

Avaliação institucional e gestão das instituições de ensino superior

Sónia Cardoso (Bolseira UA)
Rui A. Santiago (UA/CIPES)
Cláudia Sarrico (UA)
Denise Leite (UFRGS, Brasil)
Marlis Polidori (UFRGS, Brasil)
Cecília Leite (UFP, Brasil)
Anabela Pereira (UA)
Lúcia Oliveira (IPLeiria)¹

Introdução

Ao longo das últimas três décadas anos, as estratégias políticas de intervenção do estado na organização do sistema de ES alteraram-se substancialmente. As formas de

¹ Equipa de investigação POCTI/CED/43301/2001, "Avaliação, Auto-análise Institucional e Gestão das Instituições de Ensino Superior: um estudo comparado em Portugal e no Brasil". SACSJP/UA.

controlo centralizado e burocrático, de tipo “weberiano” das instituições de ensino superior (IES) foram dando gradualmente lugar a formas mais próximas da supervisão, alinhadas com o princípio da auto-regulação. Entre as várias e importantes mudanças nas práticas organizacionais que estas alterações induziram nas IES, a adaptação à “filosofia” e aos processos de avaliação externa das actividades de ensino e de investigação constitui, talvez, uma das mais relevantes. Em todos os países ocidentais, sob princípios políticos e lógicas institucionais diversas, a avaliação tornou-se num instrumento central de controlo “pós-burocrático” do desempenho das IES pelo estado. Este novo tipo de controlo conduziu as IES a criarem novas estruturas organizacionais, a desenvolverem novos processos de “controlo da qualidade” das suas actividades e mesmo a interiorizarem as novas linguagens da economia e da gestão. De alguma forma, a avaliação externa das IES surgiu como “moeda de troca” pela maior autonomia (mitigada) ou pela “devolução” do governo e gestão às IES.

O caso português seguiu, em princípio, as tendências internacionais verificadas ao nível da implementação de sistemas de avaliação da “qualidade” do desempenho científico, pedagógico e cultural das IES. Há, no entanto, algumas singularidades que importa destacar no sistema de avaliação aprovado, na Assembleia da República, pela Lei n.º 38/94 (Bases do sistema de avaliação e acompanhamento das IES): (a) carácter mais moderado, inspirando-se no modelo holandês, que concede um espaço importante aos processos de auto-avaliação; (b) avaliação negociada por vários agentes colectivos – ME (Ministério da Educação), CRUP (Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas) e FUP (Fundação das Universidades Portuguesas) – resultando no reconhecimento da FUP como a entidade representativa das universidades públicas para o desenvolvimento do processo de avaliação (a avaliação das IES politécnicas seguiu percursos semelhantes).

A Lei n.º 1/2003 (Regime Jurídico do Desenvolvimento e da Qualidade do ES) traz algumas alterações ao sistema de avaliação aprovado em 1994, consistindo na aplicação de medidas mais sancionárias ou punitivas às IES que apresentem resultados de avaliação negativos ou que não apliquem as recomendações constantes dos relatórios de avaliação. Estas medidas prevêem, por exemplo, a redução ou suspensão do financiamento público, a suspensão e/ou a revogação do registo de cursos, a revogação do reconhecimento de graus e, até, o encerramento das instituições. Outro aspecto que se destaca é o da obrigatoriedade de os processos de avaliação das IES ou dos cursos ficarem concluídos impreterivelmente com a atribuição de uma classificação de mérito.

Na presente comunicação, centrada essencialmente na reflexão teórica sobre o impacto da avaliação nas IES, propomo-nos discutir o seguinte: num primeiro momento, perspectivar os contextos gerais em que a avaliação emerge no ES, elegendo, principalmente, a relação entre o estado e as instituições como a dimensão mais estruturante desses contextos; num segundo momento, enfatizando alguns dos aspectos nucleares dos processos da avaliação, reflectimos sobre o espaço que os agentes académicos (estudantes) podem assumir nesses mesmos processos.

