
AS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR: CONSTRANGIMENTOS, REPRESENTAÇÕES, PRÁTICAS

Ernesto Candeias Martins*

301

Resumo: O autor analisa, no novo cenário de mudança, a emergência de temas diversos de políticas e reformas do ensino superior, da avaliação da qualidade, da extensão do serviço universitário à comunidade, das relações profissionais aos novos ambientes de trabalho, etc. Destaca, em cinco pontos, o nível organizacional (estrutura das instituições com limitações), as funções (objetivos multidimensionais), o sistema de financiamento, a limitação dos recursos humanos e materiais (adaptação aos novos recursos tecnológicos), a gestão (problema da liderança forte), a avaliação do desempenho pedagógico, a avaliação institucional (avaliação interna, externa e meta-avaliação) e a qualidade de ensino, a qualificação profissional e o seu êxito profissional. Nesta análise interpretativa aborda, assim, os modelos de ensino superior no novo contexto da sociedade do conhecimento.

Palavras-Chave: instituições de ensino superior, modelos de ensino superior, estrutura organizacional, avaliação da qualidade, política universitária.

Historicamente, a universidade passou por várias etapas: da etapa selectiva para a 'elitista'; a etapa de massas; a etapa de universalização; e, finalmente, a etapa para todas as pessoas aprenderem ao longo da vida (*'life long learning'* -LLL). Nas décadas de 70 e 80 do século passado (período de massificação do ensino superior), a universidade passou a ser uma organização destinada a formar elites directivas da sociedade, de modo a prover

Introdução

* Docente no Instituto Politécnico de Castelo Branco.

educação à maior parte da população, dedicando-se a formar o capital humano. Assim, a universidade de massas passou a ser uma conquista democrática e social, que fez unir as suas transformações à '*universalização*' do ensino superior, permitindo que uma grande maioria da população jovem (incluído os maiores de 23 anos) tivesse a possibilidade de aceder a um curso superior universitário ou politécnico. Oferecia-se uma educação de qualidade, com taxas de propinas mais ou menos acessíveis a todos os novos públicos ou públicos potenciais de formação e, simultaneamente, uma mudança na estrutura organizacional das instituições (Bok, 2003; Bowen and Shapiro, 1998; Palácios Pico, 2004: 189-193).

De facto, as novas ideias sistémicas sobre a organização nas instituições de ensino superior cristalizaram discursos e terminologias próprias de instituição '*empreendedora*', '*empresarial*', '*investigadora*', orientada por planos ou programas estratégicos, com indicações para a gestão e '*management*' e com um 'poder' mais concentrado numa administração de gerência (gestor). Neste cenário, os professores resistiram a este modelo, já que este tipo de gerência (ideal para a redução de custos e mantimento da qualidade do ensino) estabelece o que eles devem fazer, as linhas e projectos de investigação, o sistema de avaliação contínua do desempenho, a avaliação institucional e dos departamentos (Miguel, 2002: 44-49). Passou-se, pois, para uma relação entre o custo da educação superior, a qualidade e o prestígio de uma instituição de ensino superior/universidade dependente dos seus recursos humanos e materiais (equipamentos, espaços).

É sabido que a qualidade tem os seus custos e, por isso, deverá ser aceite com precaução pelos seus responsáveis (por exemplo, a estratificação de custos). Num sistema de ensino superior, convém que existam '*centros de excelência*' e de '*qualidade*' com uma referência nacional e europeia. A ciência, o saber e a investigação são processos de selecção contínuo, que necessitam duma estratificação organizacional, que permita seleccionar as pessoas (alunos, professores, não docentes), os projectos e as ideias. Neste sentido estratégico, é importante desenvolver a capacidade de estabelecer pri-

oridades e distribuir, adequadamente, os recursos existentes. A investigação científica, uma grande biblioteca e os espaços de estudo, pesquisa e informática podem não ser as primeiras prioridades versus a qualidade da docência e dos serviços à sociedade.

O objectivo das instituições de ensino superior é ensinar os estudantes e os professores (formação avançada) a aprender a aprender ('comunidade de aprendizagem'). É verdade que estas instituições converteram-se mais obsessivas na selecção de professores e dos seus 'activos intelectuais' e, até, dos alunos. Contudo, a qualidade do pessoal não docente (serviços de gestão, administração), mesmo sendo invisível, é importante, pois representa a continuidade da organização e é guardadora da memória histórica da instituição. Apostamos na ideia de instituição de ensino superior como uma comunidade em rede de professores, alunos e pessoal não docente instantânea e internacional (International Association of Universities, 2002).

Trataremos, neste artigo, três objectivos fulcrais das instituições de ensino superior no novo cenário europeu: a reestruturação da sua organização, a avaliação da qualidade e o financiamento. Assim, abordaremos cinco pontos: a complexidade organizacional daquelas instituições, perante os desafios da qualidade; os objectivos e a reestruturação da sua nova missão; as características do sistema de avaliação; a avaliação institucional para uma melhor qualidade de ensino; e as limitações do financiamento e dos recursos, face às exigências da qualidade e aos reptos do ensino superior.

Pouco a pouco, as universidades ou as instituições de ensino superior converteram-se em estruturas mais complexas, autónomas e custosas, com constrangimentos financeiros, cada vez mais acentuados. Sabemos que o seu papel é o de produzir conhecimento, realizar investigações, formar e qualificar os jovens com um ensino de qualidade. Também é sabido que a sociedade actual depende do conhecimento e, por isso, aquelas instituições têm a responsabilidade de contribuir para sua produção, no contexto local, nacional e internacional. É

1. A complexidade organizacional das instituições de ensino superior

por demais evidente que a fonte fundamental de riqueza na sociedade passou a ser o conhecimento. Não se trata de fabricar coisas materiais ou industriais ao velho estilo da pós - revolução industrial, mas sim em criar conhecimento, em ter ideias criativas e saber transferi-las para situações práticas para o bem da comunidade. A missão das instituições de ensino superior é a de produzir conhecimento, inovar, fazer com que as pessoas estejam continuamente a aprender novos conhecimentos, contribuindo para o desenvolvimento e progresso da sociedade, através da investigação e da tecnologia.

