

A respeito da reforma legislativa em curso no sistema do ensino superior - Gestão, Qualificações Profissionais e Garantias de Qualidade

Sebastião Feyo de Azevedo *

1. Preâmbulo

Vivemos uma época de intensa actividade de reforma legislativa que está a originar uma reflexão importante sobre a missão e acção das Ordens Profissionais, tendo como referência o que têm sido a sua missão de há muitos anos e as suas áreas de intervenção tradicional.

O presente artigo examina vários dos diplomas desse pacote reformista, pretendendo ser um contributo para essa importante reflexão.

São, em concreto, quatro, os diplomas legais, aprovados ou em preparação, que incluo nesta análise¹:

- A Lei nº 62/2007 de 10 de Setembro, que estabelece o regime jurídico das instituições do ensino superior;
- A Lei nº 38/2007 de 16 de Agosto, que estabelece o regime jurídico de avaliação do ensino superior;
- O decreto-lei que institui a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior, aprovado pelo Governo em Agosto de 2007 e, ao que é conhecido, em fase de promulgação;
- A proposta de lei nº 384/2007 sobre o regime das associações públicas profissionais, à presente data em discussão na especialidade, em sede da Comissão de Trabalho.

Relativamente aos diplomas directamente relacionados com a reforma do sistema do ensino superior, irei naturalmente limitar as observações aos aspectos que à Ordem dos Engenheiros dizem respeito. Analisarei as implicações legais nos temas das qualificações profissionais, do quadro nacional de qualificações (que urge criar) e no sistema de avaliação e garantia de qualidade², nos quais a Ordem dos Engenheiros, pela actividade intensa, respeitada e reconhecida internacionalmente que tem vindo a desenvolver desde 1994, tem inequivocamente um papel determinante a desempenhar, para bem do desenvolvimento nacional.

¹ Não incluo neste trabalho a análise de dois diplomas importantes na construção do edifício legal da reforma do ensino superior: (i) a Lei nº 49/2005 de 30 de Agosto, que altera a lei de bases do sistema educativo, no essencial estabelecendo o modelo de três ciclos e o carácter binário do sistema do ensino superior; (ii) O Decreto-Lei nº 74/2006 de 24 de Março, que de mais relevante regulamenta os graus académicos e diplomas do modelo de três ciclos e estabelece os princípios gerais a que se subordina o sistema de acreditação.

Sendo legislação com grande impacto, nomeadamente com possível impacto de revisão estatutária, levanta no entanto questões de alcance e índole diversos das que são objecto do presente texto.

² Estes são igualmente temas centrais dos acordos do Processo de Bolonha e do programa de trabalho do Grupo de Bolonha (BFUG-Bologna Follow-up Group) para o biénio 2007-2009, aprovado em reunião do BFUG, em Lisboa, a 2-3 de Outubro de 2007

A proposta de lei sobre o regime das associações profissionais, de enorme relevância, será objecto de um comentário pelo que representa, em conjunto com as anteriores, de restrição de actividade da OE na área da garantia de qualidade e qualificação profissional.

No que mais releva, é examinada pelo nosso Bastonário em artigo também inserido nesta edição da Ingenium. Com a sua reconhecida autoridade detalha as questões essenciais e as acções empreendidas pelo Conselho Nacional das Ordens Profissionais, das quais resultou uma proposta de alteração substancial da mesma.

Na medida do impacto que esta lei deverá ter, aguarda-se com óbvia expectativa o resultado da discussão na especialidade que está em curso.

2. O que está em causa - traço geral do processo legislativo e dos diplomas em análise

Há um traço comum de coerência dos diplomas em análise que importa notar.

Factualmente, se tivessem sido aprovadas as propostas das leis em análise, tal como apresentadas aos parceiros sociais para discussão, percebemos que no conjunto dessas disposições legais as Ordens Profissionais teriam sido reduzidas a uma actividade de expressão mínima, para não dizer que conduzidas á sua extinção. É bom termos esta situação claramente presente.