2. Os contextos da avaliação

Até ao final dos anos 70, a preservação pelo estado da autonomia das universidades e dos seus profissionais, em relação aos interesses específicos de determinados grupos sociais e do mercado, era contrabalançada pelo controlo directo e detalhado do primeiro sobre as segundas – ao nível da administração, das carreiras docentes e dos currículos. Este controlo pode ser basicamente caracterizado pela existência de decisões políticas e de padrões pré-estabelecidos constituídos por métodos de controlo detalhados ligados ao acesso, ao financiamento, à administração, à criação de regras curriculares gerais e ao controlo do “staff” académico e administrativo. Para além disso, o estado mantém o poder de decidir sobre o conhecimento mais “útil” e o que pode ser ensinado nas IES, garantindo, em troca, o acesso às profissões do serviço público (Neave e Van Vught, 1994; Van Vught, 1997) e às profissões liberais, autónomas ou semi-autónomas. O princípio da homogeneidade constitui um dos principais eixos deste modelo. O estado oferece iguais oportunidades de acesso aos lugares públicos, sendo o principal receptor dos novos graduados. Uma certa homogeneidade curricular e a assunção de vários mecanismos de regulação, que podem incluir a avaliação (veja-se o caso francês, por exemplo), asseguram um controlo prévio das actividades nas IES. Mas, no essencial, a universidade mantém a liberdade para formar e construir os percursos curriculares (Amaral, Correia *et al*, 2002) e os processos de certificação profissional que permitem o exercício de profissões liberais e o acesso aos níveis hierárquicos intermédios e de topo dos serviços de administração pública.

A partir do início dos anos 80 as finalidades, os processos e as estruturas das universidades começaram a ser fortemente questionados como tal nunca antes tinha acontecido (com excepção da revolução “humdboldtiana”). A produção do conhecimento científico tornou-se cada vez mais contextualizada (ênfase no campo empírico, na multidisciplinaridade e emergência de novos actores na investigação). A

universidade perdeu o monopólio da criação de conhecimento e, externamente, passou a ser mais pressionada pelas políticas governamentais e as empresas para produzir conhecimento mais transferível e aplicável no “meio” empresarial. Estas pressões foram igualmente estendidas ao ensino a partir da contestação da sua relevância para o mercado de trabalho (Santiago e Carvalho, 2004). As narrativas vocacionais e profissionais tornaram-se nos argumentos mais esgrimidos contra os programas curriculares e os métodos educacionais que não tinham suficientemente em conta os princípios da utilidade e da empregabilidade. Simultaneamente, em vários países ocidentais, em resultado das restrições financeiras e das influências “managerialistas”, as universidades são pressionadas a entrarem no jogo da competição interinstitucional e a captarem fundos no exterior (Devaney e Weber, 2003).

Num certo sentido, este fenómeno não é totalmente novo no contexto da expansão dos sistemas de ensino superior e da evolução dos modelos tradicionais das universidades (Scott, 1995). O que constitui uma verdadeira ruptura é a inversão de prioridades (Scott, 1995): a dimensão económica do ensino superior tornou-se na dimensão mais importante e, do ponto de vista das suas finalidades, o ensino superior parece agora mover-se do campo cultural e social para o campo da economia (economia do conhecimento). Os interesses das empresas são identificados com os interesses nacionais no jogo da competição internacional (Santiago e Carvalho, 2004). A universidade é pressionada para colocar o seu “capital humano” (Slaughter e Leslie, 1997) ao serviço da economia e para assumir novos papéis no ensino e na investigação, no sentido de uma maior orientação para a “qualificação” profissional da força de trabalho e/ou para a adopção de posturas mais activas nos processos de acumulação e de privatização do conhecimento (por exemplo, as patentes).

O início dos anos oitenta trouxe igualmente, na generalidade dos países ocidentais, importantes mudanças nas estratégias políticas do estado na regulação do ensino superior, traduzidas pelo progressivo deslocamento de formas de controlo directo para formas de controlo indirecto das universidades. Com base na crença sobre a superioridade da auto-regulação em relação à administração tradicional, o estado atribui às universidades mais autonomia e retira-se do seu controlo detalhado. Este tipo de intervenção pode ser basicamente caracterizado pelas tentativas de implementação de novas modalidades “pós-burocráticas” de controlo institucional, que substituem as modalidades tradicionais de controlo *à priori* por modalidades de controlo *à posteriori*. Trata-se pois de uma “pós-supervisão” do governo e gestão das universidades e das suas

actividades académicas que procura não interferir nas decisões quotidianas (Amaral e Magalhães, 2002) mas que acaba por as influenciar substancialmente através de mecanismos de medida das performances. O princípio da homogeneidade legal é, deste modo, substituído pelo do estado avaliador (Neave e Van Vught, 1994).

Na realidade, a autonomia das universidades emerge como uma autonomia vigiada. O modelo de supervisão, que caracteriza as novas estratégias de controlo mais indirecto, não exclui a intervenção do estado na organização e funcionamento do sistema e das universidades. O estado continua a assumir um papel central na regulação, reservando para si o controlo de um pequeno número de variáveis, quer ao nível dos “inputs” (em alguns países o acesso, as carreiras e o financiamento), quer dos “outputs” (avaliação do ensino e da investigação) que são verdadeiramente estruturantes para a vida das universidades. O paradoxo que resulta deste novo modo de regulação é caracterizado por vários autores (Reed, 2002; Deem, 2001, Fulton, 2002, 2003; Amaral, Correia et al., 2002; Amaral, Magalhães e Santiago, 2003) como um modelo híbrido que combina a intervenção centralizada com os princípios sistémicos da auto-regulação institucional.