Por este facto, aquelas instituições incrementaram a sua produção de conhecimento (investigações), de modo a promoverem um impacto social e económico significativo, quer ao nível local/regional, quer ao nível nacional e internacional. As transformações efectuadas converteram as instituições de ensino superior em organizações estruturadas, onde o mais importante é o pensamento crítico, o questionamento do conhecimento e dos paradigmas científicos estabelecidos, bem como a promoção da inovação (Coller, 2003; Duderstadt, 2000).

É um facto que há cada vez mais conhecimento acessível, mas não é fácil, desde a sua complexidade, verificar a sua fiabilidade e definir uma ordem. Por vezes, o novo conhecimento demonstra que o anterior conhecimento estava equivocado. Este contexto de mudança acelerada obrigou a uma reestruturação das universidades ou das instituições de ensino superior, de tal modo, que passou a proteger mais os activos tangíveis, pois deles depende o avanço do conhecimento.

O poder da universidade provém da 'licentia' (licenciatura), de outorgar certificações ou títulos oficiais para se poder desempenhar uma profissão. O poder dar títulos superiores é importante, de tal modo que sustenta neles a sua fonte principal de poder social. Ultimamente, houve novas exigências, de tal modo que outro dos poderes que passaram a ostentar as universidades, principalmente as de maior prestígio e ligadas à investigação, foi o de formar professores de ensino superior e de outros níveis de ensino (sector terciário), além de formar profissionais. Há poucas universidades no mundo que se dediquem exclusivamente a formar doutores e investiga-

dores, devido à sua dependência financeira do sector público (Bok, 2003; Bowen and Shapiro, 1998).

Desde a sua criação, a universidade teve sempre um sentido universal, internacional. Neste sentido, surgiram os programas de mobilidade europeia para alunos e professores que converteram o ensino superior e a investigação sem fronteiras. Esta ideia de mobilidade também irá passar ao sistema de avaliação, ao nível nacional ou internacional, com a presença assídua de comités ou personalidades estrangeiras a diagnosticarem o desempenho pedagógico, os currículos e as instituições de ensino superior. A universidade deixou de ser uma ilha isolada para fazer parte de uma rede, de uma estrutura em forma de 'multiversidade virtual' (protocolos, parcerias ou outras modalidades de integração mais abrangente)¹. Estas organizações complexas e técnicas da sociedade começaram a apostar na qualificação e especialização do pessoal docente (formação avançada) e não docente e, ainda, num grau elevado de qualidade de ensino. Passou-se, assim de uma universidade elitista a uma universidade 'massificada' (crescimento súbito, sem controlo, nas últimas décadas do século XX), sacrificando, um pouco, a qualidade do ensino (Martins, 2007).

Por outro lado, há uma tendência das universidades (públicas, privadas) a tenderem imitar a Harvard University (processo de 'harvardização') ou, então, o modelo de '*research university*', quer no processo de docência, quer nos esforços pela investigação. O que é certo é que já não existem universidades, sejam elas pequenas ou regionais, que se dediquem exclusivamente à docência. Ultimamente, surgiu um tipo de universidades dedicadas, apenas, ao terceiro ciclo e à formação específica de investigadores, o que supõe uma aposta de recursos financeiros. É evidente, que este modelo só se expandirá com o apoio financeiro do estado e/ou de entidades privadas (empresas).

¹ As universidades de grande renome internacional, por exemplo de Oxford e Cambridge, assim como o grupo 'Ivy League' (uma dúzia de universidades antigas e prestigiadas americanas, destacando-se Harvard, Yale e Princeton) constituem blocos de instituições internacionais, situando-se no epicentro da rede mundial de universidades ao nível da produção do conhecimento e da investigação científica (projectos comuns).

Apesar de ser lento o ritmo de crescimento nas instituições de ensino superior, o desafio actual é o da universalização, isto é, as instituições convertem-se em acessíveis a todos os públicos, com a preocupação pela qualidade, pela excelência da sua organização e pela investigação (Miguel, Cais y Vaquera, 2001). Essa universalização incorporou novos públicos, com a oferta de cursos, de estudos terciários. Todos sabemos que cada vez há mais alunos 'adultos' (e estudantes trabalhadores, com capacidade de auto-financiamento) nas instituições de ensino superior (especialmente na universidade à distância ou universidade aberta), em cursos de pós-licenciatura, 'Masters', pós-graduações ou especializações adaptadas aos profissionais.

Sabemos que o custo da educação superior é muito elevado. É maior do que o custo da vida. Por isso, as instituições de ensino superior terão de controlar e/ou de reduzir os gastos, com uma gestão racionalizada, se querem um ensino superior mais barato e de melhor qualidade. Com efeito, é necessário realizar mudanças substanciais ao nível organizacional, no âmbito da relação 'custo/qualidade'. A ideia é que uma geração pague a educação da geração seguinte (equilíbrio geracional). Todavia, na sociedade actual, essa transferência de uma geração a outra não é tão óbvia.

2. Os objectivos da reestruturação das instituições de ensino superior

As instituições de ensino superior manifestam uma multiplicidade de objectivos, nos seus planos estratégicos, que não são fáceis de hierarquizar. Destaquemos alguns desses objectivos. Um desses objectivos identifica-se com o tipo de ensino que ministram e com a docência (formação). Um outro, que antes era marginal, passou a ser um dos objectivos fundamentais, sendo o da investigação. Um terceiro objectivo é o ser guardião da cultura sabendo transmiti-la a todos os seus alunos (daí a importância da cultura e do papel socializador da organização universitária). Por último, o sentido de responsabilidade pública da universidade, como serviço público, é o de 'multidiversidade'. Todos reconhecemos o contributo valioso do seu serviço público e de bem social para com a sociedade, inclusive ao nível da

investigação básica e aplicada. Mas, esses contributos obrigam aquelas instituições a estarem mais atentas, ou mais dependentes do mercado de trabalho ou mercado empresarial e das necessidades reais dos seus clientes (Zabala, 2005).

Actualmente, qualquer modelo de instituição de ensino superior deve dedicar-se à formação ao longo da vida no âmbito da diversidade de alunos que recebe. Esta característica implica que estas instituições deixem de estar dominadas pelos docentes, para se voltarem para as exigências dos alunos, para os interesses dos clientes, incluindo as necessidades futuras dos antigos alunos. Os professores decidem, cada vez menos, os planos de estudos ou os conteúdos dos novos programas, pois como qualquer organização social, a instituição de ensino superior gira à volta do 'cliente' (do aluno e do antigo aluno). Por isso, cada instituição de ensino superior deve conter uma (ou várias) comunidade de aprendizagem, onde os seus membros definem as suas preferências educativas, ou formativas. Estas comunidades de aprendizagem dissipam-se com as dos profissionais. Este é um dos objectivos da Declaração de Bolonha. Os cursos profissionais convertem-se em estudos (formação) genéricos que permitem aceder a profissões diversas e a futuras especializações.

