

AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DO ENSINO SUPERIOR

22-03-2007

O Programa do XVII Governo Constitucional identificou, como objectivos para a política de ensino superior, de entre outros, a melhoria da qualidade e da relevância das formações oferecidas, o desenvolvimento de uma cultura de prestação de contas e a estruturação de um sistema de garantia da qualidade reconhecido internacionalmente, prevendo a organização deste último objectivo em torno de quatro eixos, quais sejam: (i) o alargamento da avaliação ao desempenho das instituições; (ii) a objectivação dos critérios da avaliação, a tradução dos resultados em apreciações qualitativas, dimensão a dimensão, comparáveis entre si e a clarificação das consequências da avaliação, quer para o funcionamento dos cursos e dos estabelecimentos de ensino, quer para o seu financiamento; (iii) a internacionalização do processo de avaliação, designadamente na dimensão de avaliação institucional; e (iv) a exigência de concretização, por universidades e institutos politécnicos, de sistemas próprios de garantia da qualidade, passíveis de certificação.

Dando sequência às suas linhas programáticas de alargamento da avaliação, de objectivação dos respectivos critérios, de internacionalização do respectivo processo e de clarificação das respectivas consequências, o Governo Português deu, desde logo, prioridade ao cumprimento dos Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area, constantes do relatório de Fevereiro de 2005, preparado pela European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) a pedido dos ministros signatários da Declaração de Bolonha, aquando da sua reunião, em Berlim, a 19 de Setembro de 2003. E foi também nesse contexto que o Governo solicitou, em 2005, a esta mesma organização europeia, a presença em Portugal de um painel de peritos que procedessem à avaliação das práticas de garantia da qualidade do ensino superior levadas a cabo no âmbito do Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior e que emitissem recomendações ao Governo sobre a organização, método e processos de um novo sistema de acreditação, conforme, designadamente, com o supracitado documento de 2005.

Plasmado essa avaliação e essas recomendações, surgiu, já em 2006, o relatório da ENQA sobre garantia da qualidade do ensino superior em Portugal, cujas directrizes o Governo se propõe cumprir, justamente como meio de concretização das linhas supra citadas do seu Programa.

As conclusões centrais dos referidos relatórios radicam, desde logo, no carácter incondicionalmente obrigatório da avaliação. Essas conclusões apontam igualmente para a necessidade de um sistema em que, com base nas conclusões da

auto-avaliação das instituições de ensino superior, cujos carácter insubstituível e importância são reconhecidos, a avaliação externa das mesmas instituições passe a estar a cargo de entidades que lhe sejam propriamente externas e não de entidades delas representativas em cuja actividade se confundiam, em termos de nexos de representação, avaliadores externos e avaliados.

Tem-se em vista, concretamente, uma avaliação que tenha por objecto a qualidade do desempenho dos estabelecimentos de ensino superior em função do cumprimento da sua missão e que, no quadro da evolução para um sistema de ensino baseado no desenvolvimento de competências, tenha em consideração a adequação do ensino ministrado em cada ciclo de estudos às competências cuja aquisição devem assegurar.

Por outro lado ainda, nas referidas conclusões acentua-se a importância da multidimensionalidade da avaliação do ensino superior, na qual se compreendem desde os programas e ciclos de estudos, até à genérica actividade científica, passando pela qualidade dos docentes e dos equipamentos de várias ordens à disposição dos estudantes.

Subjaz também às orientações da ENQA, no tocante à avaliação, a valorização das suas implicações, enquanto imagem das instituições de ensino superior, no plano da sua projecção externa e de importantíssimos efeitos dessa projecção, como, no domínio da comunidade, o do sucesso dos estudantes no mercado de trabalho e ou o da cooperação inter-institucional e, no domínio internacional, o da cooperação internacional. Daí a importância dada, em tal contexto, à publicidade dos resultados da avaliação.