Vários autores (Reed, 2002; Meek, 2002, 2003; Van Vught, 1997) convergem na ideia de que o modelo de supervisão abriu um maior espaço para a entrada de modalidades de regulação próprios do mercado no ensino superior. No fundo, a hipótese assumida nas novas estratégias políticas de controlo é a de que a combinação entre o mercado e a auto-regulação produziriam mais eficiência e eficácia no sistema e nas instituições. Tal facilitou, sem dúvida, a importação de narrativas e de métodos de gestão do sector privado para o ensino superior e a criação de “ambientes” interinstitucionais de competição - competição por alunos (a escolha livre dos alunos surge como um instrumento de regulação), competição por recursos financeiros e competição pelo acesso à informação - apresentados como um forte estímulo ao desenvolvimento das instituições. Concomitantemente, estas são encorajadas a captar recursos no exterior com base em actividades que se aproximam do “ethos” do negócio (consultoria, investigação sob contrato, programas de ensino direccionados para o meio empresarial, marketing comparativo etc.).

Em suma, seja qual for a extensão dos modelos de supervisão ou híbridos, a intervenção reguladora do estado no ensino superior assenta hoje num conjunto de princípios que tem contribuído para alterar substancialmente o modo de operar das universidades:

- primado da contratualização entre o estado e as instituições que, em grande parte, substitui a relação administrativa tradicional (na lógica da separação entre o “provedor” e o “financiador” dos “serviços” de educação prestados);
- ênfase colocada na noção de prestação de contas que legitima o controlo do estado sobre as universidades através da avaliação externa da investigação, do ensino e do trabalho académico;
- apoio da avaliação externa em indicadores de performance mais ou menos padronizados e com pretensões universais;
- introdução de representantes externos nos órgãos de governo das IES visando a “transparência” e a abertura da “universidade/torre de marfim” ao exterior;
- tentativas de diversificação e de realização da diversidade no sistema e nas instituições com base na coordenação pelo mercado (aspecto que ainda está por provar) – escolha individual, competição e ênfase nas narrativas sobre a qualidade e a excelência.

Especialmente no que se refere à avaliação das IES, esta apresenta-se como uma verdadeira tecnologia de controlo das instituições pelo estado, e, simultaneamente, no interior destas, como uma tecnologia de controlo das práticas institucionais, colectivas (unidades constituintes) e individuais (profissionais). Nestas tecnologias estão incluídos dispositivos de medida das performances na investigação, no ensino e em certos actos administrativos ligados ao domínio financeiro. A implementação destes dispositivos decorre nas unidades orgânicas, internamente responsabilizadas pela execução dos orçamentos (eventualmente descentralizados) e pela realização e resultados da avaliação do ensino e da investigação. A influência das recomendações (ou sanções) desta avaliação constitui uma variável importante na limitação do grau de autonomia dos profissionais dado traduzir-se numa maior vigilância sobre o seu desempenho; na subordinação dos valores académicos às necessidades da economia; na ênfase da produtividade da investigação e do ensino (mais na primeira do que no segundo); no controlo explícito do trabalho académico que tende a substituir a auto-regulação individual e o controlo pelos pares (Miller, 1995; Reed, 2002; Slaughter e Leslie, 1997).

No caso português, após 1986 e até aos finais da década de 90, a autonomia institucional foi reforçada com a publicação da Lei da Autonomia Universitária (Lei nº 108/88), que concede às IES públicas uma ampla liberdade para estabelecerem os seus

estatutos, em conjunto com a autonomia pedagógica, científica, administrativa e financeira. Mais tarde, foi também concedida maior autonomia aos institutos politécnicos (Lei nº 54/90), embora em menor extensão em comparação com as universidades (Amaral, Correia *et al*, 2002). Apesar do reconhecimento político da autonomia institucional, o estado manteve um papel determinante na regulação do sistema – legislação, financiamento, controlo de inputs, *numerus clausus* e informação – embora as modalidades de controlo estatal tivessem assumido formas mais indirectas (supervisão), promovidas pelos papéis de mediação política do CRUP e do CCISP (Conselho Coordenador dos Institutos Politécnicos Portugueses). O número de alunos no sistema aumentou substancialmente, em grande medida porque os requisitos de acesso (1989) se tornaram menos exigentes, beneficiando o crescimento artificial, também rápido, do número de instituições privadas.

As “práticas” e experiências das novas situações de regulação, resultantes da passagem do modelo de controlo directo para o modelo de supervisão das IES pelo estado (Van Vught, 1997; Neave e Van Vught, 1994), que caracteriza a LAU (1988), teriam, eventualmente, também favorecido a intromissão, ainda que incipiente, do “managerialismo” nos discursos e nas práticas políticas e institucionais. Esta passagem é marcada pelo estabelecimento de acordos sobre o financiamento e avaliação das IES e, mais tarde, sobre a sua gestão financeira.

