

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

DIVERSIFICAÇÃO
E DIVERSIDADE
DOS SISTEMAS
DE ENSINO SUPERIOR
O caso português

CNE

**DIVERSIFICAÇÃO
E DIVERSIDADE
DOS SISTEMAS
DE ENSINO SUPERIOR**
O caso português

CNE

**Diversificação e Diversidade dos Sistemas de Ensino Superior.
O Caso Português**

Correia, Fernanda, 1941-

Diversificação e diversidade dos sistemas de ensino superior: o caso português / Fernanda Correia, Alberto Amaral, António Magalhães: [org.] Conselho Nacional de Educação. – (Estudos e relatórios)
ISBN 972-8360-16-9

I – Amaral, Alberto, 1942-

II – Magalhães, António, 1958-

III – Portugal. Conselho Nacional de Educação

CDU 378.01

© Edição do Conselho Nacional de Educação

Ministério da Educação

Tiragem: 1000 exemplares

1.^a Edição: Abril de 2002

N.º Depósito Legal: 180 099/02

ISBN: 972-8360-16-9

Capa: Editorial do Ministério da Educação sobre um desenho original de B2, Atelier de Design

Arranjo gráfico: Editorial do Ministério da Educação

Execução Gráfica: Editorial do Ministério da Educação

SUMÁRIO

Nota Prévia	9
--------------------	---

ESTUDO

Diversificação e Diversidade dos Sistemas de Ensino Superior. O Caso Português	13
---	----

Síntese do Estudo	17
--------------------------	----

Primeira Parte – Estudo Teórico	35
--	----

Capítulo I

Diferenciação, diversidade, diversificação:
conceitos e utilização no ensino superior

1.1. Conceitos: Diferenciação, diversidade e diversificação	37
1.2. A importância da diversidade nos sistemas de ensino superior	40
1.3. Políticas nacionais para manter ou aumentar a diversidade	42

Capítulo II

Diferenciação e diversidade. Teorias organizacionais

2.1. Introdução	49
2.2. Teorias organizacionais	49
2.3. Estudos de diferenciação e diversidade no ensino superior	58

Capítulo III

Do centralismo à autonomia institucional

3.1. Da Idade Média à Idade Moderna	63
3.2. Do século XIX aos anos sessenta	66
3.3. A autonomia e a supervisão pelo Estado	68

Capítulo IV

Regulação estatal e regulação pelo mercado

4.1. Regulação	73
4.2. A regulação no modelo de controlo pelo Estado	74
4.3. A regulação pelo mercado	76
4.4. As falhas dos mercados e dos governos	77
4.5. Supervisão estatal e hibridismo	79

Capítulo V

Formas de regulação e diversidade. Alguns exemplos

5.1. Regulação estatal e diversidade	85
5.2. Mercados, contestabilidade e bens posicionais	87
5.3. Algumas lições	91
5.4. Que políticas de ensino superior parecem beneficiar a diversidade?	94

Segunda Parte – O Caso Português 97

Capítulo VI

Diversificação e diversidade no sistema de ensino superior de Portugal

6.1. O desenvolvimento do ensino politécnico	99
6.2. O desenvolvimento do sector privado	102
6.3. A distribuição regional do ensino superior	105
6.4. Diversidade de oferta de cursos	122
6.4.1. Ensino Público: universitário e politécnico	127
6.4.2. Ensino Público: ensino politécnico – outro	131
6.4.3. Ensino Particular e Cooperativo	131
6.5. Conclusões	133

COLÓQUIO

Diversificação e Diversidade dos Sistemas de Ensino Superior

141

ABERTURA

143

Presidente do Conselho Nacional de Educação 145
Maria Teresa Ambrósio

**Coordenador da 3.^a Comissão Especializada Permanente
do Conselho Nacional de Educação** 149
Sérgio Machado dos Santos

Secretário de Estado do Ensino Superior 153
José Dinis Reis

PRIMEIRA SESSÃO

159

Moderador – José Veiga Simão

**Introdução ao Estudo “Diversificação e Diversidade
dos Sistemas de Ensino Superior”** 163
Alberto Amaral

Comentários

**Presidente do Conselho de Reitores
das Universidades Portuguesas** 193
Adriano Pimpão

**Presidente do Conselho Coordenador
dos Institutos Superiores Politécnicos** 199
Luís Santos Soares

**Presidente da Associação Portuguesa
do Ensino Superior Privado** 209
Jacinto Jorge Carvalhal

Debate	217
---------------	-----

SEGUNDA SESSÃO	227
-----------------------	-----

Moderador – Júlio Pedrosa

Diversidade de Oferta de Cursos	229
--	-----

António Magalhães

Fernanda Correia

Comentários

João Ferreira do Amaral	231
-------------------------	-----

Pedro Lourtie	237
---------------	-----

Debate	245
---------------	-----

ENCERRAMENTO	273
---------------------	-----

Presidente do Conselho Nacional de Educação	275
--	-----

Maria Teresa Ambrósio

SÍNTESE DO COLÓQUIO	277
----------------------------	-----

Sérgio Machado dos Santos

NOTA PRÉVIA

A evolução dos sistemas de ensino superior trouxe para o debate público um conjunto de temas com particular interesse estratégico, como sejam, por exemplo, o papel do Estado na regulação do sistema, a estrutura de graus, a investigação científica, as modalidades de acesso e o financiamento.

Foi opção do Conselho Nacional de Educação aprofundar as questões relativas à diversificação e diversidade no ensino superior como ponto de partida para uma reflexão informada sobre o desenvolvimento do sistema em Portugal.