Por conseguinte, os novos cursos superiores terão de inculcar na formação dos alunos (via profissionalizante) a vertente de investigação (aprender a investigar, como aprender usando as novas tecnologias) e uma interdisciplinaridade na aquisição de saberes, na base de créditos, em outras áreas afins ao seu curso de formação. Nos estudos de 2.º e 3.º ciclo, o modelo a adoptar será algo distinto. Deve ser um modelo que privilegie a experiência adquirida (competências), a relação pessoal da formação base interdisciplinar com a pesquisa e a investigação (experiências em centros de investigação, em empresas, no sector público ou na educação) e a capacidade de intervenção.

Retomando a nossa análise aos objectivos das instituições de ensino superior no novo contexto europeu, podemos afirmar que há uma interface entre a docência e a investigação. Qualquer bom professor universitário

deve investigar, participar em projectos de investigação e de intervenção. Pretende-se a mudança social, num anseio de produzir uma melhoria no ensino e promover o progresso social e cultural. O modelo europeu e internacional é de 'universidade – investigadora' ('research university'). Observa-se uma tendência para este modelo nas instituições de ensino superior, que é mais exigente (investigação científica avançada), devido ao avanço do conhecimento científico. Contudo, nem todas essas instituições realizam investigação avançada, de forma intensiva, devido aos constrangimentos financeiros e às limitações de recursos.

De facto, a universidade mudou as suas prioridades da docência para a investigação. Não se trata de que a docência esteja num segundo plano. Nada disso. O conteúdo do conhecimento transforma-se rapidamente e é preciso produzir novos saberes, já que há muita competitividade ao nível da inovação. É, por isso, que a docência se transforma desde do 'saber' para o 'saber como se sabe', de forma aplicada. É neste sentido que a investigação constitui uma parte importante da docência, em todos os ciclos de formação.

Por outro lado, a investigação questiona a estrutura por profissões, as áreas e os domínios do conhecimento. Para fazer frente a esta nova exigência, é necessária uma reestruturação das instituições de ensino superior (departamentos, cursos e planos de estudo). Ultimamente, está-se revendo a estrutura das disciplinas (currículo) e das áreas ao nível dos cursos, com uma maior flexibilidade e interdisciplinaridade. Os problemas complexos do mundo actual não se podem resolver com visões disciplinares, mas sim com a integração de diversos enfoques e distintas áreas científicas. O objectivo é o de incorporar várias interpretações culturais. A globalização está a produzir uma mudança tão acelerada, que a antiga 'árvore da ciência' com as suas ramas (mais ou menos 180 áreas), é incapaz de se manter (incluindo a própria divisão de departamentos), já que aparecem novas áreas (ciências) (Martins, 2007).

Efectivamente, vivemos hoje num ambiente multicultural (admite guetos de culturas diversas) e/ou intercultural (mistura de culturas, mestiçagem de cultura).

Critica-se o sistema de ensino superior excessivamente profissionalizado, pois não se necessitam tantos profissionais de determinadas áreas. Aconselha-se uma educação terciária mais geral, humanista e apoiada em grandes ideias e em 'activos de conhecimento'. Parece que regressamos a uma '*liberal arts education*', numa instituição com uma dimensão reduzida, onde a relação pedagógica docente/discente é intensa, em que nos três ou quatro anos de formação se desenvolvem os interesses gerais dos alunos (período de licenciatura). Trata-se de um modelo que pretende formar bons cidadãos, com valores democráticos e solidários (Miguel, 2002).

Sabemos que a maioria dos alunos vai para o ensino superior com 18 ou 19 anos, permanecendo na instituição três ou quatro anos. Neste período, o seu processo de amadurecimento muda consideravelmente, pois se socializam (relações diversas) e aprendem matérias profissionais. É uma época ideal, de rebeldia, de curiosidade, de investigação, de estudo autónomo e responsável, de aquisição de valores, etc. A instituição de ensino superior converte-se numa comunidade de socialização. Actualmente, o ensino em rede e a comunicação digital (Internet, telecomunicações móveis) criam sistemas globais de comunicação e informação ao nível mundial (campos virtuais e comunicação). O potencial de socialização mundial pelas redes globais de comunicação será um dos aspectos que irão mudar no sistema universitário (Levin, 2003).

É evidente, que um curso superior (licenciatura) pode não ser suficiente para conseguir o primeiro emprego, mas sim para desempenhar uma actividade que exija uma continuidade de aprendizagens. Educam-se os jovens para serem cidadãos críticos, numa sociedade democrática.

Os métodos de avaliação, preconizados em qualquer instituição de ensino, são identificados numa lógica de dinâmicas, de interacções institucionais, que determinam na prática a sua autenticidade, eficácia e eficiência. Esta forma de validação é traduzida, em geral, na qualidade do desempenho dos docentes, do seu grau de cientificidade, da qualidade das práticas pedagógicas e

3. Características da avaliação das instituições

metodológicas, de assessoria nas tutorias, para além dos elementos identificados com a qualidade da instituição (Davaud, 1992: 37-49). É óbvio que os processos avaliativos e os elementos de análise institucional têm como relevância visível as boas práticas realizadas. A mais-valia daqueles processos apoia-se na reflexão contínua sobre a 'prática', o que implica uma eventual ruptura a par de um confronto com as mudanças exigidas. Neste sentido, são necessárias coordenadas de avaliação orientadoras das características dos modelos de avaliação do ensino e da qualidade institucional.

Nos últimos tempos, a avaliação tem merecido uma especial atenção nas investigações educacionais, fundamentalmente no que se refere à relação 'ensino-aprendizagem' (interferência recíproca) (Gago, 1994). Sabemos que avaliar é projectar um vínculo entre a motivação e a mudança, entre a mudança ou reestruturação e a inovação, produzindo alterações objectivas, quer na vida da instituição e na forma de ensino, quer nos comportamentos dos docentes, não docentes e alunos. A avaliação converteu-se numa prática educativa da qualidade, que obriga a um processo de 'inovação multidimensional', que perspectiva a melhoria da formação e/ou da qualidade do ensino.