Neste contexto, as questões da qualidade e da eficiência do sistema e das IES foram gradualmente ocupando um espaço cada vez mais importante nos discursos políticos e institucionais, assim como os temas sobre a articulação da ciência e tecnologia com as empresas e a valorização dos recursos humanos. São também mais comuns, no discurso dos diferentes actores sociais e académicos, os temas sobre a flexibilidade das competências e os perfis dos estudantes nos processos de adaptação ao mercado de trabalho.

Contudo, só no final dos anos 90 as pressões “managerialistas” sobre as IES começam a ser mais sentidas. A pressão para a ligação do ensino superior à economia (do conhecimento) aumenta. A contestação das formas colegiais de governo e gestão das instituições cresce exponencialmente no discurso de alguns actores académicos e políticos. Vários factores terão eventualmente contribuído para esta situação: (a) as dificuldades de funcionamento do modelo burocrático-colegial face à expansão do sistema, à retracção do número de estudantes (a partir de 2002) e às pressões da economia; (b) o impacto das dificuldades económicas recentes do país no financiamento

do ensino superior; (c) a competição entre as instituições pela atracção de estudantes; e (d) as novas políticas neoliberais desenvolvidas pelo governo conservador a partir de 2002 (Amaral, Magalhães e Santiago; 2003)².

3. Influência da avaliação no governo e gestão das instituições

O processo de avaliação do sistema de ensino superior português compreende duas fases, que remetem para a actuação de intervenientes distintos: a avaliação externa, que prevê a participação de elementos exteriores às IES em avaliação, e a avaliação interna ou auto-avaliação, fundamentada num auto-estudo levado a cabo pela própria instituição, de acordo com um guião proposto pelo CRUP. Basicamente, os objectivos pretendidos com a avaliação – gerar e manter os padrões de qualidade – enquadram-se dentro de estratégias tendentes a preservar o modelo de supervisão (auto-regulação) do estado em relação às IES portuguesas definido pela LAU. A “devolução” do governo e gestão às universidades tem como contrapartida, no quadro da noção de prestação de contas, a possibilidade de o estado exercer um controlo de tipo “pós-burocrático” sobre as instituições, embora este controlo seja mediatizado pelo CRUP, através da Fundação das Universidades Portuguesas. Tal supõe, como atrás vimos, que as universidades desenvolvam elas próprias sistemas de auto-avaliação e de “garantia da qualidade”.

O sistema de avaliação apresenta diversas potencialidades mas, também, algumas fragilidades. Alguns dos seus pontos fortes consistem, por exemplo, (i) na mobilização, globalmente positiva, tanto das instituições como de docentes e discentes; (ii) no impacto imediato da auto-avaliação, que produz um importante efeito dinamizador interno; (iii) na aceitação, por regra boa, das conclusões dos relatórios das comissões externas de avaliação; (iv) no início da organização da auto-avaliação em bases sistemáticas e da constituição de observatórios de dados; e (v) no envolvimento, ainda que parcial ou limitado, dos estudantes no processo de avaliação. Em contrapartida, como fragilidades do sistema, pode-se referir (i) o facto de a “*avaliação disciplinar*” se ter mantido presa a um curso ou grupo de cursos afins, não considerando ainda de forma adequada a globalidade da área disciplinar, onde se deverá incluir a dimensão da

² A Lei n.º 26/2000 (Organização e Ordenamento do ES) entretanto revogada, e sobretudo a nova Lei que a substituiu em 2003 (n.º 1/2003, Regime Jurídico de Desenvolvimento e Qualidade do ES e autorização de cursos), que cria, por exemplo, um corpo de inspecção específico para o ES, tendem para a limitação da autonomia das universidades e dos politécnicos em matéria de criação de cursos e de “vigilância” das IES pelo Ministério da Ciência e do Ensino Superior.

investigação, considerada na sua ligação ao ensino; (ii) a existência de receios e resistências internas, que fazem com que as visitas das comissões externas não sejam vividas com normalidade, porque encaradas na óptica do “*juiz de fora*” e não como um processo de suporte e apoio à melhoria da qualidade; (iii) os relatórios de avaliação externa nem sempre identificarem com clareza os agentes a quem são dirigidas as recomendações, criando dificuldades às instituições em discernirem entre as recomendações que lhes são dirigidas, por serem da sua esfera de competências, e as que têm a ver com condicionalismos externos e, como tal, dirigidas ao sistema ou ao Ministério (MCES); (iv) existirem questões de organização interna, ligadas às insuficiências presentes nos observatórios internos de dados ou às deficiências de envolvimento institucional no processo de auto-avaliação: a preparação dos relatórios ainda é, em muitos casos, deixada à responsabilidade de grupos *ad hoc*, limitando o envolvimento dos órgãos de direcção das universidades ou das unidades (departamentos, faculdades ou escolas) e da maioria dos professores. Ultimamente, sob pressão da imprensa e em resultado da vontade governamental de aumentar o controlo sobre as IES, a noção de “avaliação de desenvolvimento” tem vindo a resvalar para a de “avaliação sumativa”.