A introdução de diversidade nos sistemas de ensino superior tem sido uma parte importante da resposta à massificação desta componente dos sistemas educativos. As formas de construir ou aumentar a diversidade podem ser variadas, como mostram os percursos feitos por diversos países que procuraram atingir o mesmo objectivo – diversificar o sistema de ensino superior – através de diferentes políticas.

O Estudo inserido neste volume, “Diversificação e Diversidade dos Sistemas de Ensino Superior – O Caso Português”, foi realizado no Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior (Cipes) e integra-se no plano de trabalhos adoptado pela Comissão Especializada Permanente do Ensino Superior e Investigação Científica, para o ano de 2001. O Colóquio promovido pelo Conselho Nacional de Educação para a apresentação desse trabalho, em Março do mesmo ano, constituiu uma oportunidade para um debate alargado sobre este tema, com particular incidência na situação portuguesa.

Embora incluída na Colecção “Estudos e Relatórios”, a presente publicação reúne, num mesmo volume, o Estudo, que compreende uma parte teórica e a análise do caso português, e as Actas do Colóquio com as intervenções e os debates das duas sessões realizadas. Observe-se que houve a preocupação de assegurar a coerência global da obra evitando as transcrições das intervenções que reflectiam muito de perto, ou reproduziam, o conteúdo do Estudo.

Como foi oportunamente referido pela Senhora Presidente do Conselho, procurou-se, com estas iniciativas, lançar um debate público, alargado e esclarecido, em torno de questões centrais e estratégicas para o desenvolvimento do ensino superior e contribuir para a construção de um quadro de referência para análise da evolução global do sistema.

Secretário-Geral do Conselho Nacional de Educação

Manuel I. Miguéns

ESTUDO

**Diversificação e Diversidade
dos Sistemas de Ensino Superior
O Caso Português**

Fernanda Correia
Alberto Amaral
António Magalhães

Centro de Investigação em Políticas do Ensino Superior
Fundação das Universidades Portuguesas

*Observers shall remain confused
because higher education is inherently confusing
and will be more confused in the future
Burton R. Clark (1996)*

SÍNTESE DO ESTUDO

SÍNTESE DO ESTUDO

O estudo "*Diversificação e diversidade dos sistemas de ensino superior – O caso Português*" está dividido em duas partes: na primeira, discutem-se os conceitos teóricos e alguns exemplos internacionais e, na segunda parte, faz-se uma análise mais detalhada do caso Português.

Introdução

A diversificação assumiu uma importância crescente na gestão dos sistemas de ensino superior e das suas instituições na sequência da massificação dos sistemas. A diversificação é considerada, na generalidade dos casos, positiva, havendo autores que referem diversos argumentos a favor da diversidade (van Vught¹, Birnbaum²). Não sendo clara a forma de criar ou aumentar a diversidade, os governos, embora assumindo a diversidade como um factor positivo, têm utilizado políticas diferentes para conseguir este objectivo. Uma primeira grande divisão é entre os que acreditam que as leis do mercado são a melhor receita para a criação de diversidade e os que defendem a necessidade de uma acção governamental para atingir esse objectivo.

Os Estados Unidos são apresentados como o protótipo de um sistema de ensino superior diversificado³, no qual o mercado desempenha um papel determinante, abstendo-se o governo federal de tomar medidas em matéria de ensino superior.

¹ van Vught, F.A., (1996), *Isomorphism in Higher Education? Towards a Theory of Differentiation and Diversity in Higher Education Systems*, in Meek, V.L., et al, (eds.), "*The Mockers and Mocked: Comparative Perspectives on Differentiation, Convergence and Diversity in Higher Education*", pp. 42-58, Oxford, Pergamon.

² Birnbaum, R., (1983), "*Maintaining Diversity in Higher Education*", San Francisco, Jossey-Bass

³ Teichler, U., (1988), "*Changing Patterns of the Higher Education System*", pp. 31, London, Jessica Kingsley.

No final da década de 80, a Austrália entendeu que era necessário promover a diversidade do seu sistema de ensino superior mas, ao contrário dos Estados Unidos, não atribuiu essa função ao mercado. Pelo contrário, considerou que era necessária uma intervenção directa do Governo para criar as condições que permitissem aumentar a diversidade. Curiosamente, a primeira medida do Governo Australiano foi transformar o sistema binário num sistema unificado, por meio de um processo de fusões institucionais em grande escala, por entender que só a partir de instituições de maior dimensão seria possível gerar maior diversidade entre as novas instituições. Tal como a Austrália, também o Reino Unido unificou o seu sistema, inicialmente binário, na busca de maior diversidade. Veremos, mais tarde, até que ponto estas políticas tiveram êxito.

Um outro processo de criar diversidade consistiu em diversificar o sistema sem criar novas instituições, permitindo que as universidades ofereçam graus intermédios correspondentes a formações mais curtas. Esta estratégia foi seguida pela Áustria, a Espanha e a Itália. É uma situação de diversidade programática em que, nas mesmas instituições, coexistem ofertas de cursos de dois tipos.

Teorias organizacionais e diversificação

As várias teorias ou modelos que tentam explicar a transformação das organizações são incompletas ou, pelo menos, aplicam-se a algumas situações específicas. Também na análise da evolução das organizações e sistemas de ensino superior as dificuldades são substanciais. Meek e Wood⁴ reconhecem que, em boa verdade, existem muito poucos estudos de caso nacionais detalhados, sobre a relação entre iniciativas políticas e diversidade do ensino superior e, na prática, não existe investigação coerente sobre estudos envolvendo diversos países. Além disso, os estudos existentes apresentam conclusões contraditórias.

