

PARECER

Análise conjunta dos documentos divulgados pelo MCTES/FCT no âmbito do processo de avaliação das UID 2017

CONTEXTO de ELABORAÇÃO DESTE PARECER

Este documento foi elaborado na sequência de uma reunião do Conselho Geral das Unidades de Investigação em Ciências da Educação de Portugal, com o objetivo de solicitar formalmente reuniões entre o Conselho Coordenador destas Unidades e o Senhor Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (MCTES), Manuel Heitor, e o Presidente da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), Paulo Ferrão, para discussão dos documentos que vêm sendo partilhados por estas entidades no âmbito do exercício de avaliação das Unidades de Investigação FCT a ter lugar em 2017, em particular o documento “Sobre a evolução da organização do sistema de C&T e de ensino superior: construir o futuro, acreditar no conhecimento. Nota de reflexão e enquadramento. Preparada para discussão pública. Outubro 2016”.

Para este efeito, foram recolhidos e sintetizados os contributos das UID abaixo indicadas:

- **CeiED** – Centro de Estudos Interdisciplinares em Educação e Desenvolvimento (U. Lusófona)
- **CIEd** – Centro de Investigação em Educação (U. Minho)
- **CIDTFF** – Centro de Investigação Didática e Tecnologia na Formação de Formadores (U. Aveiro)
- **CIE** – Centro de Investigação em Educação (U. Madeira)
- **CIEC** – Centro de Investigação em Estudos da Criança (U. Minho)
- **CIE-ISPA** – Centro de Investigação em Educação (ISPA)
- **CIEP** – Centro de Investigação em Educação e Psicologia (U. Évora)
- **CIIE** – Centro de Investigação e Intervenção Educativas (U. Porto)
- **CIPES** – Centro de Investigação em Políticas do Ensino Superior (U. Porto & U. Aveiro)
- **LE@D** – Laboratório de Educação a Distância e E-learning (U. Aberta)
- **RECI** – Research in Education and Community Intervention (I. Piaget)
- **UIDEF** – Unidade de Investigação e Desenvolvimento em Educação e Formação (U. Lisboa)
- **UIED** – Unidade de Investigação em Educação e Desenvolvimento (FCT-UNL)

PARECER

1. INTRODUÇÃO

O Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (MCTES) divulgou, em outubro de 2016, um documento para discussão pública intitulado *Sobre a evolução da organização do sistema de C&T e de ensino superior: construir o futuro, acreditar no conhecimento*. Trata-se de um texto, apresentado ainda sob a forma de *draft*, que se divide em duas partes: a primeira, sobre a organização do sistema de ciência e tecnologia e a sua articulação com o ensino superior; e, a segunda, sobre a diversificação e a avaliação institucional do ensino superior.

O documento lançado para discussão pública está bem fundamentado e apresenta uma análise detalhada da evolução das políticas públicas de investigação. No entanto, as propostas de política futura são apresentadas de um modo pouco claro, embora seja relevante evidenciar que a simples proposta de lançar o documento para a discussão pública significa que o Ministério pretende encarar as instituições como parceiras no desenho das estratégias de investigação nacionais e nas diferentes áreas. Não obstante, as iniciativas que assumem uma maior interação entre o Ministério e as instituições carecem de uma profunda clarificação de procedimentos e processos (essencialmente financeiros e avaliativos), por meio dos quais estas serão concretizadas. Alguns dos aspetos levantados neste documento decorrem desta necessidade de clarificação.

Numa nota preliminar, considera-se que congregar no mesmo documento, (i) a organização do SCTN e próxima avaliação de unidades e (ii) a diversificação e especialização institucional (binária), interrompe o fio condutor do texto e faz perder o seu foco, levando a um desvio das atenções do essencial e a que os contributos para a discussão percam a sua força. Seria, por isso, desejável que estes assuntos fossem objeto de dois documentos diferenciados.