Por outro lado, a ênfase de critérios ligados à economia e à empregabilidade dos estudantes e a valorização da presença de representantes das empresas nas equipas de avaliação, previstas na avaliação dos cursos (Lei n.º 38/94), podem, eventualmente, potenciar alguns “efeitos perversos” da avaliação do ponto de vista curricular, a saber:

- a valorização dos cursos mais orientados para o mercado de trabalho em detrimento dos cursos mais disciplinares nas áreas das ciências básicas;
- o alinhamento dos currículos pela “ideologia vocacionalista” (Scott, 1995) a partir da crença de que a educação/formação deve produzir efeitos imediatos na inserção profissional do estudante;
- a homogeneização dos cursos, resultante das tentativas das instituições para cumprirem as recomendações das equipas de avaliação externa, nomeadamente no que se refere à adaptação dos cursos ao meio empresarial.

Os efeitos que se espera obter com a implementação de um sistema de avaliação institucional são vários, e com diferentes enfoques, dependendo não só das preocupações de cada um dos actores aí envolvidos (professores, estudantes, dirigentes

universitários e académicos) e do seu posicionamento perante o modelo (de avaliação), mas também dos instrumentos e processos de avaliação.

Um dos pontos fundamentais da avaliação é que ela produza consequências no governo e gestão das universidades. Essas consequências envolvem o poder político e académico e consistem, por exemplo, em (i) os resultados da avaliação serem considerados para o efeito da aplicação de medidas adequadas à natureza das actividades avaliadas, nomeadamente, no reforço do financiamento público; (ii) no estímulo à criação de novos cursos ou desenvolvimento dos cursos existentes; (iii) no reforço do apoio a actividades de investigação científica; e (iv) na celebração de planos de desenvolvimento, com vista à correcção das disfunções e das disparidades identificadas.

Embora o processo de avaliação institucional se deva debruçar sobre a apreciação das várias actividades e serviços desenvolvidos pelas IES, grande parte dos seus procedimentos centra-se ainda, quase exclusivamente, nas actividades de ensino e de aprendizagem, relegando para um plano mais secundário a consideração das actividades de investigação e os estudos realizados por doutorados (Staropoli *et al*, 1998).

A consolidação do processo de avaliação passa necessariamente pela interiorização de uma “cultura” (avaliativa) que cruze horizontalmente todas as actividades das universidades e que se centre na auto-avaliação enquanto processo de análise crítica permanente sobre as finalidades, objectivos, os meios e impactos sociais concretos da educação/formação e, ainda, da criação de conhecimento científico.

A avaliação das universidades deve ser assumida como um compromisso das instituições para com os estudantes e a sociedade em geral. Contudo, o investimento nas pessoas e no conhecimento não é, por si só, a condição suficiente para promover este compromisso. Estão também em causa transformações no funcionamento das instituições relativamente aos processos de organização do ensino, da pedagogia, das condições para o desenvolvimento da investigação científica e da relevância das formações para a emancipação das sociedades.

As mudanças no ES exigem que se conheça bem as instituições o que, por sua vez, implica estudá-las e avaliá-las. Sob pressão externa da ideologia “managerialista” e das restrições financeiras, as universidades portuguesas vêm dando mostras de uma certa dificuldade em perspectivar o futuro, assumir prioridades e distinguir o importante do acessório e, sobretudo, definir com clareza objectivos no âmbito do ensino, da

investigação e da cooperação com o exterior. A reflexão a fazer sobre a estratégia das universidades implica uma análise da estrutura de poder e dos mecanismos de decisão dentro da própria universidade. Neste contexto a avaliação, principalmente a avaliação institucional (avaliação da globalidade dos aspectos das instituições, das suas unidades e da actividade dos seus profissionais), pode fornecer um contributo importante para a análise das fragilidades das universidades no que diz respeito ao significado do seu governo e gestão e ao modo como se preparam e tomam as decisões.