⁴ Meek, L.V. e Wood, F.Q., (eds.), (1998), *"Managing Higher Education Diversity in a Climate of Public Sector Reform"*, Canberra, Department of Employment, Education, Training and Youth Affairs.

Num primeiro grupo podem incluir-se os estudos que concluem que os sistemas de ensino mostram uma tendência imanente no sentido da diferenciação e do aumento da diversidade, por exemplo os de Parsons e Platt⁵ e os de Burton Clark⁶. No segundo grupo situam-se os que como Riesman⁷, Birnbaum⁸ e Rhoades⁹ defendem que, pelo contrário, os sistemas de ensino tendem naturalmente para uma diminuição da diversidade.

Como se verifica, estamos em presença de um conjunto de estudos dispersos, com interpretações derivadas de casos restritos, sem que tenha sido construída uma teoria que permita, com um mínimo de segurança, prever quais os mecanismos e as políticas que geram ou diminuem a diversidade dos sistemas de ensino superior.

⁵ Parsons, T. e Platt, G.M. (1973), *"The American University"*, Cambridge, Harvard University Press.

⁶ Clark, B.R., (1978), United States, in van de Graaff, J.H., Clark, B.R., Furth, D., Goldschmidt, D., e Wheeler, D., (eds), *"Academic Power: Patterns of Authority in Seven National Systems"*. New York, Praeger.

Clark, B.R., (1983), *"The Higher Education System: A Cross-National Perspective"*, Berkeley, University of California Press.

Clark, B.R., (1996), Diversification of Higher Education, in Meek, V.L., Goedegebuure, L., Kivinen, O., e Rinne, R. (eds.), *The Mockers and the Mocked: Comparative Perspectives on Differentiation, Convergence and Diversity in Higher Education*, pp. 16-25, Guilford, Pergamon.

⁷ Riesman, D., (1956), *"Constraint and Variety in American Education"*, Lincoln, University of Nebraska Press.

⁸ *ibid*, nota 3.

⁹ Rhoades, G., (1990), Political competition and differentiation in higher education, in Alexander, J.C., e Colony, P., (eds), *"Differentiation Theory and Social Change"*, New York, Columbia University Press.

Regulação estatal e pelo mercado. Diversidade.

O conceito de regulação foi discutido por diversos autores. van Vught¹⁰ define regulação governamental como “...os esforços do governo para guiar as decisões e ações de actores sociais específicos de acordo com objectivos fixados pelo governo e usando os instrumentos que o governo tem ao seu dispor”. Esta forma de regulação é característica do modelo do controlo pelo Estado em que os governos orientam os sistemas de ensino superior por meio de mecanismos de regulação e de controlo *a priori*.

No outro extremo situa-se a regulação pelo “mercado”, definida por David Dill¹¹ como “...um meio de organizar a permuta de bens e de serviços com base no preço e não em outras considerações como a tradição e a escolha política”.

Na Europa Ocidental, onde o Estado é o maior fornecedor de recursos – e, em última análise, a autonomia institucional depende do financiamento – o “mercado” aparece de forma mais evidente como uma construção retórica e uma mediação ideológica. O “mercado” parece desempenhar um papel mediador entre uma instância mítica de coordenação – como se um *mercado puro* existisse – e a necessidade política de guiar os sistemas. Na realidade, se por um lado foi dada autonomia às instituições, por outro lado o Estado não se retirou em favor do mercado. Pelo contrário, o governo ainda tem uma mão firme na regulação do sistema, o que leva a uma situação referida¹² como uma intrigante cabeça de Janus (a cabeça de duas faces): “...o que se vê é um *'estranho híbrido'* resultante da fusão da estratégia de auto-regulação com ingredientes de planeamento racional e o modelo de controlo pelo Estado”.

¹⁰ van Vught, F., (1989), *Strategies and Instruments of Government*, in van Vught, F. (ed.), *Governmental Strategies and Innovation in Higher Education*. London. Jessica Kingsley Publishers.

¹¹ Dill, D., (1997), *Higher Education Markets and Public Policy*, in *Higher Education Policy*, **10**, (3&4), pp. 167-185.

¹² Maassen, P., van Vught, F., (1988), *An Intriguing Janus-Head: The two faces of the new government strategy towards higher education in the Netherlands*, in *European Journal of Education*, **23**, (1/2), pp. 65-77.

Existe, ainda, uma segunda forma de hibridismo na medida em que os governos têm vindo a substituir as formas tradicionais de regulação por mecanismos de mercado como instrumentos de política pública, procurando incentivar, a competição entre instituições na procura de soluções mais eficazes e, certamente, mais económicas.

De um modo geral, considera-se que a regulação pelo Governo é contrária à diversificação dos sistemas de ensino. Veremos nas conclusões que nem sempre isso acontece. É evidente que quando o Governo estabelece critérios detalhados para a aprovação de novas instituições de ensino, ou normas detalhadas para a aprovação ou acreditação de cursos, introduz, em geral, mecanismos que tendem a uniformizar a oferta de ensino do sistema.

Também os sistemas de avaliação podem contribuir de modo significativo para a homogeneização dos sistemas, por imporem normas e padrões de qualidade bem definidos e uniformes. Igual papel terão as ordens profissionais podendo contribuir para a perda de diversidade se assumirem atitudes corporativas e, tendo poder delegado pelo Estado para acreditar as formações, usarem critérios rígidos. No caso da União Europeia, os organismos supranacionais podem, também, contribuir para a perda de diversidade entre os sistemas dos Estados membros; bastará recordar a propósito a declaração da Sorbonne e a mais recente declaração de Bolonha.