1. Articulação entre a avaliação das UID pela FCT e das IES pela A3ES

No que diz respeito à associação anunciada no documento entre avaliação institucional de atividade de I&D e avaliação institucional do ensino superior, com a A3ES (pp. 4, 5, 41, 56 do *draft*), sendo este um aspeto de toda a importância, seria de todo desejável um esclarecimento sobre as formas e os conteúdos dessa articulação.

2. Emprego científico

Considera-se positivo o reforço da investigação mediante o apoio ao emprego científico e o desenvolvimento de massa crítica em atividades de I&D, tema que perpassa todo o *draft* (pp. 3-4, 11-12, 17, 19-20, 23, 25, 33, 42, 44, 46-50, 52, 54, 56-58). Mas a falta de clareza na proposta de estímulo ao emprego científico dos jovens doutorados constitui uma das questões mais paradigmáticas e, simultaneamente, problemáticas, do documento no que diz respeito ao modo como as instituições podem sustentar financeiramente a contratação de investigadores.

Considerando que as instituições de ensino superior não puderam durante muito tempo abrir concursos, a questão que se coloca é se a renovação do corpo docente se vai fazer agora a partir da contratação de investigadores e que relação existe com a carreira docente do ensino superior. Preocupa-nos, muito especialmente, que a contratação de docentes e investigadores

seja remetida preferencialmente para as receitas próprias das instituições (sendo que estas estão muito dependentes dos *overheads* resultantes dos projetos de investigação) se as condições e as oportunidades de financiamento não se alterarem. Dados os graves problemas de financiamento enfrentados pelas instituições de ensino superior portuguesas, a sua capacidade de contratação fica fortemente limitada, a não ser que o MCTES e/ou a FCT encontrem os dispositivos que financeiramente suportem o compromisso que assumiram.

3. Colaboração com o tecido produtivo social e cultural e laboratórios colaborativos

Outra proposta que se assume como estrutural no documento em análise é “alargar a escala e a intensidade do financiamento e colaborar com o tecido produtivo, social e cultural” (pp. 22-24 do *draft*). Consideramos contudo que a proposta de que a investigação a valorizar é aquela que se dimensiona primordialmente para a transferência de conhecimento constrange a investigação a uma aplicabilidade que, generalizada a todas as áreas, pode resvalar para um utilitarismo perigoso. De facto, embora sejam igualmente referidos os setores culturais e sociais, sabemos, antecipadamente, da sua maior fragilidade em termos de sustentabilidade financeira, o que dificulta a sua constituição como parceiros neste processo de financiamento.

O argumento da autonomia e da coresponsabilização que é utilizado nesta proposta coloca o Estado numa posição periférica no que diz respeito ao financiamento das Unidades de Investigação, dando grande protagonismo a potenciais parceiros financiadores das atividades sustentadas no conhecimento. Mas a verdade é que se desconhece de que forma estes parceiros integram a avaliação dos sistemas C&T, como serão estimuladas as instituições de intermediação para investirem na investigação, qual o papel do Estado na facilitação de “redes de oportunidades” e quais as medidas concretas para incentivar os consórcios de empresas e de instituições científicas.