Por meio da presente iniciativa legislativa, o Governo pretende desencadear, justamente, a criação de um sistema de avaliação da qualidade do ensino superior marcado pela universalidade, obrigatoriedade e periodicidade e por uma exigência de adopção de políticas de qualidade no interior das próprias instituições de ensino superior, pela multidimensionalidade do correspondente objecto, pela sujeição dos seus critérios aos padrões firmados no desenvolvimento do Processo de Bolonha, pela importância complementar da avaliação das actividades de investigação científica e de desenvolvimento, pelo contraditório nos processos de avaliação e pela recorribilidade das decisões neles tomadas, pela participação de peritos estrangeiros no processo de avaliação, por várias formas de intervenção dos estudantes no seu seio, pela publicidade e por uma orientação em direcção a fins de implantação das instituições de ensino superior no panorama internacional, na vida da comunidade e no mercado de trabalho.

Do ponto de vista das formas de avaliação, a ENQA preconiza nos documentos que o Governo tem em linha de conta nesta iniciativa: (i) a criação de um sistema de auto-avaliação das instituições de ensino superior credível e efectivo, caracterizado pela periodicidade, pela intervenção dos estudantes, pela incidência tanto sobre os programas como sobre os ciclos de estudos e pela publicidade das suas conclusões; (ii) a concepção de um sistema de hetero-avaliação caracterizado pela independência funcional e material da entidade competente para o seu desencadeamento face às entidades avaliadas, bem como por similares requisitos de periodicidade, efectividade, participação, publicidade e dupla incidência sobre instituições e ciclos de estudos.

Na presente iniciativa legislativa, dá-se integral cumprimento a estas duas directrizes. No que respeita à primeira, relacionada com a auto-avaliação, concebe-se um sistema enquadrado por regras cuja aprovação compete, quer aos órgãos estatutários do ensino superior, quer à agência responsável pela acreditação e pela avaliação de instituições e ciclos de estudos, a criar já na sequência do previsto, quer no Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado [subalínea vi) da alínea f) e alínea g) do n.º 24 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, de 21 de Abril], quer na Lei Orgânica do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (n.º 3 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 214/2006, de 27 de Outubro), quer no artigo 53.º do Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de Março.

No que respeita à avaliação externa, concebe-se um sistema em que esta seja da responsabilidade da agência a que acima se aludiu, estando materialmente a cargo de painéis de peritos por ela escolhidos, numa lógica de total independência face às entidades avaliadas, bem como sujeita a normas cuja aprovação cabe igualmente à agência. Esta avaliação externa é obrigatória e a recusa, por parte de um estabelecimento de ensino superior ou sua unidade orgânica, de sujeição ao respectivo processo determina o cancelamento da acreditação dos seus ciclos de estudos e, no caso dos estabelecimentos de ensino superior particular ou cooperativo, o cancelamento da autorização do reconhecimento do interesse público.

Uma iniciativa como a presente, com normas gerais e especiais sobre avaliação, inserir-se-á, caso seja aprovada como lei, no contexto geral do sistema de garantia da qualidade do ensino superior, a nível nacional, do qual fará parte a par do Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de Março, em matéria de acreditação, e do regime

estatutário da agência responsável pela acreditação e pela avaliação do ensino superior.

Foi desencadeada a audição do Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas, Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos e Associação Portuguesa do Ensino Superior Privado, bem como das associações de estudantes do ensino superior.

Assim:

Nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, o Governo apresenta à Assembleia da República a seguinte proposta de lei:

CAPÍTULO I

Objecto e âmbito

Artigo 1.º

Objecto

A presente lei aprova o regime jurídico da avaliação da qualidade do ensino superior.

Artigo 2.º

Âmbito

O disposto na presente lei aplica-se a todos os estabelecimentos de ensino superior e a todos os seus ciclos de estudos, graus e diplomas.

CAPÍTULO II

Princípios gerais

Artigo 3.º

Objecto da avaliação

1 — A avaliação tem por objecto a qualidade do desempenho dos estabelecimentos de ensino superior, medindo o grau de cumprimento da sua missão através de parâmetros de desempenho relacionados com a respectiva actuação e com os resultados dela decorrentes.

2 — A avaliação tem em especial consideração, na definição e aplicação dos parâmetros de desempenho, a diferença de objectivos entre o ensino universitário e o ensino politécnico.

3 — A avaliação tem por referencial as boas práticas internacionais na matéria.