É verdade, que o sistema educativo, na actualidade, exige uma prática de avaliação institucional, que tenha em conta mais o (s) facto (s) educativo (s) do que os seus resultados. Este modo de abrangência envolve aspectos e factores relacionados com a prática dos docentes, dos alunos, das metodologias e das estratégias de ensino, dos meios e recursos didácticos, das estruturas organizativas, dos equipamentos, das instalações, dos espaços de estudo, dos planos curriculares, da qualidade de administração e gestão, etc. Ou seja, há um envolvimento de todos os âmbitos e domínios relacionados com o ensino, as estruturas, os processos utilizados e com a dinâmica de actuação socioprofissional. Por isso, cada instituição de ensino superior deverá ter um modelo de avaliação da qualidade e de eficiência, com base em critérios estabelecidos (Martins, 2007: 199-203).

Na execução da avaliação estabelecem-se processos identificadores do (s) estilo (s) de liderança, das qua-

lidades das redes comunicacionais, dos conflitos e da sua resolução, dos estatutos e dos mecanismos de poder (órgãos), dos objectivos do plano estratégico institucional, dos projectos e programas de investigação e de inovação, da organização dos departamentos e secções científicas, dos mecanismos de controlo, das especificidades de funções, etc.

A avaliação institucional no ensino superior deve integrar os seguintes âmbitos (Estrela e Nóvoa, 1993; Ingram, 1993: 12-14; Martins, 2007; Rosales, 1992: 40-43):

311

- *Avaliação curricular.* Esta avaliação localiza-se na vertente educativa das áreas ou unidades curriculares que objectivem uma investigação educacional. Expressa juízos da realidade, engloba as práticas, a eficácia dos métodos e metodologias, a planificação e desenvolvimento curricular, a análise dos resultados curriculares, as dimensões curriculares, a relação com os contextos envolventes, etc. A própria avaliação dos 'currículos' não se limita às áreas ou unidades curriculares, mas também à sua multidisciplinaridade, às actividades e experiências diversificadas realizadas por professores, alunos, gestores e actores intervenientes.
- *Avaliação do desempenho profissional dos docentes.* Este tipo de avaliação, mesmo com os seus graus de subjectividade, pretende avaliar o desempenho pedagógico dos professores, cujos objectivos se apoiam na orientação e organização pedagógica, na formação acrescida ou avançada, com o intuito de melhorarem a qualidade científica – pedagógica. Ou seja, esta avaliação é entendida e direccionada para a responsabilização, formação e desenvolvimento profissional dos professores, perspectivando e garantindo a qualidade do saber, do 'saber fazer' e das práticas educativas. Desta forma se legitima o controlo social sobre a profissão docente (Elliot, 1990).
- *Avaliação dos alunos/discentes.* Este tipo de avaliação relaciona-se com o rendimento escolar dos alunos, com o domínio de competências adquiridas nas áreas curriculares e no curso, com o desen-

volvimento de destrezas práticas, com a aplicação dos saberes e com a capacidade de pesquisa, com os estágios, com a inserção no mercado de trabalho, etc.

- *Avaliação institucional.* A avaliação das instituições de ensino superior é uma prática recente, que exige uma reflexão contínua, em relação: à complexidade do facto educativo (processo, resultado); às necessidades dos docentes, considerando as suas capacidades de intervenção educativa e qualificação ou especialização; à 'história' da instituição, no contexto em que está inserida e do contributo dos seus integrantes e actores educativos (parcerias, protocolos); ao aperfeiçoamento integral do ensino/formação, dos docentes, não docentes, administradores e gestores; ao aperfeiçoamento das metodologias de ensino; à promoção de medidas de gestão de qualidade; ao estabelecimento de graus de responsabilidades/responsabilização, etc. (Martins, 2007)

Nesta valorização institucional haverá um '*design*' integrador com uma base conceptual (projecto estratégico, estatutos, programas, cursos, ...); com critérios de acção (resposta às necessidades); com modalidades de responsabilização; com domínios de avaliação dos docentes, alunos, não docentes e dos actores educativos; com as metodologias de avaliação; com a eficácia dos resultados (cursos); com a inserção no mercado de trabalho (empregabilidade); e com as finalidades do próprio processo de avaliação.

Por conseguinte, a qualidade de ensino nas instituições de ensino superior abrange as estruturas organizacionais, os processos e os resultados do ensino/formação. Para satisfazer estes reptos, aquelas instituições devem estabelecer critérios objectivos de inovação no seu processo avaliativo, de modo a validarem as práticas efectuadas (eficácia, eficiência), tendo em conta algumas das seguintes condições (Gago, 1994; Martins, 2007):

- *Logística.* As instituições de ensino superior, no quadro jurídico da sua autonomia, devem fomentar a diversidade e a inovação no ensino superior e estabelecer estruturas organizativas favorecedoras

da responsabilização em todos os seus elementos e medidas eficazes de concretização dos seus objectivos. O bom sucesso institucional depende da adequação dos objectivos do plano estratégico às necessidades reais, da planificação e previsão das necessidades, do envolvimento dos actores ou parceiros, das investigações financiadas e concretizadas, etc.

Neste sentido, as estruturas do ensino superior expressam dois âmbitos de valores: o educacional, que aborda as preocupações didáctico-pedagógicas, e o financeiro, que está relacionado com a gestão e administração e com o binómio 'receitas – despesas'. Enquanto na dimensão organizativa destacamos as medidas administrativas, de controlo, a qualidade, a especialização de funções, na funcionalidade dos departamentos as funções, os cursos e os estágios curriculares e pré-profissionais dos alunos. São, ainda, importantes, a oferta institucional de tempos e espaços de formação, o intercâmbio de saberes, a pesquisa e investigação, os espaços físicos, os laboratórios, salas de leitura, bibliotecas, etc.