Nesta sequência, ao longo do documento (pp. 4, 24, 36, 45, 48-53) percebe-se o grande relevo que a criação e acreditação de um outro tipo de estruturas, os Laboratórios Colaborativos (LC), “na forma de redes de I&D que estimulem massas críticas” (pp. 4, 45), e a “diversificação de fontes de financiamento” (pp. 4, 45), assumirão no próximo exercício de avaliação e, a partir daí, na própria organização do sistema de ciência e tecnologia. Embora potencialmente promissora para alguns dos problemas atuais de organização e financiamento, esta solução parece ter um objetivo mais instrumental que substancial. Por outro lado, não são explicitadas as inter-relações, os cruzamentos e as possíveis sobreposições das novas estruturas com as unidades. Com efeito, torna-se necessária uma maior clarificação deste sistema binário (unidades e laboratórios colaborativos), sobretudo no que implicará para cada unidade de I&D, nomeadamente em função da especificidade das áreas científicas. Ao dizer-se que com os LC se pretende estimular “processos de mudança tecnológica” (p.48) fica aparente a posição claramente diferenciada das áreas científicas a esse nível, fazendo perigar o caráter inclusivo do sistema de C&T e Ensino Superior. A secção com o subtítulo “Operacionalização” (p. 52) não é elucidativa. Em síntese, os LC poderão constituir-se como uma opção positiva se contribuírem para o reforço da capacidade das unidades de I&D, mas há um risco elevado de que possam contribuir para o seu esvaziamento, sobretudo em determinadas áreas científicas, como, por exemplo, nas CSH.

4. Financiamento na área da Educação

Considerando que nos programas de financiamento europeu, as áreas das ciências sociais e humanidades, em especial a Educação, são ideologicamente enaltecidas nos discursos, pelo seu contributo para a compreensão dos problemas sociais e para a decisão política, e

operacionalmente consideradas “transversais” a todas as outras áreas, tem havido uma progressiva diminuição de *Calls* para programas de financiamento com elas diretamente relacionados. Neste quadro, sugere-se que estas áreas possam ser contempladas em *Calls* e programas específicos de financiamento.

5. Avaliação institucional

A – Estrutura do ensino superior e classificação de áreas de I&D

A maioria dos centros considerou a opção do documento por uma estrutura binária do ensino superior muito questionável, embora, por consenso, tenham decidido que este não é o melhor espaço para debater uma questão de tão profundas implicações institucionais. Todavia, há a questão das implicações dessa opção na formação e na I&D que importa assinalar.

A distinção na formação obedece a uma divisão que há muito não tem qualquer suporte de natureza científica ou profissional, gerando absurdos como estes: o mestrado em Formação de Adultos e Desenvolvimento Local de uma escola superior de educação, inserida no ensino politécnico, não pode ser considerado de Ciências da Educação; mas o mesmo mestrado, apresentado por uma universidade, já pode ser de Ciências da Educação, especialização em Formação de Adultos e Desenvolvimento Local. O argumento para esta distinção é que as Ciências da Educação são uma designação reservada para os cursos universitários!

Importa perceber com maior clareza se o que se pretende é separar as formações em função das instituições existentes tendo em conta as áreas definidas (p.56), ou se a ideia é criar e reforçar as escolas politécnicas dentro das universidades (como acontece já em algumas Universidades como a do Algarve, por exemplo). Esta questão tem particular relevância para os cursos de formação de professores, de turismo, ou energia, que são áreas nucleares de algumas universidades, podendo mesmo implicar a reorganização das instituições.

Centrando-nos no caso da educação e formação de professores, devemos notar que este é um campo de formação de todas as universidades portuguesas (que formam professores para todos os ciclos de ensino ou, em alguns casos, só para alguns ciclos). Além disso, a esmagadora maioria dos centros de investigação que se debruçam sobre educação e formação de professores estão sediados em universidades. Será difícil de perceber que se planeie esvaziar estes centros, destruindo um importante capital de conhecimento acumulado.

A preocupação relaciona-se com a diferenciação entre “investigação baseada na curiosidade” (“*discovery research*”), ou fundamental, e “investigação baseada nas práticas profissionais”, ou aplicada (*professional practice based-research*, p. 45 do *draft*). Consideramos que esta diferenciação merece maior clarificação, sobretudo em termos de critérios de avaliação. Questionamo-nos ainda, mais alargadamente, sobre a aparente associação que parece emergir no documento (p. 56) entre estes 2 tipos de investigação e a estrutura binária do ES em Portugal (universitário, com a investigação mais baseada na curiosidade, e politécnico, com a investigação baseada nas práticas profissionais). Perguntamo-nos em particular como esta aparente associação se traduz concretamente na área da educação (mas também em outras, muito relacionadas com as práticas profissionais), uma área que muito dificilmente se sabe pensar dentro deste paradigma em 2 eixos. Fazemos notar que na referida p. 56 do *draft*, a “educação e formação de professores” aparece como um dos exemplos de atividades de formação e investigação a desenvolver no Politécnico; ora, conforme acima mencionado, a esmagadora maioria da investigação nesta área no nosso país é conduzida em universidades.