Face a estas incertezas, o mercado e a sua mão invisível apareceram como o verdadeiro milagre capaz de resolver a questão da diversidade com base no princípio de que as forças do mercado forçarão as instituições a diversificar-se na procura de nichos de mercado que garantam a sua sobrevivência. Por exemplo, Geiger¹³ formula a hipótese de que *"...quando os recursos são escassos, o mercado é uma força muito mais poderosa para a diversificação das instituições de ensino superior e das suas funções do que o controlo e as políticas centralizadas..."*.

¹³ Geiger, R., (1996), Diversification in U.S. Higher Education: Historical Patterns and Current Trends, in Meek, V.L., et al, (eds.), *"The Mockers and Mocked: Comparative Perspectives on Differentiation, Convergence and Diversity in Higher Education"*, pp. 188-203, Oxford, Pergamon.

Noção de contestabilidade. Bens posicionais

A *contestabilidade* de um mercado é a capacidade de novos produtores entrarem nesse mercado, criando produtos novos e diversos e exercendo pressão sobre os produtores institucionais já estabelecidos, os quais serão forçados a reagir para assegurar a sua quota de mercado, ou mesmo a sobrevivência. Quando o governo australiano unificou o sistema binário pode dizer-se que lançou no mercado 18 instituições universitárias novas, na crença de que iriam competir com as antigas instituições, produzindo um efeito benéfico sobre as antigas universidades (consideradas demasiado acomodadas) e sobre todo o sistema em geral.

Porém, o governo ignorou o *carácter posicional* dos sistemas e das instituições de ensino¹⁴ e os seus reflexos na eficácia do mercado como instrumento de regulação. Bens posicionais são bens de posição social que tendem a ser monopolizados pelos grupos sociais em melhor posição para competir¹⁵. Os bens posicionais têm duas características importantes. A primeira é o facto de serem não só um *bem escasso*, mas um *bem escasso em sentido absoluto*. A segunda reside no facto de a educação não ser apenas uma competição entre fornecedores institucionais mas, também, uma competição entre alunos consumidores. A primeira característica tem a ver com o facto de o aumento dos lugares que permitem oportunidades muito altas diminuir o seu valor – o valor de uma licenciatura em Medicina, por exemplo, diminuirá se o número de licenciados aumentar de forma significativa. A segunda característica aponta para o facto de se verificar, com frequência, que são as instituições de elite a fazer a escolha dos alunos e não o contrário – os bens de alto valor posicional são vendidos num mercado de vendedores!

¹⁴ Hirsch, F., (1976), "*Social Limits to Growth*", Cambridge. Harvard University Press.

Marginson, S., (1997), "*Markets in Education*", Sydney, Allen and Unwin.

¹⁵ Marginson, S., (1998), Competition and Diversity in the Reformed Australian Higher Education System, in Meek, L.V. e Wood, F.Q., (eds.), "*Managing Higher Education Diversity in a Climate of Public Sector Reform*", pp. 81-96. Canberra. Department of Employment, Education, Training and Youth Affairs.

As longas listas de alunos que, em Portugal, competem por um lugar numa Faculdade de Medicina ilustram bem este facto.

A teoria dos bens posicionais sugere, ainda, que um aumento da competitividade enfraquece a extensão em que os produtores fortes são contestados. Por exemplo, em Portugal, a diminuição do número de candidatos ao ensino superior veio aumentar a competição por novos alunos, com o resultado de ficar demonstrado que algumas instituições e cursos não têm dificuldades de recrutamento, ao passo que as instituições mais fracas deixaram a claro a sua debilidade. Como refere Marginson¹⁶ *“À medida que a competitividade aumenta o mercado de vendedores é reforçado. As escolas e as faculdades que são líderes não querem expandir-se e não precisam de se tornar mais eficientes”*. Segundo o mesmo autor, as instituições de elite são relativamente imunes ao mercado, ocupando um segmento superior onde a lei da oferta e da procura não funciona, ao passo que o mercado só actua como seria de esperar nos segmentos mais baixos, de menor prestígio.

Em resumo, no caso de bens posicionais, o mercado, em vez de criar um sistema mais diversificado, cria um sistema estratificado, com um segmento superior não contestado e um segmento inferior onde existe competição, mas onde as dificuldades de sobrevivência são grandes. Existe, ainda, um segmento intermédio que luta por fixar o seu lugar no mercado e aproximar-se das posições de elite. Porém, as barreiras entre segmentos são muito fortes e não existe um mercado aberto com movimento livre nos sentidos ascendente ou descendente.

Algumas lições

Quer a Austrália quer o Reino Unido são países que abandonaram um sistema binário em favor de um sistema unificado e introduziram formas de competição tipo mercado, no sentido de produzir um sistema de ensino superior mais diversificado. O facto de o mercado de educação não ser perfeitamente contestável e de a educação ser um bem posicional explicam o falhanço dessas políticas.

¹⁶ *ibid*, nota 15.

Segundo Meek¹⁷ o caso australiano mostra que a competição num ambiente tipo mercado conduz à estratificação do sistema com emulação das universidades de maior prestígio pelas outras instituições, em vez de produzir diversidade ao nível institucional. O que acontece é que as instituições de menor prestígio, em vez de procurarem uma solução diversificada, tendem a imitar as instituições de êxito na procura de recompensas, quer financeiras quer sob a forma de prestígio acrescido. Também Shattock¹⁸, a propósito da situação similar do Reino Unido, afirma que “...a tentativa de usar um mercado interno competitivo num período de crescimento rápido para dar às universidades maior liberdade para criarem missões mais individualizadas não teve êxito”, e Meek *et al.*¹⁹ concluem que “...não parece haver nenhuma relação linear entre competição de mercado e diversidade”.

