a grande excepção das engenharias e da medicina com 6 anos. A obtenção da licenciatura exigia muitas vezes a preparação e defesa de uma pequena dissertação que, nas condições do país, não continha em geral material original mas apenas uma revisão bibliográfica com algum cunho pessoal. Os quadros de pessoal docentes eram muito restritos, sendo normal que um docente leccionasse 25 ou 30 horas semanais. A existência de algum trabalho de investigação era excepcional sendo normal que a promoção na carreira se fizesse com base em trabalhos com pouco de original pelos padrões internacionais ou, mais raramente, com algum pequeno trabalho feito no estrangeiro. A grande transformação foi iniciada com a presença de Veiga Simão no Ministério da Educação no fim dos anos sessenta. O alargamento do ensino básico obrigatório dos 4 anos do primário para os 6 anos por inclusão do chamado ciclo preparatório veio criar uma súbita expansão de todo o sistema de ensino, especialmente no que diz respeito à formação de professores. Por outro lado, o tímido movimento de modernização da economia iniciado em meados dos anos cinquenta e o início das guerras coloniais em 1961 criaram novas exigências de quadros especializados que as universidades tiveram de produzir. Tudo isto acontecia com grande atraso em relação à Europa do pós-guerra e sob a fortíssima pressão de uma emigração maciça para a França e para a Alemanha. Por esta altura começou a alargar-se o âmbito de intervenção do chamado Instituto de Alta Cultura que assumiu a responsabilidade de formação dos quadros universitários no estrangeiro ( a par do apoio paralelo da Fundação Colouste Gulbenkian) e algum apoio modesto à investigação feita em algumas das nossas universidades. Os cursos de engenharia foram reduzidos de 6 para 5 anos em 1971 e, logo de seguida, os cursos de Ciências e Letras eram reduzidos de 5 para 4 anos. Em Luanda e Lourenço Marques (hoje Maputo) foram criadas universidades no fim dos anos sessenta sob a direcção de professores escolhidos nas nossas velhas universidades. Estas novas universidades iniciaram um rápido programa de formação de pessoal no estrangeiro que muito expandiu o número de novos doutores portugueses e que em 1975 vieram reforçar as nossas universidades, especialmente as novas universidades do Minho, Aveiro e Nova de Lisboa que haviam sido criadas ainda na década de sessenta mas que se mantinham muito incipientes. Com o regresso ao País destes jovens doutores formados nas melhores universidades europeias e Norte Americanas, começaram a estabelecer-se alguns grupos de investigação com actividade regular na medida em que os financiamentos o permitiam. Iniciou-se assim uma era de doutoramentos no País em condições e de qualidade comparável com os padrões internacionais. O Mestrado foi introduzido por legislação de 1980 decalcando a prática inglesa do M.Sc. Os programas destes cursos foram, em geral, muito exigentes e estes novos mestres podiam prosseguir os seus trabalhos com vista ao doutoramento ou seguir a carreira docente nos recém criados Institutos Politécnicos onde este novo grau académico permitia e ainda permite hoje chegar ao topo da carreira. Os Institutos Politécnicos introduziram um segundo tipo de ensino superior por transformação de escolas médias de longuíssima tradição e sucesso, os Institutos Industriais e as Escolas Normais, mas procuraram logo ajudar a dar uma resposta rápida à enorme carência de docentes do novo ciclo preparatório (alunos de 10 a 12 anos). Para isso fora