313

- *Recursos Humanos* (mais valia das propriedades intelectuais, ambiente e cultura institucional). O clima e o ambiente humano institucional são fundamentais para gerar uma cultura própria, que influencie o êxito profissional e escolar. Sabemos que são vários os factores definidores dum bom clima de vivências e as suas implicações nas relações humanas (interacção). Deve-se proporcionar um equilíbrio definidor das estruturas, dos processos, dos comportamentos, das atitudes, das capacidades, das normas, das funções a desempenhar, etc. São, ainda, relevantes, os espaços físicos, científicos, culturais e recreativos disponíveis aos elementos educativos.
- *Financeiras*. Cada instituição é definida como uma unidade económica, social e psicopedagógica, que promove actividades de cooperação, de coordenação inter e pluridisciplinar, parcerias, de modo a mobilizar a participação activa institucional. Por isso, o potencial humano, afectivo e emocional, com as

suas competências e investimento socio-pessoal, é mais-valia que se une à riqueza ou disponibilidade material e financeira da instituição. A qualidade e a diversidade das características das instituições projectam-se na autonomia científico-pedagógica, na sua cultura e história. Assim, actualmente, as instituições de ensino superior apresentam uma dinâmica interactiva, multidimensional, inter e pluridisciplinar, que está a privilegiar a investigação, a inovação, as práticas, os graus de liberdade e a coesão e mudança social.

Evidentemente, que o sistema avaliativo no ensino superior deve permanecer actualizado continuamente, integrando os âmbitos logístico, estrutural, científico, curricular, financeiro, material e uma gestão equilibrada. Por isso, a avaliação constitui num processo dinâmico, interactivo, multidimensional, inter e pluridisciplinar, privilegiando a objectividade, a transparência e a cientificidade (Rosales, 1992: 38-42). As instituições de ensino superior, independentemente da sua função, pretendem ser eficazes e eficientes na sua missão, apoiando-se na comunicação e nos critérios específicos de avaliação, para garantir a confiança dos actores e a qualidade do ensino.

4. Implicações da avaliação na qualidade do ensino superior

Já dissemos que os métodos de avaliação, preconizados nas instituições de ensino superior, constituem uma dinâmica que interfere nas práticas educativas/pedagógicas e identificam a qualidade da instituição (Perrenoud, 1992: 160-164). A prioridade avaliativa apoia-se, assim, numa perspectiva evolutiva e de desenvolvimento institucional, que aquilata uma cultura (global, social), uma qualidade e 'excelência' das suas próprias práticas e projectos.

A Lei n.º 1/2003 (D.R. I Série, n.º 4), de 16 de Janeiro, no seu artigo 6.º refere que as instituições de ensino superior são centros divulgadores e transmissores de conhecimento científico, de cultura, do saber técnico/tecnológico, articulando o estudo, a docência, a investigação e a intervenção na comunidade. Em relação às instituições politécnicas, o art.º 7 indica que estas ins-

tuições são centros de formação cultural e técnica de nível superior, cabendo-lhes a missão de formar para o exercício da actividade profissional, com qualificação e especialização.

Por conseguinte, o sistema de ensino superior, em Portugal, segue critérios adequados à sua natureza, como por exemplo: ter cursos em diversas áreas científicas; dispor de pessoal docente qualificado, doutorados e especialistas, de modo a responder às necessidades de orientação científico-pedagógica (cursos de 1.º, 2.º e 3.º ciclo, júris de provas, etc.); ter instalações adequadas à exigência do ensino superior e à tipologia dos seus cursos (bibliotecas, laboratórios, espaços de estudo e investigação, etc.); implementar actividades de ensino, de investigação e de transmissão de informação relevante, de saberes e cultura; prestar serviços à comunidade, através de programas, projectos ou actividades comunitárias; etc.

Em relação à avaliação da qualidade, aquele normativo jurídico, no seu art.º 4, exige o cumprimento dos seguintes parâmetros de qualidade: do ensino, das metodologias, dos processos de aprendizagem e de avaliação dos alunos; da formação científico-pedagógica e técnica dos docentes; da adopção de estratégias que garantem a qualidade do ensino/formação; de promoção de actividades científicas, técnicas e artísticas integradas na missão da instituição; de estabelecimento de parcerias, protocolos e outras formas de colaboração nacional e internacional; da colaboração interdisciplinar, entre departamentos e/ou secções e interinstitucionais; de promoção da eficácia e eficiência de gestão, organização e administração; da adequação do ensino à qualidade das competências; da posse de instalações, equipamentos e espaços de qualidade; da produção de materiais e recursos; da promoção do sucesso escolar e cultura científica, garantindo a inserção no mercado de trabalho e contribuindo para o desenvolvimento regional e nacional; e da prestação de serviços à comunidade.

Efectivamente, a avaliação pressupõe um leque de finalidades que concretizam os objectivos do plano estratégico da própria instituição. De facto, as instituições de ensino superior, na sua imparcialidade e autonomia,

devem seguir as decisões dos seus órgãos, criarem espaços e tempos de aprendizagem para professores e alunos, publicitar os relatórios de avaliação, zelarem pela qualidade e tipologias das actividades e, ainda, a actualização e inovação de conhecimentos.

Em geral, a avaliação nas instituições de ensino realiza-se por duas fases: a auto-avaliação (avaliação interna) e a avaliação externa. Cabe ao respectivo ministério a que pertencem essas instituições estabelecer os elementos fundamentais da avaliação institucional e do desempenho dos professores. Enquanto a avaliação interna é da responsabilidade das instituições e, por isso, são elas que estabelecem a sua cultura avaliativa e suportam o seu financiamento, na avaliação externa, cabe ao respectivo ministério a responsabilidade e a garantia financeira.

Deste modo, a avaliação considera-se um elemento crucial na gestão e organização duma instituição, fomentando a melhoria do ensino, em termos de qualidade e aperfeiçoamento. Por isso, ela contempla todos os actos e actividades realizadas institucionalmente, respeitando a objectividade do processo avaliativo, de forma explícita e previamente estabelecida, num diálogo permanente e negociado que envolva todos os actores e protagonistas educativos. Os indicadores quantitativos/qualitativos do processo avaliativo permitem corrigir os pontos débeis ou menos positivos na instituição (Martins, 2007).

Os cursos superiores passam a ter uma avaliação contínua (interna, externa e até meta-avaliação) ao nível europeu, em relação à qualidade do ensino ministrado, do desempenho dos professores e da investigação produzida (critérios de produção). A universidade do futuro passará a ser uma rede em interconexão ampla, com grupos e áreas integradas por temáticas ou por problemas, com inter-relações reais, físicas ou virtuais. As novas tecnologias produzem mudanças na rede e nos tipos de relações, muitas delas desconhecidas.