Que políticas de ensino superior parecem beneficiar a diversidade?

Como recomendação de carácter geral podemos invocar a hipótese de Meek *et al.*²⁰ de que “...quanto mais unitário for o ambiente em que a competição tem lugar tanto mais será provável que as normas e valores académicos dominantes se tornem mais dispersos em todo o sistema”.

Portanto, tudo indica que a existência de um sistema binário formalizado será mais favorável, do ponto de vista de diversidade do sistema de ensino, do que um sistema unificado. Porém, a manutenção de um sistema binário estável exige uma regulação forte por parte do Estado e não a transferência da regulação para o mercado. Segundo Peter Karmel²¹ os Governos nem sempre conseguem ser reguladores fortes.

¹⁷ Meek, V.L., (2000), Editorial, pp. 1-4, in *Higher Education Policy*, **13**, (1).

¹⁸ Schattock, M., (1996), The creation of the British university system, in Schattock, M., (ed), “*The creation of a university system*”, pp. 1-27, London, Blackwell.

¹⁹ Meek, V.L., *et al.*, (1996), Conclusion, in Meek, V.L., *et al.*, (eds.), “*The Mockers and Mocked: Comparative Perspectives on Differentiation, Convergence and Diversity in Higher Education*”, pp. 206-236, Oxford, Pergamon..

²⁰ *ibid*, nota 19.

²¹ Karmel, P., (1998), Funding Mechanisms, Institutional Autonomy and Diversity, in Meek, L.V. e Wood, F.Q., (eds.), “*Managing Higher Education Diversity in a Climate of Public Sector Reform*”, pp. 45-65, Canberra, Department of

estando sujeitos a inúmeras pressões, nomeadamente nos períodos eleitorais, pelo que nem sempre têm a coragem ou a força necessária para manter, de forma clara, a separação dos subsistemas. Na sua opinião, é muito mais eficaz a situação em que a influência do governo é mediada por organizações tipo tampão e quando a distinção entre os subsistemas é mantida por mecanismos de coordenação administrados por estes organismos. Esta parece ser a solução adoptada na Lei de Ordenamento do Ensino Superior em Portugal.

Em conclusão, o Estado tem um papel regulador imprescindível na diversificação dos sistemas de ensino, desde que não caia no pecado da regulamentação excessiva. O mercado, por si só, não parece produzir os resultados desejados, quer pelas características particulares da educação, quer porque os Governos nunca criaram minimamente um verdadeiro mercado para o sector.

A Diversidade no Sistema de Ensino Superior Português

O sistema de ensino superior em Portugal é, tal como o de outros países europeus, um sistema binário com Universidades e Institutos Superiores Politécnicos, incluindo a vertente de público/privado e, ainda, algumas escolas independentes. Pode dizer-se que, desde 1973, se iniciou o desenho de uma rede binária de ensino, com a criação do ensino superior de nível médio (Institutos Comerciais e Industriais de Lisboa, Porto e Coimbra e Escolas Normais Superiores). Após esta data, o processo foi suspenso por força das transformações políticas da revolução de 74 e foi dado um novo enquadramento às estruturas entretanto surgidas (Institutos Politécnicos da Covilhã e Vila Real elevados a Institutos Universitários; Institutos Médios promovidos a Institutos Superiores como aconteceu nas áreas da Engenharia e da Contabilidade e Administração).

É entre 1977 e 1981 que se torna evidente uma política mais consistente de criação de uma rede de ensino superior politécnico, com uma clarificação estratégica dos princípios definidores dos seus objectivos – uma ligação mais estreita à situação económica e industrial

do país. Esta intenção não traduziu uma decisão política clara que tivesse por base uma análise prospectiva credível. Ela resultou de um conjunto de constatações comuns que, na maioria das vezes, era veiculada pelo discurso de que o tecido industrial português tinha grande necessidade de mão de obra de nível intermédio capaz de trabalho mais concreto e prático. Na implementação da rede do Politécnico os seguintes aspectos foram tomados em consideração:

- um sentimento de perda associado à extinção das escolas Técnicas Secundárias e da educação de nível médio, como consequência de diversas alterações do sistema de ensino depois da revolução de 1974;
- uma convicção de que o ensino Politécnico era indispensável para o desenvolvimento económico e para permitir que a sociedade portuguesa reconstruísse, ou consolidasse, estruturas intermédias de gestão e/ou de actividade em organizações industriais e de serviços;
- um empolamento das vantagens dos recursos humanos com um treino especializado de banda estreita, sobre o ensino de banda mais larga, da responsabilidade das universidades;
- uma desconfiança clara sobre a capacidade das universidades, tanto as clássicas como as mais novas, para organizar programas de estudo mais vocacionais, dirigidos a nichos especializados do mercado de trabalho;
- uma ideia de que a regionalização de uma rede intermédia de ensino superior seria um instrumento poderoso do desenvolvimento económico e social local;
- uma democratização do ensino superior por oferta de uma resposta local às expectativas dos alunos das Escolas Secundárias Técnico-Profissionais em relação ao ensino superior.

O hiato entre os quereres discursivos, os programas políticos, o enquadramento legal e as concretizações práticas impediram, mais uma vez, o acertar do passo. Na opinião dos autores, surgiu uma deficiente interpretação do que se queria dizer com *caracter técnico e aplicado da educação* e *carácter vocacional*, parecendo ter sido essa situação a

geradora de uma certa indefinição do espaço a ser ocupado por um subsistema de ensino com ênfase regional.