criado nas universidades o bacharelato, um grau mais curto (de 3 anos) antes da licenciatura de 5 anos que permitia a leccionação naquele nível inicial. Nos Institutos politécnicos foram criados bacharelatos vocacionados para o ensino básico e nas áreas técnicas emulando cada uma das engenharias tradicionais. Manter a diferenciação entre dois tipos de ensino superior é sempre difícil e os nossos Institutos Politécnicos (muitas vezes dirigidos por professores universitários) desde cedo aspiraram mais a garantir todas as prerrogativas das universidades do que a construir a sua diferença. Geralmente não pretendem a simples identificação porque as diferenças entre as duas carreiras docentes poderiam trazer algumas dificuldades aos seus docentes actuais. A lei de gestão universitária de 1976 veio trazer a necessária paz às instituições cuja vida interna tinha sido muito afectada pelo período pós revolucionário. O novo estatuto de carreira docente introduzido em 1979 veio modernizar a nossa vida académica e mantêm-se ainda em vigor quase inalterado! A Lei de Autonomia Universitária de 1986(???) veio dotar as universidades de uma autonomia académica muito avançada para a época. As autonomias administrativa e financeira, embora muito amplas, são na prática de uso bastante limitado. Para completar a descrição dos traços principais da evolução recente do nosso sistema de ensino superior faltará juntar uma referência à rápida expansão do sector privado que foi autorizado a partir da década de 80 para dar uma resposta à elevada procura de jovens que desde 1975 procuravam uma entrada no sector público sem que este conseguisse dar uma resposta suficiente. O número de vagas oferecidas no sector privado ser superior ao do sector público para começar a contrair-se nos últimos anos em consequência da progressiva expansão do sector público e da quebra demográfica nesta faixa etária. Ainda assim, a importância do nosso sector privado é maior do que em qualquer outro país da Europa ocidental. A Lei de Organização e Ordenamento do Ensino Superior de 2000 não parece ter tido qualquer efeito prático.

Chegamos à situação actual com um sistema de ensino superior bastante amplo e diversificado. Em 2001/2002, existiam 239.303 estudantes no sistema de Ensino Superior público, 161.611 nas universidades e 77.692 nos institutos politécnicos. As 14 universidades públicas e a Universidade Católica têm o quase monopólio da investigação. O sistema de avaliação de licenciaturas iniciado voluntariamente pelas universidades no início da década de 1990 foi assumido pelo Ministério da Educação e alargado a todas as instituições em 1997. Trata-se de um sistema voltado para a auto melhoria propondo em cada etapa áreas de possível melhoria que serão presumivelmente avaliadas no triénio seguinte. Não foi ainda introduzido qualquer sistema de acreditação pelo que todas as universidades são autorizadas por lei a dar os graus de bacharel (que foi no entretanto abandonado), licenciado, mestre e doutor; os Institutos Politécnicos estão autorizados a dar o grau de bacharel e, recentemente, o de licenciado. Enquanto que para a investigação, o Ministério da Ciência e Tecnologia introduziu um sistema moderno de avaliação dos resultados das unidades por ele financiadas e com consequências no nível de apoio nos anos seguintes, nada de similar existe ainda ao nível do financiamento das instituições públicas do Ensino Superior.

Em termos de duração dos cursos, o bacharelato tem uma duração de 3 anos e a licenciatura de 4, 5 ou 6 anos. O mestrado pode durar entre um e dois anos. O doutoramento demora no mínimo

3 anos. O número de doutorados por universidades portuguesas tem vindo a crescer regularmente. O número de mestrados tem também crescido muito mas com características bastante heterogéneas. Em geral têm um curso especializado desenhado para ser completado num ano em tempo parcial; e dissertação pode ser muito curta nos mestrados de um ano ou pode estar prevista para ocupar todo o segundo ano, em geral em tempo completo.

Na estrutura actual de governo o ensino superior e a investigação foram (pela primeira vez em muitos anos) reunidos num mesmo ministério, o MCES (Ministério da Ciência e do Ensino Superior). Esta alteração deixava supor uma melhor articulação entre a investigação científica organizada em torno de unidades que respondiam perante o antigo Ministério da Ciência e Tecnologia e as instituições de ensino superior tuteladas pelo antigo Ministério da Educação. Poderia esperar-se que esta reorganização governativa poderia viabilizar a introdução de mecanismos de avaliação e de acreditação nos estudos pós graduação. Contudo não houve ainda qualquer sinal de que isto será feito.

