

# QUIS CUSTODIET IPSOS CUSTODES?

## A Autonomia Universitária e o *diktak* da A3ES

Carlos Nogueira Fino · Universidade da Madeira, Portugal

*sed quis custodiet ipsos custodes?*  
Juvenal, *Satvra VI*

### 1. Mercado, cursos a mais e a "lógica" da territorialidade

Basta consultar o Manual de Avaliação da A3ES para se perderem todas as ilusões: a agência nacional de acreditação portuguesa assume-se como uma emanção do mercado, funcionando em nome dele por delegação expressa do governo, o qual, por sua vez, passou a aceitar, por sugestão da OCDE, a lógica neoliberal na regulação do ensino superior:

*Em muitos casos os governos criaram 'quási-mercados' para promover a competição entre instituições públicas, tendo como objetivo a promoção da eficiência dos serviços e a sua mais pronta resposta às necessidades da sociedade (Ball, 1998). Segundo Cave e Kogan (1990: 183) existe um quási-mercado quando os bens e serviços não são comprados diretamente pelo utilizador final, mas sim por uma agência (em geral uma agência pública) que faz as aquisições desses bens e serviços para os fornecer aos utilizadores finais.*

*No novo sistema neoliberal, o Estado deixa de se assumir como fornecedor de serviços sociais, passando a ser um comprador num mercado competitivo. (A3ES, 2013, pp. 12-13).*

E, mais adiante:

*A utilização dos quási-mercados é justificada pelo facto de a agência pública que faz as aquisições em nome dos utilizadores finais ter, não só, mais e melhor informação do que o cliente individual mas, também, ter maior poder para negociar com os fornecedores por fazer compras em grande quantidade. Deste modo, é essa agência que negocia, por exemplo, os preços das diversas intervenções cirúrgicas, em vez do cliente individual.*

*No caso do ensino superior considera-se que a justificação da utilização dos quási-mercados é acrescida pelo facto de os alunos serem considerados 'clientes imaturos' (Ibidem, p. 13)*

No entanto, a A3ES é o único *player*, como se diz agora, a atuar no mercado da regulação do ensino superior em Portugal, devendo todas as IES serem suas clientes. *Player* monopolista, portanto, o que parece contradizer um dos princípios mais sagrados de um mercado bem regulado: a concorrência.

Mesmo assim imagino, um pouco à La Palice, que o propósito de qualquer sistema de garantia da qualidade continue a ser garantir a qualidade. Outra coisa será definir qualidade. E outra ainda é saber exatamente o que será qualidade quando falamos de programas de formação, graduados ou pós-graduados, em educação.

Outro problema, ainda, é determinar quem estará em melhor posição para avaliar, com razoabilidade e rigor, cursos de graduação e pós graduação em educação. Serão os de dentro, os de fora, ou um misto de ambos? E, estando em melhor posição, com que critérios e definidos por quem?

Em algumas formações, as que têm maior relevância social e têm, portanto, maior poder de choque as respetivas ordens profissionais, estas são convidadas a participar na definição

dos critérios. No caso da educação, em que não há ordem, talvez se pudesse ouvir a voz da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação, que continua omissa sobre a avaliação dos cursos, como esteve omissa na falsificação da avaliação dos centros de investigação, há uns anos.

Seja como for, não gostaria de remeter a resposta às questões sobre os avaliadores e os seus critérios para a legislação, a qual, por infortúnio, é abundante e prolixa, em Portugal, com os vários normativos, alguns dos quais várias vezes modificados e republicados ao longo do tempo, a remeterem uns para os outros e tornando difícil uma perceção clara do conjunto. Tão difícil, que a simples leitura fica sempre à mercê da “melhor” interpretação, a qual vai sendo fixada através do princípio da autoridade: interpreta quem pode.

Mas também não poderei invocar a ciência nesta comunicação, uma vez que não creio que o *diktak* da A3ES tenha carácter científico, pelo menos em cursos da minha área de atuação, por muita legitimidade legal e utilidade pública que aquela agência possa ter.