Na realidade, no documento não é clara a definição, bem como a ligação entre o conhecimento e as práticas profissionais, sendo que a prática baseada na evidência não é consensualmente aceite na literatura científica neste domínio. Se é verdade que tem existido uma tendência geral nas profissões para a definição de práticas baseadas na evidência, o que se tem demonstrado é que existe sempre, em qualquer atividade, um espaço de discricionariedade que decorre do surgimento de situações com níveis extremamente elevados de complexidade sendo absolutamente impossível predeterminar e prescrever toda a prática profissional. Nesta perspetiva, as competências profissionais não são restritas à prática, mas extremamente transversais, pelo que se coloca a questão do que constitui exatamente conhecimento profissional e de que modo podemos sustentar a avaliação da investigação com base na produção de um conhecimento orientado para a prática.

O reconhecimento e valorização de atividades de I&D de natureza e perfis diferenciados, designadamente a configuração multidisciplinar, vai ao encontro daquilo que será o futuro da atividade científica, mas não fica clara a distinção entre as atividades de I&D inerentes aos subsistemas de Ensino Superior Universitário e Politécnico, sendo que a sua aplicabilidade e transferência de conhecimento não se afiguram elementos diferenciadores.

A inclusão das Ciências da Educação no agrupamento Ciências da Educação e Psicologia para a avaliação de unidades de I&D, bem como para a avaliação de projetos e investigadores (p. 28 do Relatório do Grupo de Reflexão) merece o nosso total desacordo, na medida em que inevitavelmente resulta numa associação de competências e campos claramente distintos: na investigação (temas, problemas e métodos), na formação, nas práticas e nas políticas. Como é sabido, o campo científico e prático das Ciências da Educação, sendo plural, porque informado por perspetivas disciplinares diversas (que não apenas a psicológica), é um campo próprio e específico, nos problemas e desafios, nas abordagens, na sua *knowledge base* e nas comunidades científicas de referência, bem como nos campos da produção do conhecimento.

B – Equipa

Considera-se fundamental clarificar como serão avaliadas as UID no que diz respeito à constituição da sua equipa. Neste campo, é crucial definir se as categorias de “membro integrado” e de “membro colaborador” (ou categorias equivalentes) serão mantidas e como se refletem na avaliação do mérito da equipa.

Faz-se notar que o documento do Grupo de Reflexão retoma a ideia dos membros integrados e não integrados, definidos apenas com base na percentagem de dedicação (30%; p.48); mas o *draft* (p.17) aponta para a intenção de aumentar o número de docentes das IES registados na FCT. Lendo cruzadamente os dois documentos, supõe-se que ambos os tipos de investigadores (integrados e não integrados) serão registados na FCT simplesmente como investigadores. Compreender melhor esta situação é de enorme relevância para a tomada de decisão relativamente à constituição das equipas nalgumas UID, por exemplo, dada a grande quantidade de investigadores colaboradores doutorados que efetivamente colaboram em equipas das UID como facilitadores da investigação em diversos projetos e atividades, mas cuja produção científica é relativamente menor que a dos investigadores integrados. Se todos estiverem registados por igual, muitos investigadores serão convidados a deixar de integrar as equipas das UID (para manter o nível científico *per capita*) e, assim, saem do sistema científico nacional. Tal resultará num processo de exclusão de elementos participativos (embora menos “produtivos” em termos de publicações) no desenvolvimento nacional da ciência.