Foram ainda invocados, como argumentos políticos a favor do desenvolvimento de uma rede de ensino superior politécnico, os seguintes aspectos: uma maior igualdade no acesso, a solução das pressões resultantes do aumento da escolaridade obrigatória, o enquadramento dos alunos do ensino secundário vocacional, a contribuição para o desenvolvimento de uma massa crítica, que passava pela fixação de alunos numa base de preferência regional, e ainda a perspectiva do desenvolvimento de uma investigação assente na procura regional e de cariz mais aplicado. Deste modo, foi sendo gerado um subsistema do ensino superior que correspondia a uma visão míope de uma adaptação simplista de um sistema de ensino superior a um ambiente particular de desenvolvimento económico e de qualificação de recursos humanos.

Por volta de 1990, com Roberto Carneiro, a política para a expansão rápida do sistema de ensino superior, aliada a dificuldades de resposta do respectivo sector público, deu lugar ao aparecimento de um sector privado com crescimento explosivo. É por esta altura, e na ausência de estudos sérios, que se veiculou e se assumiu como senso alargado a mensagem do Professor Sousa Franco que, em artigo publicado, atribuía ao sector privado de ensino uma grande capacidade para desenvolver a diversidade do sistema²², ao mesmo tempo que apontava um conjunto de argumentos para uma “*educação livre*” (forma de designar o ensino privado). Assim dizia (*ibid*) que “*...as instituições mais autónomas criarão um sistema mais diversificado; o ensino privado é socialmente menos dispendioso do que o ensino apoiado pelo Estado; o ensino privado implementará melhor uma distribuição regional das instituições de ensino, a igualdade social será melhor conseguida pelas instituições privadas; o ensino e a investigação serão melhor adaptadas às necessidades regionais e sectoriais*”.

²² Sousa Franco (1994), A liberdade de aprender e de ensinar no âmbito das liberdades fundamentais - Fundamentação da liberdade de ensino, in Carneiro, R., (ed.), “*Ensino Livre - Uma Fronteira da Hegemonia Estatal*”, pp. 17-42, Edições Asa, Porto.

Foi com estes lugares-comuns, sem fundamento na realidade nem num estudo sério que as validasse, que as políticas para o sector do ensino superior se foram concretizando. O presente estudo, assente numa base de dados relativa às vagas para o acesso ao ensino superior (entre 80/98 para o ensino público e entre 90/98 para o ensino privado), vem, de forma inequívoca, permitir uma nova leitura e clarificar questões em aberto. Além disso, levanta ainda outras problemáticas que são pistas de reflexão para as novas políticas para os subsistemas de ensino.

Conscientes da possibilidade de leituras complementares, refere-se que, com base na evolução das vagas para o ensino superior nos períodos considerados, se fizeram leituras tendo em conta a diversificação do sistema (universitário/politécnico e público/privado), a inserção nas regiões, nos distritos e nos concelhos, as áreas científicas e os cursos.

Conclusões

Apresentam-se, duma forma sucinta, as principais conclusões.

A – Na distribuição regional do ensino superior, tomando como referência o ano de 98/99, o estudo aponta para as seguintes conclusões:

- 1) A cobertura a nível distrital é assegurada pelo ensino superior público, presente em todos os distritos do continente e regiões autónomas, enquanto que o ensino superior privado está presente em apenas 80%, deixando de fora distritos como Évora, Portalegre e a região dos Açores.
- 2) O ensino superior está assimetricamente distribuído pelas regiões, tendo os distritos do Porto e Lisboa mais de 50% do total das vagas do país (Lisboa e Vale do Tejo 43.7% do total das vagas oferecidas, 31,3% para a Região Norte, 17.3% para a Região Centro e apenas 7,7% para o resto do país, incluindo-se 1,4% para as regiões autónomas).
- 3) O ensino superior privado contribuiu para agravar as assimetrias regionais pois sendo os distritos de Porto e Lisboa os de maior concentração de vagas é também nestes que as

vagas do sector privado (30,8%) ultrapassam largamente as do sector público (19,7%).

- 4) O comportamento das ofertas das vagas do sector público e do sector privado mostrou que, enquanto o sector público apresenta uma distribuição dispersa por todo o país, o sector privado concentra-se à volta dos grandes centros urbanos e nos concelhos limítrofes, oferecendo nestes mais vagas que o público.

B – Na contribuição que cada sector (público/privado) deu para a diversificação regional (região, distrito e concelho), o estudo analisa como se desenvolveu a oferta de vagas ao longo do tempo, tomando como referência os anos entre 92/93 e 98/99, e conclui que:

- 1) Globalmente há um acréscimo de novas vagas para o acesso ao ensino superior que corresponde a um aumento do total de vagas nacionais em 48,2%. O crescimento percentual do sector privado é de 47,5% e o do sector público 48,9%. O sector privado acentua neste período a concentração da oferta das vagas nos distritos de Lisboa/Setúbal e Porto. Contrariamente, o sector público cresce em todos os distritos do continente e, também, nos Açores e Madeira. Embora favorecendo os distritos de Lisboa e Porto a oferta geográfica do sector público é, no entanto, muito mais equilibrada do que a oferta do sector privado.
- 2) O crescimento das vagas de acesso no sector privado é superior ao do sector público em Lisboa, Porto, Setúbal, Viseu e Bragança. É ainda notório que, no Porto, o crescimento das vagas de acesso dá-se nos concelhos limítrofes do agregado urbano principal (Vila Nova de Gaia, Maia e Paredes).

C – Para se analisar a contribuição que cada sector deu para a diversidade de oferta de cursos explorou-se a base de dados considerando 10 áreas científicas com as respectivas subáreas e agregaram-se as instituições em Ensino Superior Público, Ensino Superior Particular e Cooperativo e Universidade

Católica. Dentro de cada uma destas codificações separou-se ensino universitário e politécnico.