No caso específico dos diplomas sobre avaliação do ensino superior, a OE apresentou em sede e momento próprios propostas de alteração, devidamente fundamentadas, que foram parcialmente atendidas, tendo por essa via sido possível evoluir de uma situação legislativa inicial altamente restritiva das actividades da OE, para diplomas que dão abertura a uma colaboração efectiva e em níveis de intervenção que a OE considera poderem ser adequados.

Mas, na realidade, importa notar que se partiu de uma base de discussão muito negativa e os ‘supostos ganhos alcançados’ não garantem que se tenha alcançado uma solução satisfatória naquilo que para a OE são os interesses de Portugal. Chegou-se a uma situação de abertura, ou de não impedimento formal, mas pouco mais do que isso.

Releva um comentário global sobre estes diplomas e sobre o diploma que regulará a actividade associativa. Mexe com problemas culturais portugueses de fundo.

Globalmente, ‘não está em causa que se ponha em causa’ seja o que for numa Sociedade Democrática, pelo que não está em causa que se discuta e questione o papel das Ordens. Como não está em causa que se discuta e combata (prioritariamente) o grave problema cultural português identificado como corporativismo, que infelizmente, na componente essencial do proteccionismo, é traço cultural que atravessa a nossa Sociedade horizontalmente, prática que com maior ou menor intensidade se pode identificar em vários grupos, como sejam a classe dos quadros do ensino superior, a classe judicial, a classe ligada aos media, a classe política e também as ordens profissionais, só para enumerar alguns desses grupos...

O que está em causa é entendermos que só temos um caminho, o da qualidade profissional com critérios europeus [1], e que no Portugal permissivo em que vivemos, no Portugal que por vezes parece não entender bem os padrões europeus de organização e qualidade, dificilmente esses critérios serão assegurados sem a participação efectiva das organizações profissionais que defendem empenhada e lucidamente a regulação e a qualidade profissionais.

Está em causa perceber as consequências que adviriam da criação de um vazio na regulação do ensino superior e profissional, que aos oportunistas, como sempre, serviria, criando ou mantendo as condições para a... ‘divergência’ de Portugal com a Europa em que vivemos, em que a sociedade civil, não o Estado, tem um papel preponderante nessa regulação.

Ora, essa visão falha naqueles que têm uma visão dogmática das Ordens, e que terão sido capazes de influenciar alguma da legislação presente, particularmente a relativa às associações profissionais.

Este é um fenómeno que infelizmente no Portugal democrático ainda ressurgue episodicamente, mas que, até agora pelo menos, tem sido possível neutralizar com a firmeza serena da sociedade civil e com a sensatez e intervenção dos políticos moderados. Penso que assim será uma vez mais.

3. Uma nota breve sobre o regime jurídico das instituições do ensino superior

No contexto deste artigo não releva pronunciar-me na especialidade sobre matéria que é no essencial do foro das instituições do ensino superior e do Poder Político, a não ser em aspectos que à Ordem e às organizações profissionais dizem também directamente respeito.

Como único comentário global, merece-me dizer que é inequivocamente muito importante que se estabeleça no sistema do ensino superior um sistema de organização e governação que associado a um estatuto profissional moderno e coerente com o regime jurídico de organização, permita às instituições que se organizem e governem de forma autónoma e responsabilizada.

A Lei 62/2007 poderá representar uma componente importante dessa solução desejada.

Na especialidade, merecem relevo três questões:

- a) Pela positiva, a lei favorece mecanismos de racionalização da oferta de formações no ensino superior, oferta actualmente largamente excessiva nas engenharias, questão para a qual a OE tem vindo continuamente a chamar a atenção.
- b) Pela positiva, a lei reforça o sistema binário de formações, de grande importância nas engenharias, aliás necessário para a racionalização referida. Haverá que acrescentar que se espera que, no todo do esforço reformista em curso, seja possível implementar efectivamente um sistema binário de oferta formativa, algo que não é ainda uma realidade.
- c) Pela negativa, as disposições sobre o título de especialista, faculdade concedida aos institutos politécnicos (art. 48º e 49º da referida Lei).

Apesar da lei remeter para decreto-lei a promulgar as condições de atribuição, parece-me que de raiz o princípio não está correcto e que da sua aplicação irá provavelmente resultar a manutenção de um sistema que a todos interessa alterar.