De facto, a avaliação institucional pressupõe sempre, na opinião de Santiago *et al* (2002a), algum grau de aprendizagem organizacional nas IES, isto é, os processos de avaliação (institucional) suscitam ou podem suscitar processos de aprendizagem organizacional e/ou institucional que afectam o governo e gestão das IES, no sentido de promover mudanças nas suas políticas e na organização das suas tarefas, actividades e recursos. Pode-se assim considerar que existe uma relação entre avaliação institucional e aprendizagem organizacional e que esta constitui uma variável pertinente para o governo e gestão das IES. Esta relação constitui uma oportunidade de as IES alcançarem uma melhor qualificação, para poderem construir e usar melhor capacidades colectivas de decisão na realização da sua missão educativa, social, política e cultural.

Nesta perspectiva, a avaliação é conceptualizada como um processo, um instrumento importante de reflexão e produção de conhecimento sobre a organização e funcionamento das universidades, podendo conduzir a mudanças na gestão administrativa e académica (Santiago *et al*, 2002b).

A avaliação institucional é, quase sempre, uma meta-avaliação e a aprendizagem organizacional, quase sempre, uma meta aprendizagem porque incidem sobre uma grande multiplicidade de interacções e transacções humanas, muito influenciadas por contextos organizacionais e institucionais complexos como são as IES.

A organização e gestão das IES são influenciadas, ainda, por um outro processo, implícito no de avaliação institucional, o de auto-análise organizacional e institucional.

A auto-análise organizacional e institucional dos processos e resultados da avaliação pode conduzir as IES a um melhor conhecimento sobre si mesmas, possibilitando que construam capacidades de identificação de novas finalidades e de reorientação da sua missão. Normalmente, esta auto-análise dá origem a novos conhecimentos que podem incentivar mudanças, inovações e processos negociados de governo e gestão. Para além disso, este processo de reflexão institucional é

representado, por uma parte dos actores académicos, como forma de garantir e aprofundar a autonomia das IES.

4. Participação dos actores na avaliação: o caso dos estudantes

Existe, ao nível das IES, uma comunidade específica, composta por diferentes actores (estudantes, professores/docentes, investigadores e outro pessoal), todos com distintas visões e perspectivas sobre o ES. O sistema de avaliação deve tomar em linha de conta esta multiplicidade de visões, compreendendo a perspectiva da comunidade de ES na sua globalidade.

Concretamente em relação a um tipo particular de actores, os estudantes, considera-se importante saber que percepções têm não só em relação à avaliação, mas também à própria “qualidade” da educação/formação e à organização e funcionamento das universidades.

Reconhecendo a importância da participação estudantil em todo este processo, Gorchacov *et al* (2002) consideram ser necessário estimular os alunos (corpo discente) a participar na vida universitária e na sua formação, partindo do pressuposto de que, quanto maior o seu envolvimento, melhor será o ambiente académico e as relações desenhadas no seu interior.

O envolvimento estudantil no processo de avaliação pode variar quanto à forma, consistindo uma delas, por exemplo, na criação e actuação de associações ou de diferentes tipos de organizações de estudantes com o objectivo de garantir e melhorar a “qualidade” da educação/formação.

A valorização das opiniões e participação dos estudantes, por parte das IES, colocará estes agentes numa posição privilegiada, concedendo-lhes a oportunidade de participarem (em maior número) no processo de resolução dos problemas (identificados pela avaliação) e de demonstrarem à instituição as vantagens resultantes da sua participação na avaliação. Por outro lado, esta valorização possibilitará a organização da forma estrutural da representação estudantil, evitando, contudo, a estruturação e burocratização excessivas, sob pena de esta forma de representação se deparar com os mesmos problemas que as estruturas da própria instituição (lentidão, incapacidade de resolução de problemas a curto/médio prazo, etc.).

O objectivo último de uma IES, neste contexto, deve ser o de estabelecer, numa base estrutural, o envolvimento dos estudantes no processo de avaliação mediante a realização de inquéritos e de entrevistas e da promoção de grupos de discussão no

âmbito das áreas disciplinares e/ou das unidades e dos órgãos formais de decisão em que os estudantes já estão representados. Estes grupos de discussão podem fazer incidir a sua actividade (análise crítica) sobre a própria estrutura, processos e resultados da avaliação - análise dos obstáculos existentes e meios de os superar – assim como sobre a oportunidade e a pertinência de implementar as recomendações das equipas externas de avaliação.

Encarando os estudantes como agentes de mudança nas IES, Santiago *et al* (2003) consideram, por exemplo, que estes devem ser envolvidos, juntamente com outros actores, no diálogo institucional sobre as características das actividades educacionais e de governo e gestão das universidades. O envolvimento dos estudantes na avaliação promove a democracia participativa nas universidades e constitui um item determinante para a melhoria do ensino/aprendizagem, do governo e gestão das instituições e da realização das finalidades educativas, sociais e culturais do ensino superior.