- 1) No sector público e no período de 80 a 98, o ensino universitário ofereceu possibilidades de formação em 47 subáreas científicas diferentes, sendo a taxa média anual de variação do número de vagas de 5,21%. O ensino politécnico público ofereceu a possibilidade de formação em 42 subáreas científicas diferentes, com uma taxa média de variação anual de 17,7%.
- 2) No sector do ensino superior particular e cooperativo os dados disponíveis limitaram a observação ao período entre os anos de 92 e 99. O ensino universitário oferece vagas em 35 subáreas científicas diferentes, com uma taxa média anual de crescimento de 8,15%. Este estudo mostra, ainda, que a subárea com a oferta de mais formações distintas foi a de Comércio e Administração. Os Institutos Politécnicos oferecem 8 subáreas diferentes, com uma taxa média de crescimento anual de 7,46%.
- 3) O ensino concordatário ofereceu, através da Universidade Católica, formação em 22 subáreas científicas diferentes com uma taxa média anual de crescimento de 10,03%. No caso deste ensino, os cursos inserem-se, fundamentalmente, nas áreas das Humanidades, Artes, Ciências Sociais, Comércio e Direito. Tem ainda uma oferta, embora diminuta, nas áreas das Ciências, Engenharia e Saúde, Protecção Social e Serviços.

Após uma exploração da base de dados com as vertentes apontadas no início, apresentam-se as seguintes conclusões globais:

- 1) A expansão do ensino superior e a sua diversificação, bem como o aumento do número de alunos em áreas de importância económica directa, foram objectivos das políticas governamentais durante mais de uma década. Porém, estes objectivos não foram totalmente conseguidos, quer devido ao crescimento do sector privado em sentido oposto aos dos

objectivos da diversificação (distorções geográficas e oferta insuficiente de cursos técnicos), quer devido a alguma tendência dos politécnicos para copiarem as universidades.

- 2) A expansão e diversificação do sistema de ensino superior português não aconteceu devido à oferta de novos cursos para preencher novas necessidades do mercado, ou para aumentar a resposta institucional às necessidades do mercado. Ela foi mais a consequência de interesses estratégicos das instituições, ou do desenvolvimento de novas áreas do conhecimento, do que uma influência real da procura do exterior.
- 3) O sector público, aproveitando situações políticas conjunturais, foi aumentando rapidamente a sua diversificação (criação de novos cursos), tendo sido dada uma grande prioridade ao ensino politécnico. As universidades não tiveram todas o mesmo comportamento na criação de novos cursos tendo as universidades novas como Aveiro e Minho procurado conquistar alguns nichos de mercado como resposta a solicitações regionais e/ou locais.
- 4) O sector privado não contribuiu para a diversidade do ensino superior e isto por duas razões. Por um lado, concentrou-se nas áreas mais desenvolvidas, com maior densidade populacional, onde já existia oferta de ensino superior; por outro lado, concentrou a oferta de formação num número limitado de áreas científicas, regra geral as que exigiam menos investimentos em infra-estruturas de ensino e investigação.
- 5) No caso do sistema do ensino superior português, quer o controlo pelo Estado quer a coordenação pelo mercado revelaram-se instrumentos incompletos de regulação política. Para as insuficiências do mercado como regulador poderá ser uma via a apontar o hibridismo da supervisão estatal, mas para tal é necessário que o Estado cumpra, de forma eficaz, o seu papel na regulação do sistema. Se tal tivesse acontecido, sobretudo na última década muitos problemas que o ensino superior português apresenta hoje estariam minorados.

PRIMEIRA PARTE

Estudo Teórico

Capítulo I

Diferenciação, diversidade, diversificação: conceitos e utilização no ensino superior

1.1. Conceitos: Diferenciação, diversidade e diversificação

Nos estudos de sociologia, em geral, e no estudo dos sistemas educativos, em particular, têm sido utilizados, nomeadamente nas últimas duas décadas, alguns conceitos derivados das ciências biológicas. Uma excelente análise destes conceitos pode encontrar-se na tese de doutoramento de Jeroen Huisman¹ à qual recorreremos na procura de algumas definições.

Segundo Huisman² em ciências biológicas a diferenciação significa a emergência de várias partes a partir de um todo inicialmente integrado: um exemplo é o do crescimento de um ser vivo a partir de um ovo fertilizado, onde se vão diferenciando diversos órgãos com funções específicas, componentes do mesmo ser. Por analogia, numa instituição de ensino superior um processo deste tipo corresponderá, por exemplo, à emergência de diversos serviços especializados (relações internacionais, computação, biblioteca...) ou departamentos (biologia aquática, estatística...) dentro da instituição inicial e fazendo parte dela. O conceito de diferenciação é, portanto, um conceito dinâmico.

Para o mesmo autor³ a diversidade em biologia (e, principalmente, em ecologia) é um conceito estático que se refere ao maior ou menor número de espécies numa comunidade, ou à maior ou menor dispersão dos organismos pelas espécies (a sua importância relativa ou igualdade). Também por analogia, um sistema de ensino superior onde coexistem universidades, politécnicos, escolas não integradas, colégios de ensino

¹. Huisman, J., (1995), "*Differentiation, Diversity and Dependency in Higher Education*", Utrecht, Lemma.

² *ibid*, nota 1, pp. 13-14.

³ *ibid*, nota 1, pp. 15-16.

superior vocacional terá, evidentemente, mais diversidade do que um sistema com um único tipo de instituições. Por exemplo, a decisão do Reino Unido de unificar o sistema binário (universidades e politécnicos) corresponde, em princípio, a uma diminuição de diversidade.