Artigo 4.º

Parâmetros de avaliação da qualidade

1 — São, designadamente, parâmetros de avaliação da qualidade relacionados com a actuação dos estabelecimentos de ensino superior:

- a) O ensino ministrado, designadamente o seu nível científico, as suas metodologias de ensino e aprendizagem e os processos de avaliação dos estudantes;
- b) A qualificação do corpo docente e a sua adequação à missão da instituição;
- c) A estratégia adoptada para garantir a qualidade do ensino e a forma como a mesma é concretizada;
- d) A actividade científica e tecnológica devidamente avaliada e reconhecida, a um nível adequado à missão da instituição
- e) A cooperação internacional;
- f) A colaboração interdisciplinar, interdepartamental e interinstitucional;
- g) A eficiência de organização e de gestão;
- h) As instalações e o equipamento pedagógico e científico;
- i) Os mecanismos de acção social.

2 — São, designadamente, parâmetros de avaliação da qualidade relacionados com os resultados decorrentes da actuação dos estabelecimentos de ensino superior:

- a) A adequação do ensino ministrado em cada ciclo de estudos às competências cuja aquisição aqueles devem assegurar;
- b) A realização de ciclos de estudos em conjunto com outras instituições, nacionais ou estrangeiras;
- c) A procura por parte dos estudantes;
- d) A abertura a novos públicos e a capacidade de promover a sua integração com sucesso;
- e) O sucesso escolar;
- f) A inserção dos diplomados no mercado de trabalho;

- g) A produção científica e tecnológica a um nível adequado à missão da instituição;
- h) O contacto dos estudantes com actividades de investigação desde os primeiros anos;
- i) A valorização económica das actividades de investigação e de desenvolvimento tecnológico a um nível adequado à missão da instituição;
- j) A integração em projectos e parcerias internacionais;
- l) A prestação de serviços à comunidade;
- m) O contributo para o desenvolvimento regional e nacional a um nível adequado à missão da instituição;
- n) A acção cultural e, designadamente, o contributo para a promoção da cultura científica;
- o) A captação de receitas próprias através da actividade desenvolvida;
- p) A informação sobre a instituição e sobre o ensino nela ministrado.

Artigo 5.º

Objectivos da avaliação da qualidade

São objectivos da avaliação da qualidade:

- a) A melhoria da qualidade das instituições de ensino superior;
- b) A informação fundamentada da sociedade sobre o desempenho das instituições de ensino superior;
- c) O desenvolvimento de uma cultura institucional interna de garantia de qualidade.

Artigo 6.º

Avaliação da qualidade e acreditação

A acreditação dos estabelecimentos de ensino superior, seus ciclos de estudos, graus e diplomas, no quadro do sistema de garantia da qualidade do ensino superior é realizada com base na avaliação da qualidade.

Artigo 7.º

Princípios da avaliação da qualidade

A avaliação da qualidade dos estabelecimentos de ensino superior obedece aos seguintes princípios:

- a) Obrigatoriedade e periodicidade;
- b) Intervenção de docentes, de estudantes e de entidades externas;
- c) Existência de um sistema de avaliação externa caracterizado pela independência orgânico-funcional do avaliador face à entidade avaliada;
- d) Internacionalização;
- e) Participação das entidades avaliadas nos processos de avaliação externa, incluindo o contraditório;
- f) Recorribilidade das decisões.

Artigo 8.º

Obrigatoriedade

A avaliação da qualidade é obrigatória, e realiza-se no quadro do sistema europeu de garantia da qualidade no ensino superior.

Artigo 9.º

Incidência

1 — A avaliação da qualidade incide sobre:

- a) Os estabelecimentos de ensino superior e as suas unidades orgânicas;
- b) Os ciclos de estudos.

2 — A avaliação da qualidade pode incidir transversalmente sobre parâmetros relevantes do desempenho de conjuntos de estabelecimentos de ensino superior ou de ciclos de estudos.

Artigo 10.º

Formas

A avaliação da qualidade reveste as formas de:

- a) Auto-avaliação;

- b) Avaliação externa.

Artigo 11.º

Agentes da avaliação

1 — A auto-avaliação é realizada por cada estabelecimento de ensino superior.

2 — A avaliação externa que serve de base aos processos de acreditação é realizada pela Agência de Avaliação e Acreditação para a Garantia da Qualidade do Ensino Superior, adiante designada Agência.