#### **4. O sistema de avaliação/acreditação português.**

A avaliação das instituições de ensino superior portuguesas foi introduzida pela Lei nº 38/94 de 21 de Novembro. Esta Lei dá sequência e baseia-se na experiência adquirida pelo sistema de avaliação voluntário que o CRUP (Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas) havia implementado depois de uma série de estudos comparativos dos sistemas de avaliação que estavam a ser implementados na Europa. Na primeira fase, a Universidade do Porto participou numa avaliação institucional (com Utrecht e Gotenburgo), seguindo-se o estudo piloto de quatro licenciaturas. Após a publicação da Lei nº 38/94, o Governo encomenda ao CRUP todo o processo de avaliação e é este Conselho que monta a toda a estrutura de supervisão e de gestão do processo. Por volta de 1997, Governo decidiu então generalizar aquele sistema aos Institutos Politécnicos e às instituições privadas de ensino superior universitário e politécnico e torná-lo obrigatório. Para isso cria o CNAVES (Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior) com representação de todos os parceiros interessados. Deveriam ser avaliados cursos e instituições. Estando então em fase final o primeiro ciclo de avaliação do CRUP, iniciaram-se os trabalhos preparatórios do novo Guião de avaliação que veio a permitir iniciar um segundo ciclo de avaliação de universidades e politécnicos públicos e das instituições privadas. No essencial, foi adoptado o sistema de avaliação do CRUP com algumas alterações relativamente ligeiras. A avaliação das licenciaturas está em marcha a bom ritmo com a quase impensável, dado o distanciamento institucional entre os três sub-sistemas de Ensino Superior, característica de a mesma comissão de avaliação de uma dada área de formação visitar todas as instituições interessadas, independentemente do seu tipo. A avaliação das instituições não foi ainda iniciada nem são conhecidos os planos que possam existir para a sua implementação. O primeiro ciclo de avaliação das licenciaturas das universidades públicas decorreu de 1995 a 2000. De 2001 a 2005 está a decorrer o segundo ciclo de avaliações, agora de todos os cursos de licenciatura em

universidades ou institutos politécnicos, públicos ou privados. Nos termos do sistema de avaliação aprovado pelo CNAVES, cada processo começa por um relatório de auto-avaliação que a própria instituição prepara e onde são apresentados dados sobre a organização do curso, sobre as instalações (incluindo laboratórios, bibliotecas, etc) onde funciona e sobre o seu corpo docente. O primeiro efeito deste processo foi o de forçar as instituições a recolherem informação que reputavam importante mas que em geral não tinham tomado a iniciativa de recolher e sistematizar. Algumas instituições adoptaram novos procedimentos para a recolha sistemática e permanente desta informação o que veio a facilitar e melhorar a sua gestão. Este relatório é enviado ao CNAVES que o endossa a uma comissão de peritos onde estão presentes representantes das instituições avaliadas. É depois feita uma visita desta comissão ou seu subgrupo à instituição para melhor conhecimento da realidade que é relatada e onde são entrevistados, docentes, discentes, funcionários, ex-alunos e empregadores. A comissão redige depois um parecer que é enviado à instituição para comentário após o que é preparado um relatório final que é tornado público. Neste segundo ciclo, sendo 2000 o ano objecto de análise para cerca de um terço dos cursos, o relatório interno foi apresentado em Março de 2001, as visitas e a primeira versão do relatório externo decorreram até fins de Junho de 2001 e o relatório externo final apresentado ao CNAVES por Setembro de 2001. O mesmo calendário tem-se mantido nos anos seguintes. Os prazos têm, em geral, sido cumpridos. Cada comissão de licenciatura é composta por não menos de cinco peritos escolhidos pela comissão consultiva que é composta por representantes, um de cada licenciatura a avaliar. Recorre-se a professores no activo ou a reformados com muito baixa participação de estrangeiros. O sistema foi desenhado de modo a não fornecer indicadores ou outros elementos que permitam algum “ranking” dos cursos. Por isso foi tão bem aceite nas universidades e depois em todas as instituições de Ensino Superior. Havia a indicação explícita de que a informação final não teria consequências para o financiamento público das instituições! Se com isso se ganhou a aceitação da avaliação pelas instituições, daí resultou também em muitos intervenientes algum desencanto. Depois de muito trabalho não remunerado, particularmente do(s) docente(s) encarregados da preparação do relatório de auto-avaliação, resultava um parecer por vezes pouco claro, de estilo muito variável de curso para curso e onde não era clara a qualidade do curso, qualquer que fosse o critério para a definição dessa qualidade. Contudo as universidades continuam a aceitar bem o segundo ciclo de avaliações que já se aproxima do seu termo. Alguns relatórios externos estão muito bem elaborados sendo claramente possível a comparação entre as instituições dentro de cada um dos cerca de 10 itens sujeitos a apreciação. Por iniciativa de alguns peritos começou-se a investigar a forma de definir indicadores que permitissem uma comparação objectiva mas estes não chegaram ainda a ser adoptados.