O que não poderei ignorar, de maneira nenhuma, é a tensão evidente entre a uniformização e a inovação, uma vez que, através dos processos de acreditação, os cursos correm o risco de tender a tornar-se clones uns dos outros, ao mesmo tempo que diminui a possibilidade de criação ou manutenção dos que se afastam do *main stream*. Este detalhe, tratando-se de cursos que se inscrevem no âmbito das ciências sociais, que não são propriamente ciências exatas, é de particular sensibilidade. Qual é o fundamento e o interesse da perseguição a cursos únicos ou “de autor”, e até onde vai a autonomia universitária na definição das ofertas formativas?

E existe ainda outro subentendido em subtexto: em Portugal, existiam cursos a mais, segundo se propalava, devendo a sua quantidade ser reduzida. Como? Através de dois mecanismos: fechando cursos pela via da avaliação e impedindo o registo de novos cursos pela via de uma interpretação “musculada” do conjunto da legislação, e mostrando às universidades como é difícil registar novos cursos. Por quem? Resposta óbvia.

Em 22 de fevereiro de 2017, o jornal *online* SAPO24 publicou uma entrevista<sup>1</sup> com Alberto Amaral, presidente da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES) conduzida pela jornalista Isabel Tavares, que abre com a seguinte informação: “*Alberto Amaral, presidente da A3ES, fechou 2300 cursos desde 2012, entre licenciaturas, mestrados e doutoramentos. E dez instituições universitárias, para já.*”

Da referida entrevista, gostaria ainda de destacar a resposta de Alberto Amaral a duas perguntas conexas sobre a territorialidade a que deve estar sujeita, na sua opinião, a criação ou manutenção de cursos superiores:

**P** *Porque é que as universidades não combinam entre elas? Pelo menos as públicas...*

**R** *Porque são autónomas. Mas participei num trabalho na África do Sul em que em nenhuma região é criado um curso por uma instituição sem que todas as outras estejam de acordo. Faz todo o sentido.*

**P** *E cá, por que não se faz?*

**R** *O ministério já está a preparar algo nesse sentido, e as indicações são para não autorizar cursos quando há outro igual na zona. A menos que haja muita falta.*



<sup>1</sup>Disponível em <https://24.sapo.pt/atualidade/artigos/alberto-amaral-o-brexite-pode-ser-um-sarilho-para-nos-os-cursos-vaio-ficar-mais-caros>

## 2. Por falar em territorialidade...

Acontece que não existia nem passou a existir nada na legislação que sugira sequer a criação ou manutenção de cursos segundo critérios de natureza territorial. Nem nada que proíba as universidades de competirem entre si na atração de alunos para formações de idêntica natureza. Aliás, o subfinanciamento crónico, a que as universidades públicas têm estado sujeitas, obriga-as a todos os esforços na atração de mais alunos, cujas propinas passaram a ser fonte essencial da receita que cobre os custos de funcionamento das instituições. Por outro lado, as universidades apenas o serão verdadeiramente se forem universais, quer na investigação, quer na oferta formativa. Acresce que não é missão, pelo menos expressa, da agência de acreditação proceder à eugenia ou ao *malthusianismo* dos cursos, para sobreviverem em menor número e prosperarem apenas os “melhores”. Muito menos, reorganizar o mapa das universidades.

Com efeito, o que a lei estabelece sobre a A3ES, através do Decreto-Lei n.º 369/2007, de 5 de novembro, é que “*Compete à Agência, nos termos previstos na lei, a avaliação e a acreditação das instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos, bem como o desempenho das funções inerentes à inserção de Portugal no sistema europeu de garantia da qualidade do ensino superior*” (n.º 1 do Art.º 3º). Desconheço a existência de normativo legal que atribua à A3ES poder para redesenhar a rede universitária do país ou para reduzir a oferta formativa a um número “razoável” de cursos, cujo montante ou definição de “razoabilidade” fique ao seu critério. Aliás, é lógico que uma agência independente do poder político, e fora do escrutínio a que o poder político está sujeito, se cinja ao desempenho de funções técnicas e não procure exercer funções de tutela política que são da competência do governo. A menos que as exerça de forma encapotada, sob a pretensão de uma independência inexistente, fazendo acontecer o que o poder político eventualmente deseja, mas não tem coragem de admitir ou ordenar publicamente.