Artigo 12.º

Participação dos estudantes

O sistema de avaliação de qualidade assegura a participação dos estudantes através:

- a) Da sua integração nos processos de auto-avaliação, designadamente através do envolvimento obrigatório dos conselhos pedagógicos;
- b) Da sua audição nos processos de avaliação externa;
- c) Da nomeação de representantes das suas associações em órgão da Agência.

Artigo 13.º

Participação de entidades externas

O sistema de avaliação da qualidade inclui necessariamente a contribuição de entidades externas relevantes para o processo, designadamente das ordens e outras associações públicas profissionais, bem como de outras entidades científicas, culturais e económicas.

Artigo 14.º

Internacionalização

1 — A avaliação externa integra obrigatoriamente a participação de peritos de instituições estrangeiras ou internacionais nos painéis para ela competentes, em número significativo.

2 — A Agência pode promover a avaliação dos estabelecimentos de ensino e ciclos de estudos em conjunto com instituições estrangeiras dotadas de atribuições similares, designadamente com o objectivo de promover a comparação dos níveis de desempenho à escala internacional de instituições ou cursos congéneres.

Artigo 15.º

Resultados da avaliação externa

- 1 — Os resultados da avaliação externa devem:
 - a) Conter recomendações expressas acerca da decisão a tomar quanto à acreditação ou reacreditação do objecto da avaliação;
 - b) Expressar-se através de uma classificação qualitativa atribuída, quer a cada um dos parâmetros considerados na avaliação, quer em relação à avaliação global, numa escala que permita ordenar e comparar o objecto da avaliação.
- 2 — Os resultados da avaliação externa:
 - a) Fundamentam, obrigatoriamente, as decisões sobre a acreditação dos estabelecimentos de ensino superior e seus ciclos de estudos;
 - b) Informam, obrigatoriamente, os processos de contratualização entre o Estado e os estabelecimentos de ensino superior que visem o financiamento destes.

Artigo 16.º

Publicidade

- 1 — Os resultados da avaliação são públicos.
- 2 — Os estabelecimentos de ensino superior devem assegurar especial publicidade aos documentos produzidos no âmbito do processo de auto-avaliação, quer no seu interior, quer para o exterior.
- 3 — Os relatórios de avaliação externa são divulgados publicamente.

CAPÍTULO III

Formas de avaliação

Artigo 17.º

Garantia interna da qualidade

- 1 — Os estabelecimentos de ensino superior devem:
 - a) Adoptar, em função da respectiva missão, uma política de garantia da qualidade dos seus ciclos de estudos, bem como os procedimentos adequados à sua prossecução;

- b) Empenhar-se, através de medidas concretas, no desenvolvimento de uma cultura da qualidade e da garantia da qualidade na sua actividade;
- c) Desenvolver e pôr em prática uma estratégia para a melhoria contínua da qualidade.

2 — A estratégia, a política e os procedimentos a que se refere o número anterior devem:

- a) Ser aprovados formalmente pelo órgão legal e estatutariamente competente do estabelecimento de ensino superior e divulgados publicamente;
- b) Assegurar a participação dos estudantes e de outros interessados no processo.

Artigo 18.º

Auto-avaliação

No âmbito da respectiva auto-avaliação, os estabelecimentos de ensino superior devem:

- a) Definir procedimentos formais para a aprovação, acompanhamento e avaliação periódica dos seus ciclos de estudos, os quais integram, obrigatoriamente:
 - i) A participação dos conselhos pedagógicos, e a apreciação dos estudantes;
 - ii) A participação dos centros de investigação;
 - iii) A participação de entidades consultivas com participação externa;
- b) Adoptar os procedimentos adequados para se assegurarem de que o pessoal docente possui a qualificação e a competência necessárias ao desempenho das suas funções, os quais devem ser disponibilizados aos responsáveis pelos processos de avaliação externa e ser objecto de apreciação nos relatórios de avaliação;
- c) Certificar-se de que os recursos didácticos disponíveis são adequados e apropriados para cada um dos ciclos de estudos que ministram;

- d) Certificar-se de que recolhem, analisam e usam a informação relevante para a gestão eficaz dos seus ciclos de estudos e de outras actividades;
- e) Publicar, regularmente, informação quantitativa e qualitativa, actualizada, imparcial e objectiva acerca:
 - i) Dos ciclos de estudos que ministram e graus e diplomas que conferem;
 - ii) Da monitorização do trajecto dos seus diplomados por um período razoável de tempo, na perspectiva da empregabilidade.