Muito recentemente, o Governo enviou à Assembleia uma proposta de Lei de “Desenvolvimento e Qualidade do Ensino Superior” que vem substituir a Lei de Ordenamento de 2000 e em que é estabelecido que o processo de avaliação dos cursos seja “concluído com a acreditação, que consiste na atribuição de uma classificação de mérito, ou com a recusa de acreditação”. Quanto à avaliação das instituições, ela ficará “concluída com a acreditação, a qual consiste na atribuição de

uma classificação de mérito”. Fica reservado ao Ministro da Ciência e do Ensino Superior a homologação da acreditação das instituições e dos cursos. Oito anos depois de assumido o processo de avaliação, o Governo prepara-se para introduzir no sistema de Ensino Superior português o conceito de acreditação. Em discussões prévias não tinha havido resistências ao conceito mas tinha-se criticado a eventualidade de um processo de acreditação independente que envolvesse um novo e trabalhoso dossier informativo, sendo previsíveis as incompatibilidades entre os dois processos se conduzidos de forma independente. De facto, cursos de áreas profissionais são já sujeitos a um processo de acreditação pela Ordem profissional respectiva de que depende o direito automático de inscrição dos seus licenciados logo que terminem os cursos. É este o caso das engenharias, da farmácia, da medicina, da arquitectura, do direito. Neste último caso e face ao enorme excesso de licenciados produzidos nos últimos anos pelas universidades públicas e, principalmente, pelas universidades privadas, a Ordem dos Advogados prepara um plano de formação complementar de que dependerá a admissão. Registe-se a intromissão das ordens profissionais na vida interna das universidades no momento em que elas tinham conseguido a total autonomia pedagógica do Governo. Por outro lado é geralmente aceite que a criação de novos cursos, particularmente nas engenharias, dependia mais da imaginação dos docentes e da luta das instituições pela sua sobrevivência numa época de decréscimo demográfico e de excesso de oferta de formação do que da realidade do mercado de trabalho ou da tradição dos perfis formativos. Apesar da novidade do sistema de acreditação das ordens e das tensões criadas pelas decisões negativas que foram tomadas nalguns casos, o processo tem sido razoavelmente bem tolerado. O próprio Governo tinha já anteriormente introduzido um sistema de acreditação para compatibilizar a liberdade pedagógica das universidades (e dos Institutos Politécnicos, embora aqui a abertura de novos cursos estivesse sempre condicionada à autorização ministerial) com as necessidades do sistema largamente público de Ensino Básico e Secundário. Muitas tentativas de definição administrativa do perfil de formação para as diversas especialidades de carreiras no ensino tinham falhado pela dificuldade do tema, pelas pressões políticas de todas as instituições para verem os seus cursos na lista de acesso à profissão e pela frequência com que eram criados (ou modificados) os cursos. Depois de cerca de dois anos de trabalhos preparatórios, foi criado em 1999 o INAFOP (Instituto Nacional de Acreditação da Formação de Professores). O órgão máximo desta instituição era o Conselho Geral composto com base numa representação social alargada das instituições de formação, dos professores em exercício, dos empregadores públicos e privados destes professores e do “interesse público” representado pelo Governo, pelos estudantes, pelos pais dos alunos da educação básica e secundária e dos empresários. Este órgão era o responsável pela orientação estratégica da instituição e pela aprovação do regulamento de acreditação. Na tentativa de isolar o processo decisório da acreditação deste órgão de representação de interesses sectoriais, entrega-se o processo de acreditação a uma Comissão de peritos nomeados a título individual e oriundos das instituições de formação e dos quadros de professores do Ensino Básico e Secundário. A actividade foi iniciada pelo processo de acreditação dos cursos de licenciatura dos Educadores de

Infância (4-6 anos) e do primeiro ciclo do Ensino Básico (6-10 anos) e os primeiros 66 dossiers foram submetidos em Abril de 2002. Antes que houvesse experiência do seu funcionamento concreto, o INAFOP foi extinto pelo novo governo que assumiu funções em fins de 2002 e não há ainda qualquer indicação do instrumento alternativo a ser introduzido.