A única alusão a territorialidade que encontrei, após uma pesquisa do emaranhado de legislação conexa, foi nas *Normas para a designação e conduta das Comissões de Avaliação Externa*<sup>2</sup>, da A3ES, as quais estabelecem que deve haver “*Equilíbrio de género e equilíbrio na proveniência geográfica dos indigitados face à rede nacional do ensino superior*” na seleção e designação das Comissões de Avaliação Externa. No entanto, tenho fundadas razões para duvidar da aplicação daquele princípio à totalidade do território nacional. Não conheço nenhum caso de um professor da minha universidade, a Universidade da Madeira, de nenhuma área científica, nem da Universidade dos Açores, ter integrado qualquer comissão de avaliação externa. No entanto e até prova em contrário, os territórios das duas regiões fazem parte do território nacional e ambas as universidades fazem parte da rede das universidades públicas portuguesas.

No que se refere à minha universidade e à minha experiência direta da ação da A3ES sobre cursos da minha área científica, o que constatei é que eles foram sempre avaliados por comissões de avaliação externa compostas por professores de IES do continente, afiliados maioritariamente a universidades da metade norte do país, nomeadamente do Porto e de Aveiro. E nem a presença de um elemento estrangeiro, cuja distância linguística e cultural lhes veda grandes protagonismos, tornava menos óbvia a insistência na mesma lógica.

Para tornar ainda mais claro o que afirmo, não tenho qualquer problema em nomear duas personalidades, cuja presença na avaliação dos cursos de educação da Uma se tornou uma obsessão, para a A3ES, e uma provação, para nós: o Professor António Cachapuz (professor catedrático aposentado da Universidade de Aveiro) e a Professora Carlinda Leite (professora catedrática aposentada da Universidade do Porto). Estes professores avaliam os



<sup>2</sup>Disponível em [https://www.a3es.pt/sites/default/files/normas\\_para\\_designacao\\_caes.pdf](https://www.a3es.pt/sites/default/files/normas_para_designacao_caes.pdf)

curso da Universidade da Madeira, sempre adotando estilos muito idiossincráticos, desde o início da intervenção da Agência.

Mas, voltando à questão da territorialidade dos cursos e às supostas ações para a sua concretização, através da ação da A3ES, ou outras quaisquer, gostaria de elencar algumas normas instituidoras da autonomia das universidades, começando pela Constituição da República:

- a. *As universidades gozam, nos termos da lei, de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa e financeira, sem prejuízo de adequada avaliação da qualidade do ensino* (n.º 2 do Art.º 76.º da Constituição da República);
- b. *A autonomia científica confere às instituições de ensino superior públicas a capacidade de definir, programar e executar a investigação e demais actividades científicas, sem prejuízo dos critérios e procedimentos de financiamento público da investigação.* (Art.º 73.º da Lei n.º 62/2007);
- c. *A autonomia pedagógica confere às instituições de ensino superior públicas a capacidade para elaborar os planos de estudos, definir o objecto das unidades curriculares, definir os métodos de ensino, afectar os recursos e escolher os processos de avaliação de conhecimentos, gozando os professores e estudantes de liberdade intelectual nos processos de ensino e de aprendizagem.* (Art.º 73.º da Lei n.º 62/2007);

Sendo certo que a A3ES não faz respeitar integralmente as suas *Normas para a designação e conduta das Comissões de Avaliação Externa*, seria bom que a sua ação, pelo menos, não servisse para derrogar, oficiosamente, a Constituição e a Lei. Para isso, bastaram os famosos decretos-lei da formação de professores, de Maria Lurdes Rodrigues, levados ao extremo pelo incontornável Nuno Crato, os quais, retiraram impiedosamente às universidades quaisquer vestígios de autonomia para pensarem a formação de professores e educadores, como se sabe.