De facto, quando é legislado que (art. 48, nº 2) “O título de Especialista comprova a qualidade e especial relevância do currículo profissional numa determinada área”, é claro que o reconhecimento da qualidade de Especialista profissional em qualquer actividade deve estar cometido à respectiva associação profissional.

Arrisco dizer que com o modelo adoptado, de cometer às instituições académicas a decisão de atribuir um título que deve resultar do reconhecimento da actividade profissional, não se alterará, como se pretende, o perfil académico e profissional prevalente nas instituições do ensino superior a que tal lei se destina.

4. Avaliação do Ensino Superior - O Quadro de Qualificações Profissionais

O decreto-lei sobre a Agência de Avaliação ainda não está promulgado, mas é conhecido que a proposta de modelo de Agência segue naturalmente as directrizes da lei de bases da avaliação³. No essencial: i) está interdito a qualquer entidade, que não a Agência, a acreditação para efeitos profissionais; ii) os procedimentos de acreditação integram obrigatoriamente a contribuição de entidades externas relevantes para o processo; iii) os procedimentos de acreditação podem integrar os resultados de avaliações de qualidade realizados por outras instituições, em consonância com o expresso no nº 2 do art. 13º da lei da avaliação do ensino superior³.

Tenho fortes e fundadas esperanças, que assentam no património de conhecimento que a OE detém nesta matéria, que os processos de avaliação e garantia de qualidade que a OE vai continuar a desenvolver nas engenharias, com a atribuição do selo de qualidade europeia EUR-ACE, venham a merecer o interesse das instituições e naturalmente venham a ser adoptados pela Agência de Acreditação.

Em artigo recente na Ingenium [2] analisei as questões essenciais da avaliação e acreditação no plano mais político.

Importa hoje acrescentar algo, que creio ser crucial, sobre as condições que é necessário criar para colocarmos de pé de forma credível e transparente um processo de acreditação com qualidade europeia.

Criar um Quadro de Qualificações nas Engenharias

Para um processo de garantia de qualidade é necessário ter um Quadro de Qualificações transparente e detalhado, com base no qual possam ser tomadas de forma sólida as decisões de avaliação de qualidade (pela OE) e de acreditação (pela Agência).

³ Releva para este texto a transcrição dos seguintes artigos da Lei nº 38/2007 que estabelece o regime jurídico de avaliação do ensino superior:

Artigo 11.º

1 -

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 por agência.

Artigo 13.º

Participação de entidades externas

1 – 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.

2 – O sistema de avaliação pode integrar os resultados de avaliações de estabelecimentos de ensino ou de ciclos de estudos realizadas por instituições nacionais, estrangeiras ou internacionais que desenvolvam actividade de avaliação dentro dos princípios adoptados pelo sistema europeu de garantia da qualidade do ensino superior.

Numa área multidisciplinar como as engenharias, em que se reconhecem várias especialidades, esse Quadro deverá conter descritores a (ou até) 4 níveis de detalhe:

a) No topo temos os '*descritores de alto nível*' que se identificam com o Quadro Europeu da área do Ensino Superior, vulgo Descritores de Dublin⁴. Importa comentar que estes são os descritores vertidos no DL nº 74/2006 sobre graus académicos, mas são obviamente descritores muito gerais sem (ou com pouca) aplicabilidade directa na prática dos processos de garantia de qualidade.

b) Seguem-se os '*descritores sectoriais*', que idealmente devem ser o resultado de acordos europeus num dado sector.

Não há melhor exemplo do que os descritores para as engenharias. Em 2006, em resultado de projecto apoiado firmemente pela Comissão Europeia nasceram os padrões EUR-ACE para avaliação de qualidade de primeiros e segundos ciclos nas engenharias.

Como tem sido relatado [2] foi um esforço de 14 instituições europeias, entre as quais a OE, de que nasceu uma Associação (a ENAEE - European Network for Accreditation of Engineering Education) que será o garante europeu da boa aplicabilidade dos procedimentos e critérios EUR-ACE⁵.