5. A limitação do financiamento e dos recursos institucionais

Um dos debates mais interessantes sobre o ensino superior é o do financiamento público, o dos preços das propinas e a ampliação das bolsas de estudo aos alunos com dificuldades. Não é este o lugar para analisarmos

as problemáticas do incremento das propinas no ensino superior. O que queremos questionar é se o ensino superior consiste (Bloom, Hartley, Rosovsky, 2006): num bem público que acrescenta valor à sociedade com vantagens para os indivíduos que beneficiem deste tipo de ensino e formação; ou num bem privado que beneficia os estudantes que detém /ou ganhem mais dinheiro e, por isso, usufruem de diversas vantagens como um resultado da sua formação.

Se consideramos que este ensino é um 'bem público', a sociedade deve ser responsável pelo financiamento integral das instituições de ensino superior, caso contrário, se consideramos que é um 'bem privado', o financiamento e o seu respectivo modelo enquadra-se no marco da economia de mercado e, por isso, cabe aos estudantes enfrentarem os custos (propinas) da sua formação.

A teoria do 'capital humano', mesmo que criticável, considera a educação um investimento com vários tipos de rendimento: a participação no mercado de trabalho, a probabilidade de empregabilidade e de conseguir um emprego, os investimentos (bolsas), as condições de trabalho, de saúde, etc. Assim, a formação do aluno incide, positivamente, no seu bem-estar, a partir da:

- Melhoria das competências, das capacidades e habilidades (quantificação) incrementando a possibilidade de integrar o mercado de trabalho, exercendo a sua profissão, protecção do seu emprego, possibilidades de progressão, criação de empresas, aumento de salário, etc.
- Procura de empregos mais interessantes e motivantes, que expressem a sua autonomia, reduza as tarefas de rotina e aumente a participação nas decisões. Isto requer uma formação mais ampla no sentido de ampliação de novas formações ao longo da vida.
- Efeitos positivos na saúde, no bem-estar pessoal, social e na profissão, pois a instrução e a formação incrementam conhecimentos, mais obrigações (direitos) e um sentido de participação de cidadania (Bloom, Hartley, Rosovsky, 2006).

É difícil identificar e quantificar, com rigor, os benefícios públicos e privados que se produzem com a

formação do estudante, num sistema de 'custo - benefício'. Não há evidências claras que sustentem que o ensino superior produz benefícios sociais superiores aos benefícios pessoais dos estudantes. Neste sentido, não se deve financiar com fundos públicos o ensino superior, pois estaríamos contra a equidade, ao favorecer apenas os estudantes que entram naquele nível de ensino (Zabala, 2003). Esta ideia favorece, nas últimas décadas, a redução ou o não aumento do financiamento público directo às instituições de ensino superior.

Parece que ao aumentar o gasto público por estudante, o retorno para a sociedade é menor, pois há dificuldade em medir (exteriormente) o benefício social dessa educação/formação. A procura de soluções nestas questões implica novas orientações de política de financiamento, na tentativa dum equilíbrio entre o estado e o mercado (Martins, 2007). Neste equilíbrio, o estado encarrega-se de financiar parcialmente os estudos, outorgando empréstimos, bolsas e outras ajudas aos estudantes, para poderem afrontar o preço das propinas. Por isso, há a necessidade de reformar e potenciar uma política de bolsas e ajudas, proporcionando a execução do princípio da equidade e da igualdade no acesso a este nível de ensino (Zabala, 2005).

Outro aspecto importante e paralelo é a oferta de recursos adequados às instituições de ensino superior para a qualidade do seu ensino. Neste sentido, surge o financiamento por objectivos, ou seja, o de vincular o ensino superior com o sistema produtivo, o que poderá limitar a magnitude do seu contributo à economia e às actividades que promove e desenvolve a investigação e a inovação para melhorar a produtividade na sociedade ou comunidade local. As instituições devem ter incentivos na concretização dos seus projectos estratégicos, onde o financiamento se ajuste à potencialidade do seu impacto económico e social, de modo a melhorarem a qualidade de ensino e a desenvolverem competências nos alunos (Escolano Benito, 2006). É óbvio que as instituições de ensino superior dependem muito do orçamento e subsídios do Estado, dos recursos para a investigação (projectos financiados), das propinas dos estudantes e até de parcerias, ou colaborações com outras entidades

empresariais privadas, ou instituições nacionais e estrangeiras (Bok, 2003).

Reconhecemos que o recurso mais importante nas instituições de ensino (superior) é o pessoal (capital humano como mais-valia). O seu custo numa gestão racionalizada ronda os 70 a 80 por cento do orçamento, cifra esta que é bastante superada, alcançando quase os 100 por cento.

É verdade que os professores constituem um indicador excelente de qualidade global de qualquer instituição, daí a aposta institucional na sua formação avançada e qualificada (especialização). O novo estatuto da carreira docente expressa o sistema de habilitação (acesso) para ser funcionário (público) e exige uma dedicação especial ao 'saber' e à 'ciência' (investigação), de modo a permitir a progressão na carreira. No futuro, a estabilidade no emprego na função pública não existirá, pois os contratos serão temporários, e por objectivos flexíveis. Isto é, dependerá muito da avaliação institucional e do desempenho dos professores, da valorização das investigações realizadas, dos projectos de investigação financiados, etc. As diferenças nas instituições de ensino superior estarão nas carências de capital humano (formação) adaptado às novas exigências da sociedade do conhecimento, no 'aprender a aprender' (formação avançada para os docentes) e na relação ideal de rácio de 6 a 7 professores e de 2,5 a 3 não docentes por 100 alunos.

Nos últimos tempos, o financiamento de investigação nos centros de investigação universitários e politécnicos aumentou (projectos de investigação), com especial destaque para o prestígio dos directores de investigação e/ou equipa de investigadores, que constituem 'activos' importantes nessas áreas de investigação, mesmo reconhecendo que o equilíbrio da investigação básica e aplicada é complicado. Em realidade, a tensão produz-se entre a investigação que os professores realizam por curiosidade e a investigação que têm de fazer para outras agências, no âmbito das linhas de investigação institucionais (Levin, 2003).