Em resumo, a acreditação das licenciaturas portuguesas decorre nos seguintes termos:

(a) Há três sistemas de acreditação,

- sistema de acreditação de professores do ensino básico e secundário que foi instituído pelo Governo e dotado de uma estrutura autónoma mas suspenso antes de produzir os primeiros práticos;
- sistema de acreditação das ordens profissionais com vista ao exercício da profissão; tem decorrido de forma completamente autónoma do Governo, tendo sido iniciada pela Ordem dos Engenheiros que tem o processo razoavelmente estabilizado; o pedido de acreditação é facultativo e conduziu à não acreditação de muitos cursos, mesmo em universidades públicas; funciona como uma etiqueta de qualidade e é como tal usada pelas instituições; não há experiência de não acreditação nas áreas onde a inscrição na Ordem é crucial como a Medicina;
- a acreditação de todas as licenciaturas em funcionamento que o Governo se propõe agora introduzir com base na experiência de avaliação já adquirida.

(b) Os sistemas de acreditação funcionam em total autonomia entre si e não dependem de nenhuma agência internacional. Os procedimentos têm sido bem aceites, embora os casos de negação mais generalizada (da Ordem dos Engenheiros e da Ordem dos Arquitectos) tenham provocado alguma discussão pública; quando é negada a acreditação do curso, os licenciados podem inscrever-se na Ordem depois de passarem individualmente por um processo de avaliação conduzido pela própria Ordem.

(c) sistema de avaliação generalizado dos cursos só agora foi proposto pelo Governo e, a ser implementado, irá ser posto em funcionamento numa altura de pressão orçamental e de decréscimo demográfico. Para as instituições públicas, propõe-se que seja usado como um instrumento para facilitar a chamada racionalização do sistema levando ao encerramento de cursos com menor procura ou a uma discriminação no financiamento. O simples funcionamento do mercado levaria ao encerramento ou à contracção das instituições universitárias e politécnicas de criação mais recente e mais afastadas do eixo litoral Lisboa – Porto onde se concentra a população e a actividade económica. Poderá haver grande pressão política para que este efeito seja amortecido, o que só poderá ser obtido à custa da imposição de limitações à admissão de alunos nas instituições mais atractivas. Mesmo que tal seja feito, muitos alunos poderão preferir inscrever-se numa universidade privada em alternativa a instituições públicas distantes.

- (d) Não parece haver planos para a avaliação ou a acreditação de outros graus académicos, nomeadamente os bacharelatos (só concedidos pelos institutos politécnicos) e os mestrados e os doutoramentos (só concedidos pelas universidades). Talvez só um ajuste do sistema de graus na linha do processo de Bolonha venha a conduzir à generalização do sistema de avaliação e/ou acreditação.
- (e) A recente lei de desenvolvimento e qualidade do ensino superior proíbe a criação de pólos pelas instituições com o objectivo de evitar subterfúgios à satisfação dos requisitos mínimos (particularmente de corpo docente) que serão exigidos. Esta determinação surge na linha de políticas anteriores cuja aplicação não era completamente assumida. A aplicação desta lei carece ainda de regulamentação e não há sinais da orientação política que se pretende imprimir.
- (f) Pela primeira vez na legislação portuguesa de Ensino Superior, faz-se referência à franquia ou “franchising” proibindo-o liminarmente. Resta ver como será regulamentada esta proibição pois que há diversas universidades com pólos em funcionamento cujo encerramento terá custos políticos consideráveis e um número crescente a usarem alguma forma de franquia para mestrados e mesmo “cursos de doutoramento”. O significado destes últimos não é claro dentro da tradição portuguesa em que o doutoramento se centra na tese à maneira inglesa (embora possa haver pré-requisitos de cursos que em alguns casos são tomados muito a sério). Os anúncios recentes nesta área parecem mais o resultado de estratégias de sobrevivência de instituições ameaçadas pela quebra demográfica do que verdadeiras estratégias de desenvolvimento da qualidade do Ensino Superior.

José Ferreira Gomes, 07/Fev/04  
Universidade do Porto