A este nível a transversalidade europeia é um factor maior da credibilidade que as associações desejem obter do mercado.

c) A um terceiro nível temos os '*descritores específicos*'. Nas engenharias falamos das suas especialidades.

Esta é uma situação reconhecida a nível internacional como difícil. A promoção que se faz da mobilidade e da flexibilidade das formações vai exigir soluções nacionais adaptadas à cultura e oferta regionais (nacionais) que permitam identificar os actos de engenharia para os quais os cursos conferem competências.

Tal é particularmente relevante nas áreas mais sensíveis em que por razão das complexidades e consequências profissionais dos actos, nomeadamente em termos de segurança e de consequências económicas se justifica a regulamentação rigorosa.

Também a este nível a OE possui um histórico documental de grande relevância em actos e requisitos de formação.

d) Finalmente, temos ainda o nível modular da apreciação dos produtos de aprendizagem⁶ dos cursos e das respectivas unidades curriculares que as Direcções de Cursos reclamam para os seus programas de estudos. Tais conjuntos de descritores de competências têm que ser '*credibilizados*' por dois tipos de instrumentos: (i) pela aplicação correcta do sistema de créditos ECTS, que no essencial corresponde à previsão de actividade (carga de trabalho) que o estudante deve desenvolver para

⁴ Numa evolução com epílogo recente, o Parlamento Europeu aprovou em 24 de Outubro de 2007 o Quadro de Qualificações Europeu para Formação ao Longo da Vida. Neste Quadro estabelecem-se 8 níveis de qualificação, em que os níveis 6, 7 e 8 correspondem aos 3 níveis dos Acordos do Processo de Bolonha firmados em Bergen em Maio de 2005.

⁵ Relewa comentar que o Registo Europeu aprovado pelos países signatários do processo de Bolonha tem a nível mais elevado os mesmos objectivos e vai adoptar uma estrutura associativa em tudo semelhante à que a ENAEE adoptou. Para mais detalhes entrar no portal da ENAEE – www.enaee.eu

⁶ Learning Outcomes – Produtos de Aprendizagem ou Qualificações Finais ou Competências Académicas; Prefiro o primeiro.

atingir as qualificações previstas para as unidades curriculares e para os cursos como um todo; (ii) por um currículo mínimo (de conteúdos) nos temas centrais dos cursos.

Não tenho conhecimento detalhado do panorama de desenvolvimento do Quadro de Qualificações nas várias áreas do conhecimento.

Nas áreas das chamadas profissões regulamentadas, com direito a um anexo na Directiva de Reconhecimento Profissional (áreas da saúde e arquitectura) será relativamente simples a construção formal deste Quadro de Qualificações.

Nas engenharias, o essencial está consolidado e faz parte dos procedimentos do sistema de avaliação e garantia de qualidade da OE.

Nas restantes áreas, esta é tarefa de grande dimensão, largamente ainda por realizar.

A legislação sobre avaliação do ensino superior, de que ressalta o Quadro Nacional de Qualificações, é indiscutivelmente um desafio nacional, que não será ganho sem uma total junção de esforços de todos os parceiros.

Conclusão

Encaro toda esta pequena convulsão legislativa como um processo que exige uma adaptação (contínua) normal da OE à evolução das exigências da Sociedade.

Esse processo não pode ter solução real que não seja a de dar competências e responsabilidade a quem tem conhecimento.

Tanto na área da regulação profissional, como na da avaliação de qualidade, a OE tem vindo a trabalhar com um só objectivo - o de fomentar, exigir e defender a qualidade da engenharia em toda a cadeia de acção, desde a formação (de base e ao longo da vida), à definição e regulação dos actos de engenharia.

Por este trilho resultará naturalmente um reforço da nossa actividade, fundamental para o País na sociedade de mercado aberto e competitivo em que vivemos.

Referências

- [1] Feye de Azevedo, S., *Só temos um caminho, o da qualidade com critérios europeus*, *Ingenium*, 2ª Série, nº 93, 20-24, Maio/Junho 2006
- [2] Feye de Azevedo, S., *A Respeito do Relatório da ENQA - Acreditação e Qualidade no Ensino Superior*, *Ingenium*, 2ª Série, 44-45, Novembro/Dezembro 2006