Evidentemente, que os sistemas educativos modernos promovem bolsas de estudo, empréstimos e trabalho

parcial, realizando por exemplo, na Austrália, pagamentos aos estudantes com cargo aplicado ao seu futuro económico, deduzindo na sua declaração de rendimentos (IRS) ao longo da vida (pagamento proporcional). Assim se transfere o custo da educação superior aos estudantes, que se beneficiam num momento da vida em que podem pagar e aqui o benefício dessa educação se materializa. As instituições de ensino superior dependem, cada vez mais, do mercado de trabalho/empresarial. A tendência é a de transferir a responsabilidade económica da educação terciária das famílias para indivíduos.

Uma fonte nova de ingressos remete-nos para antigos alunos das instituições de ensino superior, que normalmente se encontram em situação económica mais desafogada ou boa, devido à educação recebida na sua instituição formadora. São potenciais clientes de novas ofertas de cursos ou de formação, numa fidelidade à instituição superior. Por isso, as instituições oferecem programas e projectos formativos virtuais ('*on line*') ou semi-presenciais para os antigos alunos e novos públicos, num horário flexível (pós - laboral).

Em muitas universidades presenciais europeias e americanas utiliza-se a educação virtual para suprimir ou melhorar a educação presencial. Os melhores programas de ensino '*on line*' iniciam-se nas instituições presenciais de prestígio. O mais característico destas instituições de ensino superior é serem uma comunidade de aprendizagem '*residencial*' e semi-presencial, desenvolvendo-se contactos e relações múltiplos e diversificadas (programas de mobilidade). No futuro, o valor de uma instituição do ensino superior será medida pela sua capacidade de criar comunidades de aprendizagem (diversas), com objectivos diferentes. A pressão de mudança qualitativa para o ensino virtual nestas instituições é enorme, superando-se, os problemas de tempo e de espaço.

Por outro lado, não sabemos o alcance da crise económica no financiamento das instituições de ensino superior. A Associação Europeia de Ensino Superior coloca-nos perante a '*ironia*' do estrangulamento financeiro, devido à desconfiança das '*políticas empresariais*' das funções do estado, com consequências no modelo organizacional, na qualidade de ensino e na oferta de

cursos para os próximos anos naquelas instituições (Duderstadt, 2000; OCDE, 2008). Na nossa perspectiva devemos enfrentar os seguintes riscos:

- A diminuição lógica da qualidade em contraste com a crescente comercialização de ensino superior, especialmente nas ofertas de 2.º Ciclo (Mestrados) e cursos de Pós-licenciaturas, havendo uma disparidade nos valores das propinas nas instituições de ensino superior;
- A lógica de mercado de oferta de cursos em contraste com a consequente (re) estruturação e/ou adequação dos cursos e profissões no novo cenário da sociedade actual e do modelo de Bolonha;
- As dotações orçamentais para o ensino superior, cada vez mais reduzidas, face aos gastos correntes (despesas) e às exigências do ensino e da investigação, criam uma competitividade desigual na captação de 'clientes', na procura de receitas próprias e no estabelecimento de cooperações e parcerias;
- A relação entre o 'capital cultural' europeu com o respectivo 'capital cultural de cada país' membro da União europeia, principalmente os países do Sul;
- A filosofia de 'manager', subjacente à desresponsabilização do Estado no financiamento às instituições de ensino superior, provocando concorrência entre as instituições e no acesso ao ensino superior, o que determina a criação de consórcios, fundações e redes de instituições.

321

As mudanças actuais são tão aceleradas que exigem estabelecer estratégias e imaginar cenários para se enfrentar o futuro, quando este não é tão evidente. É preciso uma planificação efectiva e estratégica nas instituições de ensino superior. Desde o século XIX que evoluiu a ideia de universidade para a diversidade e desta à multi-diversidade e este será o cenário no futuro, promovendo universidades universais (redes), com uma dimensão transnacional.

A reestruturação das instituições de ensino superior, com um novo quadro jurídico e legal de suporte, torna-se

**Algumas
reflexões
(in)conclusivas**

necessária para conseguir a agilidade suficiente de oferta de novos cursos e programas, num tempo mínimo (1.º e 2.º ciclos de formação). Por isso, nesta transição para novos modelos, devemos harmonizar duas perspectivas, para além da investigação (projectos, programas): a perspectiva tradicional (ensino), básica, que educa e forma em conteúdos teórico-práticos; e a perspectiva dinâmica, moldada ao mercado de trabalho e que oferece programas específicos (cursos, estágios e acompanhamentos de formação) para as empresas e clientes específicos que o solicitem. A população necessita, cada vez mais, necessita de educação terciária ao longo da sua vida laboral ou profissional. As pessoas não só mudam de emprego, mas de curso, ou especialidade, várias vezes no seu percurso. O objectivo será o de transformar o conhecimento em sabedoria.

No âmbito universitário europeu, as instituições de ensino superior têm vindo a cumprir as recomendações gerais e associadas na prática aos programas de colaboração e cooperação europeia (por exemplo, Programas Erasmus, Sócrates, Leonardo Vinci, etc.).

É neste novo cenário que as instituições de ensino superior se convertem em comunidades de aprendizagem, onde os papéis tradicionais se misturaram com outros, como o da inovação e da investigação. A qualidade do ensino será um factor importante, mas a administração cada vez mais controlará os custos, tomando decisões por encima dos interesses dos professores.

É possível que a universidade continue a manter o monopólio da educação pós-secundária, mas com a inclusão da educação terciária deverá expandir-se mais, associando-se a outras instituições afins (parcerias em rede). Gerar uma cultura escolar nas instituições de ensino superior, que se converta numa adição dos alunos à sua própria instituição formadora, ao longo da sua vida laboral, parece-nos muito positivo. É provável que surja a tendência dos alunos em irem a instituições mais baratas (matrículas), menos elitistas, mais inovadoras, onde possam estudar com espaços apropriados, onde se investigue (ou estagiarem), o que torna essas instituições de ensino superior mais abertas, à distância ou virtualidade do ensino, de modo a que os alunos tenham atitudes

mais activas ao longo do seu processo formativo. Para tal, exige-se mais responsabilidade e disciplina nesse processo de 'virtualização' das universidades ou instituições de ensino superior (programas virtuais, semi-presenciais e presenciais), seja no seu 'campus', ou em rede, ou, até, no lugar de trabalho.

É neste contexto que falamos em criar comunidades de aprendizagem diversas, em que o papel de 'professor', 'estudante' e 'investigador' vai sendo cada vez mais redefinido e de intercâmbio. A rede é útil para comunicar informação (gestão do conhecimento), mas má para certificar se essa informação é fiável ou credível, pois pode cair numa comercialização e propaganda excessiva, que é necessário controlar.