Artigo 19.º

Princípios da avaliação externa

1 — Os procedimentos de avaliação externa da qualidade devem ter em conta a eficácia dos procedimentos de garantia interna da qualidade enunciados no artigo anterior.

2 — Os fins e objectivos dos processos de avaliação externa devem ser fixados e tornados públicos antes da sua implementação e aplicação, mediante descrição dos procedimentos a adoptar.

3 — As decisões formais tomadas em consequência da avaliação externa da qualidade devem ser baseadas em critérios objectivos, divulgados pública e antecipadamente, e aplicados de forma sistemática e consistente.

4 — Os processos de avaliação externa da qualidade devem ser concebidos de forma a mostrarem-se adequados aos fins e objectivos previamente fixados.

5 — Os processos de avaliação externa da qualidade realizam-se através de painéis de avaliação integrados por peritos independentes, sem relação com o estabelecimento de ensino superior avaliado, e incluem visitas ao estabelecimento de ensino e a audição dos representantes dos seus corpos, bem como de entidades externas, designadamente associações profissionais e outras.

6 — Os processos de avaliação externa incluem obrigatoriamente audições públicas, abertas a todos os interessados e publicitadas de forma que garantam uma adequada divulgação.

7 — Os processos de avaliação externa da qualidade estão sujeitos a contraditório.

8 — Os processos de avaliação externa da qualidade que contenham recomendações para a prática de uma acção concreta, ou que exijam um plano de acção subsequente, obrigam à definição de um processo de acompanhamento previamente determinado e à sua concretização de forma consistente.

9 — A avaliação externa da qualidade dos estabelecimentos de ensino superior e dos seus ciclos de estudos, graus e diplomas deve ser realizada periodicamente.

10 — A duração do ciclo de avaliação e os procedimentos a utilizar devem ser definidos de forma clara e divulgados pública e antecipadamente.

Artigo 20.º

Recusa de sujeição a avaliação externa

A recusa, por parte de um estabelecimento de ensino superior ou sua unidade orgânica, de sujeição a avaliação externa, determina:

- a) O cancelamento da acreditação dos seus ciclos de estudos;
- b) O cancelamento do reconhecimento de interesse público, caso se trate de um estabelecimento de ensino sujeito ao Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo.

Artigo 21.º

Relatórios de avaliação externa

1 — Os resultados da avaliação externa são apresentados sob a forma de um relatório elaborado pelo painel de avaliação respectivo e aprovado pelo órgão competente da Agência.

2 — Com os relatórios de avaliação externa é sempre obrigatória e conjuntamente publicada a resposta do estabelecimento de ensino superior elaborada no âmbito do processo de contraditório.

Artigo 22.º

Comparação

A avaliação externa pode conduzir à comparação entre estabelecimentos de ensino superior, unidades orgânicas, ciclos de estudos, graus e diplomas e à sua hierarquização relativa («rankings») em função de parâmetros a fixar pela Agência.

Artigo 23.º

Recorribilidade

As decisões tomadas pela Agência no âmbito dos processos de avaliação da qualidade são passíveis de recurso para o respectivo órgão competente.

Artigo 24.º

Relatórios de síntese

A Agência deve elaborar, periodicamente, relatórios de síntese que descrevam e analisem as conclusões gerais resultantes da sua actividade.

CAPÍTULO IV

Normas finais e transitórias

Artigo 25.º

Outros domínios de incidência da avaliação

Periodicamente, o Governo promove a avaliação internacional:

- a) Do sistema de avaliação da qualidade do ensino superior a que se refere a presente lei e da Agência;
- b) Do sistema de ensino superior.

Artigo 26.º

Norma revogatória

É revogada a Lei n.º 38/94, de 21 de Novembro, alterada pela Lei n.º 1/2003, de 6 de Janeiro.

Artigo 27.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.