Interessa ainda compreender o impacto na avaliação das equipas dos investigadores não doutorados com bolsa de doutoramento ou de investigação (por exemplo, BI em projetos), que integram as unidades a 100% e que como tal contarão para o *rácio* e total de ETI, mas não têm o mesmo tipo de responsabilidade em termos de produtos e atividades científicas.

Assim, embora apontando para uma política de inclusão dos investigadores, o documento deixa em silêncio os critérios que vão ser adotados para a avaliação destes investigadores, o que poderá ter um efeito prático contrário aquando da constituição das equipas, por parte da coordenação dos centros de investigação.

Por outro lado, permanece a necessidade de clarificar o significado, em termos de compromisso com as atividades de I&D, das diferentes percentagens de dedicação à investigação, bem como as suas implicações em termos de avaliação.

C – Definição e operacionalização dos critérios de avaliação

Na avaliação das UID fica explicitada a necessidade de maior transparência e de definição de regras claras em todo o processo (p. 21 do *draft*). Todavia, para que se cumpra a regra de transparência e clareza enunciada, seria profícuo um maior esclarecimento sobre os princípios “Mérito” e “Impacto”, designadamente no que toca a: critérios a utilizar para a sua avaliação; relação entre os critérios bibliométricos aplicados à produção científica e outros critérios a definir relacionados com uma avaliação de índole mais qualitativa e abrangendo o mérito e o impacto; forma de consideração da empregabilidade como elemento de avaliação das UID.

Com efeito, é fundamental perceber como serão as UID avaliadas dentro dos princípios enunciados, sabendo-se que nos movemos num campo que tem sido amplamente dominado por uma investigação produtivista cuja avaliação se baseia em indicadores quantitativos. Assim, a preocupação agora manifestada prende-se com dois aspetos principais: (i) um primeiro, tem a ver com os modos de *operacionalizar outros critérios de avaliação*, em especial o critério de *impacto*, de modo a torná-lo transparente e justo, sabendo que em educação esse impacto, para além de não ser imediato, não se traduz numa mera questão de transferência, transição ou aplicação direta de conhecimento nem necessariamente em vantagens ou ganhos económicos; (ii) um segundo, prende-se com as culturas académicas de avaliação dos peritos, na sua relação com critérios como o impacto e o mérito, e com o seu efetivo conhecimento de cada UID, na sua visão e missão específicas, nas suas linhas de pesquisa, nas suas relações com os contextos de ação ou comunidades de prática, conhecimento esse que é fundamental para avaliar o seu mérito e impacto, nas suas articulações locais, regionais e globais.

D – Constituição dos painéis de avaliação

É fundamental que a construção dos painéis de avaliação inclua especialistas em Educação/Ciências da Educação, conscientes da diversidade científica da área. Um ponto crítico nos processos de avaliação institucional é a designação dos membros dos painéis de avaliação, que deverá ser bem explicitada. A designação dos investigadores para este tipo de papéis deve incluir mecanismos de salvaguarda da identidade das diferentes subáreas científicas (o que não aconteceu recentemente com as Ciências da Educação que foram subordinadas a outras subáreas das Ciências Sociais e Humanas), bem como de isenção e qualidade científica exemplares (o que não aconteceu em diversos casos).

CONCLUSÃO

Em síntese, muitos dos pressupostos do texto com os quais é fácil concordar dependem da regulamentação concreta, da diversidade considerada, da transparência dos critérios e da qualidade dos painéis de avaliação.

As políticas científicas que se pretendem implementar beneficiaram certamente com as sessões de debate público que tiveram lugar, no sentido em que este processo de participação permitiu a expressão das preocupações dos diferentes intervenientes. Contamos que este processo participativo seja conseqüente na definição das questões apontadas e que haja disponibilidade, por parte do MCTES, em relação aos contributos resultantes do debate público aquando dos processos de tomada de decisão.