Outro aspecto relevante é que se administrem melhor os recursos públicos e privados. Sabemos que estas instituições são organizações complexas e concentram imensos recursos. A educação terciária e a investigação básica e aplicada são cada vez mais caras, o seu custo cresce, mas também a proporção de alunos para essa educação terciária é cada vez maior (há cada vez mais alunos adultos). Por isso, a tendência é a universalização da educação terciária na sociedade do conhecimento e tecnológica, de modo a proporcionar estudos pós-secundários a toda a população (activa). Daí que o valor da educação universitária é cada vez maior, pois no futuro a população sem estudos vai sendo cada vez mais residual. Aqui se situa um dos êxitos: apostar na educação terciária (elevar a taxa de escolarização); no aprender a aprender, no aprender ao longo da vida (educação polivalente e ampla); no incorporar formas de organização e de resolução de problemas sociais novos, num desejo contínuo de continuar a aprender (saber como se sabe, de modo a adaptar-se às mudanças).

Algumas instituições de ensino superior apontam uma pauta de 'excelência' para o resto das instituições. É o exemplo de Cambridge, Harvard, Oxford, Princeton, Stanford, Yale, entre outras, que constituem modelos de imitação para muitas instituições europeias para subirem os índices de qualidade. Sabemos que se investiu muito dinheiro público para se conseguir uma rede de instituições de ensino superior com recursos e capital hu-

mano (activos). Mas, o custo acelerou-se, de tal modo, que é necessário capital privado, mesmo para as instituições públicas, já que há um mercado competitivo e uma disputa para obter recursos para a investigação e inovação. Por isso, haverá que privatizar a investigação e os programas de pós-licenciaturas. Manter-se-ão instituições de excelência, com 'campus' tradicionais, que formam elites internacionais, mas, paralelamente, haverá milhares de programas, cursos e instituições que irão educar virtualmente uma franja elevada de pessoas, que necessitam de legitimar e ampliar as suas competências ou conhecimentos. De facto, não se procura um título ou certificado, procura-se aprendizagem.

Em definitivo, o sistema de ensino superior não poderá a continuar a ser custoso e pouco produtivo. Os novos gestores das instituições de ensino superior intentarão reorganizar ou refundar essas instituições e os programas e cursos, convertendo-os em mais efectivos, acessíveis e produtivos no cumprimento da tríade '*conhecimento – desenvolvimento – inovação*'. Cremos que os momentos de crise e os processos de mudança por vezes se exageram. Contudo, necessitamos, neste cenário actual, de um tipo de estudante e de professor de ensino superior em que ambos sejam aprendizes e aprendentes do saber, aprendendo na sequência '*educação – trabalho – ócio*'.

Referências Bibliográficas

BLOOM, D.E.; HARTLEY, M.; ROSOVSKY, H. (2006). 'Beyond private gain: The public benefits of higher education'. In: FOREST, J.J. & ALBACH, P. G., *International Handbook of Higher Education*, Vol. 1 (cap. 15.º). N.York: Springer.

BOK, Derek (2003). *Universities in the Marketplace: The commercialization of higher education*. Princeton: Princeton University Press.

BOWEN, W.G. and SHAPIRO, H. T. (ed.s) (1998). *Universities and their leaderships*. Princeton: Princeton University Press.

COLLER, X., *Cannon Sociológico*. Madrid: Tecnos, 2003.

DAVAUD, C. (1992). *L'évaluation scolaire: entre stratégies institutionnelles et pédagogies de référence*. Genève: Centre de Recherches Psychopédagogiques du Cycle d'Orientation.

DUDERSTADT, J.J. (2000). *A University for the 21.st Century*. Ann Arbour: Univ. of Michigan Press.

ELLIOT, J. (1990). 'Teachers as Researchers: implications for supervision and teacher education'. *Teaching & Teacher Education*, 6 (1), pp. 1-8.

ESCOLANO BENITO, AGUSTÍN (ed.) (2006). *Educación superior y desarrollo sostenible. Discursos y prácticas*. Madrid: Biblioteca Nueva.

ESTRELA, M.ª Teresa e NÓVOA, A. S. (1993). *Avaliações em Educação. Novas Perspectivas*. Porto: Porto Editora.

GAGO, J. Mariano (1994). *Perspectivas do Ensino Superior em Portugal*. Lisboa: Ministério da Educação / Dep.º Gestão Financeira.

INGRAM, D.J.E. (1993). 'A avaliação do ensino Superior no Reino Unido'. *Boletim da Universidade do Porto*, Ano 3, n.º 17 (Fevereiro), pp. 11-15.

INTERNATIONAL ASSOCIATION OF UNIVERSITIES (2002). *Globalization and the Marketing Higher Education: quality, accreditation and Qualifications*. Paris: UNESCO

LEVIN, R.C. (2003). *The Work of the University*. New Haven: Yale University Press.

MARTINS, Ernesto C. (2007). 'Avaliação institucional nas universidades: um espelho de reflexão'. In: *Educere et Educare* ((Unioeste – Paraná /Brasil), Vol. 2, n.º 3 (Jan./Jun.), pp. 197-220.

MIGUEL, Jesús M. de (2002). 'Relación entre gasto y calidad en las universidades'. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 99, pp. 40-54.

OCDE (2008). *Education at a Glance*. Paris: OCDE/ Education Department.

PALACIOS PICOS, A. (2004). 'El crédito europeo como motor de cambio en la configuración del espacio europeo de la educación superior'. *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 51, pp. 179-196.

PERRENOUD, Ph. (1992). 'Não mexam na minha avaliação'. In ESTRELA, M.^a Teresa e NÓVOA, A., *Avaliações em Educação* (pp. 155-175). Lisboa: Educa

PONS, Juan de Pablos (coord.) (2005). *La Universidad en la Unión Europea. El espacio europeo de educación superior y su impacto en la docencia*. Málaga: Aljibe.

ROSALES, Carlos (1992). *Avaliar é reflectir sobre o ensino*. Porto: Edições ASA.

ZABALA, Jesus M. G. (2005). *El espacio europeo de educación superior, un reto para la universidad*. Barcelona: Octaedro / IC-UB.

ZABALZA, M. A. (2003). *Competencias docentes del profesorado universitario*. Madrid: Nancea.