### 3. Um caso exemplar: as atribuições de um humilde mestrado em inovação pedagógica

Como nas restantes universidades portuguesas, os ciclos de estudos que estavam em funcionamento na Universidade da Madeira, no momento do início da atividade da A3ES, foram objeto do procedimento de acreditação preliminar até ao final do ano letivo 2010-2011.

A Universidade da Madeira tinha criado um centro de investigação em educação em 2003. No seu âmbito, foi criada uma linha de investigação em inovação pedagógica, que deu origem a um mestrado e, mais tarde, a um doutoramento.

O mestrado em inovação pedagógica funcionava ininterruptamente havia 12 anos, 5 dos quais após a acreditação preliminar, quando, no final de 2014, foi submetido ao processo de avaliação/acreditação pela A3ES (ciclo de avaliação 2012-2016). A submissão do relatório de autoavaliação aconteceu ao mesmo tempo de outros cinco cursos da área da educação que não habilitavam especificamente para a docência: uma licenciatura em ciências da educação, mestrados em supervisão pedagógica e em administração educacional e doutoramentos em currículo e em inovação pedagógica. A licenciatura em educação básica e o mestrado em educação de infância e 1.º ciclo do ensino básico foram objeto de acreditação separadamente.

A CAE encarregada pela avaliação dos seis cursos da área da educação, que não habilitavam especificamente para a docência, foi composta pelo seguinte conjunto de 5 professores:

Carlinda Leite (especialista em currículo), presidente, Leandro Almeida (especialista em psicologia da educação), Louise Hayward, da University of Glasgow (especialista em currículo e avaliação), João Barroso (especialista em administração educacional) e Isabel Flávia Vieira (especialista em supervisão pedagógica). Deste conjunto de personalidades,

as encarregadas de nos dizerem o que pensavam sobre o mestrado em inovação pedagógica foram a presidente, Carlinda Leite, Louise Hayward e Leandro Almeida. As três personalidades limitaram-se a falar, porque em nenhum momento da visita, que “avaliou” 6 cursos num dia e meio, em sucessivas reuniões de 45 minutos, houve a mínima disponibilidade para o que teríamos a dizer.

O problema é que, além da disponibilidade nula para ouvir, nenhum daqueles professores é especialista ou tem publicações sobre inovação pedagógica, *stricto sensu*. Aliás, a linha de investigação em inovação pedagógica só existe, com essa designação, no CIE-UMa, e não funcionava, nem funciona, em nenhum curso de mestrado com idênticas características e designação em nenhuma das IES portuguesas. Não admira, portanto, que a síntese dos escassos quarenta e cinco minutos de que dispusemos para ouvirmos a CAE dizer-nos o que pensava sobre o mestrado em inovação pedagógica seja o seguinte excerto de um texto catártico sobre a visita, publicado alguns meses mais tarde:

*Assistimos a um diálogo de surdos, em que um especialista em psicologia da educação e duas especialistas em currículo nos foram falando de “inovação entendida em sentido amplo”, num inglês nem sempre muito claro, ou afirmando ex cathedra que um plano com nove unidades curriculares, das quais apenas duas abordam TIC, mas como ferramentas de aprendizagem e relacionando o seu uso com inovação pedagógica, é um plano centrado nas tecnologias e nos ambientes de aprendizagem, pelo que, na sua esclarecida opinião, a designação do curso é inadequada.* (Fino & Sousa, 2016, p. 1749)

Em coerência com a impressão que já tinha, a CAE propôs a não acreditação do curso, por entender, como vimos, que a sua designação não era adequada e por achar que estava centrado apenas nas tecnologias digitais e nos ambientes de aprendizagem. Mais tarde, após a nossa pronúncia (jargão da A3ES para audição prévia), transformou a proposta de não acreditação em acreditação condicional por três anos. Em outubro deste ano, após a submissão do relatório de *follow-up*, o conselho de administração da A3ES decidiu, finalmente, acreditar o curso por 6 anos, e voltámos ao ponto de onde nunca deveríamos ter saído.