As representações que os estudantes constroem, explícita ou implicitamente, do processo de avaliação institucional, tradutoras de imagens, crenças e juízos valorativos sobre os papéis sociais da avaliação, podem, tal como as elaboradas por outros actores igualmente implicados neste processo (docentes, responsáveis pela gestão central das universidades, etc.), ajudar a compreender melhor a relação entre avaliação, conhecimento organizacional e gestão das universidades.

Com base nos resultados de um estudo realizado pelos mesmos autores (Santiago *et al*, 2003), pode-se afirmar que as representações estudantis da avaliação institucional não só são bastante diversificadas, cobrindo temas tão diferentes como as políticas governamentais, a operação do sistema de ES, as políticas institucionais, os currículos, e a organização da educação pedagógica, como também evidenciam um certo grau de divergência e assumem, frequentemente, configurações híbridas, surgindo, na maior parte das vezes, polarizadas entre extremos positivos e negativos.

A influência que estas representações podem exercer ao nível da gestão, organização e/ou melhoramento das IES é também variável e heterogénea, podendo situar-se entre um extremo mais negativo (de baixa influência), ou mais positivo (de maior influência).

5. Conclusões

Tentámos, neste trabalho, abordar o fenómeno da avaliação institucional a partir de duas perspectivas de análise: os contextos em que esta avaliação emergiu no ES e o

espaço que um grupo determinado de actores académicos, os estudantes, ocupam neste processo (avaliação institucional).

Relativamente aos contextos de emergência da avaliação, pode-se afirmar que os mesmos sempre se estruturaram tendo como pano de fundo principal a relação entre estado e IES.

Os anos 80 e 90 trouxeram importantes mudanças nas estratégias políticas do estado na regulação das IES. As formas de controlo directo (princípio da homogeneidade legal do estado) foram sendo progressivamente substituídas por formas de controlo indirecto ou, por outras palavras, por modalidades de controlo *à posteriori* em que o estado assume o papel de avaliador. A avaliação institucional surge, neste contexto, como uma “tecnologia de controlo” utilizada, simultaneamente, pelo estado e pelas próprias instituições (controlo das práticas institucionais colectivas e individuais).

Esta tendência verifica-se, também, no sistema de ES português, onde a autonomia institucional coexiste com modalidades indirectas de controlo estatal. O estado mantém, no entanto, um papel determinante na regulação do sistema (ES). O estabelecimento de acordos sobre o financiamento, a gestão e a avaliação das IES, ao fazer emergir questões ligadas à qualidade e eficiência institucionais, abre caminho para que as mesmas desenvolvam sistemas de auto-avaliação e de “garantia de qualidade”.

Actualmente, o processo/sistema de avaliação das IES encontra-se razoavelmente definido e instituído nos sistemas de ES de vários países embora apresente, ainda, em certos casos, algumas lacunas, traduzidas, por exemplo, no facto de continuar a relegar para segundo plano a apreciação das actividades de investigação.

Contudo, as potencialidades da avaliação institucional são várias destacando-se, entre elas, o facto de poder conduzir as IES a um melhor conhecimento organizacional e institucional, possibilitando a identificação de novas finalidades e a reorientação dos seus propósitos, elementos que podem, por sua vez, incentivar mudanças ao nível do governo, da gestão e da tomada de decisões nas IES.

São vários, e com diferentes posicionamentos, os agentes/actores académicos envolvidos na avaliação das IES (avaliação externa e auto-avaliação) e que sobre ela constroem diferentes representações. A estruturação/organização do sistema de avaliação deve levar em consideração esta multiplicidade de participações e representações, tendo em vista a promoção de um melhor ambiente académico.

Concretamente em relação a um tipo particular de actores, os estudantes, o conhecimento das percepções que têm não só em relação à avaliação, mas também à

qualidade da sua educação/formação ou à organização e funcionamento das IES, promove a democracia participativa nas IES e pode contribuir para melhorar o ensino/aprendizagem, o governo e gestão das IES e a realização das finalidades educativas, sociais e culturais do ES.

Bibliografia

Amaral, Correia *et al* (2002): O Ensino Superior pela mão da Economia. Coimbra: Fundação das Universidades Portuguesas.

Amaral, A.; Magalhães, A. (2002): “*The emergent role of external stakeholders in European higher education governance*”. In A. Amaral, G.A. Jones & B. Karseth (eds.), Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance. Dordrecht: Kluwer.

Amaral, A.; Magalhães, A.; Santiago, R. A. (2003): “*The rise of academic managerialism in Portugal*”, in Alberto Amaral, V. Lynn Meek and Ingviold M. Larsen (eds.), The Higher Education Managerial Revolution? Dordrecht: Kluwer, Academic Publishers, pp. 131-154.

Assembleia da República (1988): Lei n.º 108/88, de 24 de Setembro: Autonomia Universitária.

Assembleia da República (1990): Lei n.º 54/90, de 05 de Setembro: Estatuto e Autonomia dos Estabelecimentos de ES Politécnico.

