

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 uma reunião entre o Conselho Coordenador destas Unidades e o Senhor Ministro do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (MCTES), Manuel Heitor, e 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 *draft* “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

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 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 MCTES 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 sua relação 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*). Considera-se, contudo, que a proposta de que a investigação a valorizar, sendo 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. Embora sejam igualmente referidos os setores culturais e sociais, sabemos 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 corresponsabilização 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 a 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 as 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

Os centros debateram 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 dois tipos de investigação e a estrutura binária do ES em Portugal (universitário, com a investigação 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 dois eixos. Fazemos notar, por exemplo, que na referida p. 56 *draft*, a “educação e formação de professores” aparece como um dos exemplos de atividades de formação e investigação a desenvolver no Politécnico; ora, a esmagadora maioria da investigação nesta área no nosso país é conduzida em universidades.

Na realidade, no documento não é clara a definição de conhecimento profissional, bem como a ligação entre o conhecimento e as práticas profissionais, nomeadamente as práticas profissionais baseadas em evidências. Se parte das práticas podem ser baseadas em evidências, 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 – é aliás este espaço de discricionariedade que define o profissional. Nesta perspetiva, as competências profissionais não são relativas à aplicação de evidências, 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.

B – Áreas científicas e avaliação das Unidades de I&D

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) mereceu 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. Propõe-se a utilização da “OECD’s Revised Field of Science and Technology (Fos) Classification in the Frascati Manual”, garantindo-se um painel de Ciências da Educação, à semelhança do concurso de bolsas de doutoramento e pós-doutoramento.

C – 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 documento *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, bolseiros de investigação em projetos), que integram as unidades a 100% e que como tal contarão para o *rácio* e total de ETL, 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.

D – 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.

E – 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 consequente 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.