Como saldo, ficou a impressão traumática de que os cursos de uma universidade pública, dotada de autonomia científica e pedagógica, estão à mercê, não só do *authoritative text* (Ashcroft, Griffiths & Tiffin, 2003)<sup>3</sup> da A3ES, mas também do achismo de não especialistas, respaldados por ela, que deveria pautar a sua atuação pelo rigor a toda a prova, nomeadamente através da designação das comissões de avaliação externas. Também ficou a certeza de que a A3ES trata a Universidade da Madeira de maneira preconceituosa e neocolonial (Ashcroft, 2001), facto que foi levado à discussão no XIII Congresso da SPCE, numa comunicação intitulada *Avaliação dos cursos em ciências da educação de uma universidade da ultraperiferia: o caso da Universidade da Madeira*.

Antes da intervenção da A3ES, exemplificada muito resumidamente no ponto anterior e bastante mais detalhadamente da comunicação ao XIII Congresso da SPCE, o Departamento de Ciências da Educação da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade da Madeira era responsável por duas licenciaturas (em educação básica e em ciências da educação), quatro mestrados (educação pré-escolar e 1.º ciclo do ensino básico, administração educacional, inovação pedagógica e supervisão pedagógica) e dois doutoramentos (currículo e inovação pedagógica).



<sup>3</sup>the so-called ‘first world’ production of knowledge (the ‘authoritative’ text) and its consumption at colonial and postcolonial sites (Ashcroft, Griffiths & Tiffin, 2003, p. 426).

Os dois doutoramentos não foram acreditados com os argumentos principais de que não tínhamos docentes suficientes para as respetivas docências e de que o CIE-UMA tinha obtido uma classificação de *Poor* na famosa “avaliação” levada a cabo pela *European Science Foundation* (ESF) em 2014, por encomenda da FCT, a qual custou 382.000 euros aos contribuintes (312.000 para a ESF e 70.000 para a Elsevier), e que deveria terminar com a eliminação de metade dos centros, na primeira fase. No entanto, nada na lei, nessa altura, fazia depender a existência de doutoramentos das classificações dos centros de investigação, o que demonstra como a A3ES não tinha problemas em utilizar critérios sem qualquer base legal para a avaliação dos cursos e sem que esses critérios tivessem sido sequer divulgados previamente.

É claro que foram aduzidas outras críticas e formuladas “propostas de melhoria” dos vários cursos, que, obviamente, não poderíamos recusar. Como, por exemplo, a deslocação de unidades curriculares de uns semestres para outros, a absoluta necessidade da existência de disciplinas de opção em todos os cursos, porque sim e tendo certamente como referência as organizações curriculares das instituições de onde eram provenientes alguns dos membros da CAE. Para não falarmos da obrigatoriedade de dar ênfase às metodologias de investigação, nomeadamente quantitativas, em mais do que uma unidade curricular e independentemente da própria natureza dessas disciplinas e da natureza de cada curso.

Puro achismo alcandorado a ciência certa e lei geral para ser cumprida. Aliás, a emulação do achismo exala da resposta a um dos recursos que fizemos para o Conselho de Revisão (que é um órgão que faz parte da estrutura da Agência), reclamando do facto de os membros da CAE, que avaliou um dos doutoramentos, não serem especialistas da matéria que avaliavam. Além de corroborar, sem qualquer fundamentação, a decisão já tomada, o referido Conselho ainda nos brindou com a benevolente explicação de que os membros da CAE não precisam de ser especialistas, porque a lei apenas prevê que sejam *peritos independentes*.