Assembleia da República (1994): Lei n.º 38/94, de 21 de Novembro: Bases do Sistema de Avaliação e Acompanhamento das Instituições de Ensino Superior.

Assembleia da República (2000): Lei n.º 26/00, de 23 de Agosto: Organização e Ordenamento do ES.

Assembleia da República (2003): Lei n.º 1/2003, de 6 de Janeiro: Regime Jurídico do Desenvolvimento e Qualidade do Ensino Superior.

Deem, R. (2001): “*Globalisation, new managerialism, academic capitalism and entrepreneurialism in universities: is the local dimension still important?*” Comparative Education, vol. 37, nº 1, pp. 7-20.

Devaney, M.; Weber, W. (2003): “*Abandoning the public good: how university have helped privatize higher education*”. Journal of Academic Ethics, 1, pp. 175-179.

Fulton, O. (2002): *"Higher education governance in the UK: change and continuity"*. In A. Amaral, G. A. Jones & B. Karseth (eds.), Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance. Higher Education Dynamics, vol. 2, pp. 187-212. Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers.

Fulton, O. (2003): *"Managerialism in UK Universities: unstable hybridity and the complications of implementation"*. In A. Amaral, G. A. Jones & B. Karseth (eds.), Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance. Higher Education Dynamics, vol. 3, pp. 155-179. Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers.

Gorchacov, R.M. et al (2002): *"Participação académica dos alunos e professores: avaliar a reestruturação de um novo currículo de psicologia"*. Contextos e Dinâmicas da Vida Académica. Guimarães: Universidade do Minho (pp. 61-67).

Meek, V. L. (2002): *"On the road to mediocrity? Governance and management of Australian Higher Education in the market place"*. In A. Amaral, G. A. Jones & B. Karseth (eds.), Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance. Higher Education Dynamics, vol. 2, pp. 235-262. Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers.

Meek, V. L. (2003): *"Governance and management of Australian Higher Education: enemies within and without"*. In A. Amaral, G. A. Jones & B. Karseth (eds.), Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance. Higher Education Dynamics, vol. 3, pp. 179-202. Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers.

Miller, H. D. R. (1995): The Management of Changes in Universities, State and Economy in Australia, Canada, and UK. Buckingham: The Society of Research into Higher Education & Open University Press.

Neave, G; Van Vught, F. A. (1994): *"Conclusions"*. In G. Neave & F. A. Van Vught (eds.), Prometheus Bound, The Changing Relationship Between Government and Higher Education in Western Europe. Oxford: Pergamon Press.

Reed, M. I. (2002): *"New managerialism, professional power and organizational governance in UK universities: a review and assessment"*. In A. Amaral, G. A. Jones & B. Karseth (eds.), Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional

Governance. Higher Education Dynamics, vol. 2, pp. 163-186. Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers.

Santiago, Rui A. *et al* (2002a): “*Avaliação Institucional e Aprendizagem Organizacional nas Instituições de Ensino Superior*”, in Costa, Jorge Adelino *et al*: Avaliação de Organizações Educativas. Actas do II Simpósio sobre Organização e Gestão Escolar. Publicação financiada pela Unidade de Investigação Construção do Conhecimento Pedagógico nos Sistemas de Formação, (323-343).

Santiago, Rui A. *et al* (2002b): “*Avaliação Institucional e Aprendizagem Organizacional nas Universidades: dilemas da adaptação ou da reconstrução sob pressão do «managerialismo»*”. Revista de Administração e Políticas Públicas, Vol. III, n.º 1 e 2 (54-65).

Santiago, Rui A. *et al* (2003): “*Students’ representations on the influence of institutional evaluation on universities*”. (fase de publicação em Assessment and Evaluation, London: Carfax Publications).

Santiago, Rui A.; Carvalho, T (2004): “Effects of managerialism on the perceptions of higher education in Portugal. (em fase de publicação em Higher Education Policy)

Scott (1995): The Managing of Mass Higher Education. Buckingham: The Society for Research into Higher Education & Open University Press.

Slaugther, S.; Leslie, G. (1997): Academic capitalism, Politics, Policies and the Entrepreneurial University. Baltimore: The Jonh Hopkins University.

Staropoli, C. *et al* (1998): Evaluation of European Higher Education: a Status Report. Prepared for the European Commission. DG XXII, Centre of Quality Assurance and Evaluation of Higher Education, Denmark, in Cooperation with Comité National d’ Evaluation, France, September, 1998.

Van Vught, Frans (1997): “*The effects of alternative governance structures – a comparative analysis of higher education policy in five EU members states*”. In Bernard Steunenberg and Frans Van Vught (ed.), Political Institutions and Public Policy, Perspectives on European Decision Making. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.