Mais recentemente, antes ainda do novo ciclo de avaliação dos centros de investigação, que atenuaria, em parte, a ação terrorista da ESF em conluio com os antigos responsáveis pela FCT, a A3ES acreditou-nos, há dois anos, um novo doutoramento, em Currículo e Inovação Pedagógica. No fundo, este novo curso resulta da fusão dos dois anteriores, mantendo-se inalteradas as condições invocadas para a sua não acreditação, quer no que se referia ao número dos docentes, quer no que tocava ao centro de investigação. De facto, só este ano o CIE-UMA recuperou a classificação de Bom, que tinha antes da intervenção da ESF.

Mas foi nos mestrados académicos, não profissionais, que a intervenção da CAE se manifestou mais devastadora. Os planos curriculares dos três cursos estavam organizados de maneira a que todos os primeiros anos tinham quatro disciplinas em cada semestre, sendo comuns as do primeiro semestre e específicas as do segundo. Esta solução permitia economia de recursos, encorajava o diálogo entre os alunos dos vários cursos e permitia-nos mantê-los abertos em simultâneo, apesar da dimensão reduzida do nosso corpo docente. Finda a intervenção e várias pronúncias e relatórios de *follow up* mais tarde, os cursos passaram a ter uma estrutura de 5 disciplinas nos semestres do primeiro ano e planos curriculares completamente impossíveis de harmonizar. Ou seja, a visita da CAE, que decorreu nas mesmas datas para avaliar 6 cursos (27, 28 e 29 de janeiro de 2016), não lhe serviu para obter uma visão do conjunto desses programas de formação, escapando-lhe a perceção da coerência e complementaridade das ofertas formativas.

Como sequela, acabámos recentemente por descontinuar, por iniciativa própria, o mestrado em supervisão pedagógica, que tinha sido acreditado por três anos, e estamos a receber novos alunos nos mestrados em administração escolar e em inovação pedagógica,

ambos acreditados por 6 anos, em anos letivos alternados. Foi este o “contributo” mais destacado de que ficámos devedores da A3ES, além do que aprendemos sobre o exercício arrogante de um poder delegado pelo estado, que daí lava as mãos à boa maneira de Pilatos.

## Referências

A3ES (2013) Manual de Avaliação. In

<https://www.a3es.pt/sites/default/files/Manual%20de%20avalia%C3%A7%C3%A3o.pdf> (acedido a 8/11/2019).

Ashcroft, B., Griffiths, G. & Tiffin, H. (2013). *Postcolonial Studies. The key Concepts*. London & New York: Routledge, Taylor & Francis Group.

Ashcroft, B., Griffiths, G. & Tiffin, H. (Eds.). (2003). *The post-colonial studies reader*. London & New York: Routledge, Taylor & Francis Group.

Constituição da República Portuguesa – VII Revisão Constitucional [2005]. In <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>

Fino, C. N. & Sousa, J. M. (2016). Avaliação dos cursos em ciências da educação de uma universidade da ultraperiferia: o caso da Universidade da Madeira. in Gomes, C. A., Figueiredo, M., Ramalho, H., & Rocha, J. (Coords.). *XIII SPCE: fronteiras, diálogos e transições na educação* (pp. 1741-1750). Viseu: Instituto Politécnico de Viseu. Escola Superior de Educação. ISBN: 978-989-96261-6-4.

Iuvenalis, D. I. *Satvra VI*. in <https://www.thelatinlibrary.com/juvenal/6.shtml> (acedido a 8/11/2019)

Tavares, I. (2017). *Alberto Amaral. "O Brexit pode ser um sarilho para nós. Os cursos vão ficar mais caros"*. in

<https://24.sapo.pt/atualidade/artigos/alberto-amaral-o-brexit-pode-ser-um-sarilho-para-nos-os-cursos-va-0-ficar-mais-caros> (acedido a 8/11/2019)

Lei n.º 62/2007 de 10 de Setembro. *Diário da República, 1.ª série - N.º 174*. Lisboa: Assembleia da República.