Finalmente, Huisman⁴ considera que a diversificação é um processo dinâmico pela qual um sistema aumenta a sua diversidade, quer por aumento do número de espécies, quer por aumento da dispersão dos organismos pelas várias espécies. Enquanto que a diferenciação traduz alterações num mesmo organismo, a diversificação refere-se a vários organismos numa mesma comunidade.

A transposição destes conceitos biológicos para os sistemas sociais apresenta algumas dificuldades; por exemplo, em relação ao ensino superior, podem existir diversos tipos de diversidade. Assim, Birnbaum⁵ distingue sete tipos de diversidade de que referiremos apenas os três de maior relevância para o nosso estudo:

- Diversidade sistémica – refere-se a diferentes tipos de instituições num sistema de ensino superior.
- Diversidade estrutural – refere-se a diferenças institucionais que existem por razões históricas ou de fundação legal das instituições, ou a diferenças internas na estrutura de poder institucional.
- Diversidade programática – refere-se a diferenças nos cursos e serviços oferecidos pelas instituições do sistema de ensino superior.

Também Guy Neave⁶ sublinha que a avaliação da diversidade de um sistema, ou da forma como este evolui no sentido do aumento ou da

⁴ *ibid*, nota 1, pp. 16-17.

⁵ Birnbaum, R., (1983), *"Maintaining Diversity in Higher Education"*, San Francisco, Jossey-Bass

⁶ Neave, G., (1996), Homogenization, Integration and Convergence: The Cheshire Cats of Higher Education Analysis, in Meek, V.L., *et al*, (eds.), *"The Mockers and Mocked: Comparative Perspectives on Differentiation, Convergence and Diversity"*

diminuição da diversidade, depende muito do nível de observação e da posição do observador.

Neave formula uma proposição muito importante:

“...a natureza do desenvolvimento ou da evolução que tem lugar numa dimensão nem sempre é confirmada quando se observa acima ou abaixo desse nível ou dimensão. E é também possível que coexistam padrões aparentemente contraditórios dentro de um sistema quando se passa de um nível para outro ou de um sector para outro”.

Esta proposição é também invocada por Meek *et al.*⁷:

“Tem importância analítica fundamental a proposição formulada por Neave de que o grau de dinamismo de qualquer sistema de ensino superior depende do nível de agregação a que decorre a observação. Neave salienta a importância de definir a que nível se investigam as questões de diversidade e convergência: área científica, instituição ou sistema”.

Por exemplo, se, por decisão governamental, se congela a criação de novas instituições, ou se diminui o seu tipo, como aconteceu em Portugal com a integração de algumas escolas independentes em Universidades (por exemplo Belas Artes e Medicina Dentária), um observador dirá que a diversidade do sistema de ensino superior está a diminuir. Porém, se a mesma observação for feita ao nível da criação de novos cursos (e aqui a proliferação no sistema de ensino superior português foi extraordinária), o mesmo observador concluirá que se está a dar um grande aumento de diversidade.

Mas as observações podem, também, como diz Neave (*ibid*), conduzir a resultados contraditórios; por exemplo, é natural que numa área científica bem estabelecida e solidificada como a Engenharia Civil

in Higher Education”, pp. 26-41, Oxford, Pergamon.

⁷ Meek, V.L., *et al.* (1996), Conclusion, in Meek, V.L., *et al.* (eds.), *“The Mockers and Mocked: Comparative Perspectives on Differentiation, Convergence and Diversity in Higher Education”*, pp. 206-236, Oxford, Pergamon.

as conclusões sobre a evolução da diversidade sejam completamente diversas das que resultam da observação de uma área de desenvolvimento explosivo, como a da Informática ou da Biologia Molecular.

Recorde-se, ainda, que Huisman⁸ acaba por concluir na sua tese que nos estudos sobre ensino superior é insustentável manter a distinção típica ideal (no sentido biológico) entre diferenciação, diversidade e diversificação... Por esse motivo, ele reduz a classificação apenas à distinção entre processos dinâmicos e processos estáticos. Assim, ele reserva os termos diferenciação e diversificação para processos em que o número de entidades aumenta, ou em que emergem novos tipos de entidades, reservando o termo diversidade para indicar a variedade de tipos de entidades num sistema.

Para concluir esta breve introdução, apresenta-se a definição operacional de diversidade de Martin Trow⁹ a qual pode ajudar a clarificar este conceito:

"Por diversidade no ensino superior quero significar a existência de formas distintas de educação pós-secundária, de instituições e de grupos de instituições dentro de um estado ou nação com missões distintas e diferentes, que educam e treinam para vidas e carreiras diferentes, que tem estilos diferentes de instrução, que são organizadas e financiadas de modo diferente e que operam com leis e relações com o governo que são diferentes".

1.2. A importância da diversidade nos sistemas de ensino superior

Com a passagem dos sistemas de ensino superior de sistemas de elite para sistemas de massas, a diversificação dos sistemas assumiu uma

⁸ *ibid.*, nota 1, pp. 51.

⁹ Trow, M., (1996), Comparative Reflections on Diversity in British Higher Education, in *"Higher Education in the 1990s - A Special Digest Report of the Quality Support Centre"*, Milton Keynes, The Open University Press.

importância crescente na gestão e condução dos sistemas e das instituições, sendo a diversificação considerada, na generalidade dos casos, como extremamente positiva. Já em 1980 Stadtman¹⁰ afirma que a diversidade é importante por seis razões principais:

- por aumentar as escolhas à disposição dos alunos;
- por tornar o ensino superior virtualmente acessível a todos;
- por adaptar a educação aos desejos e capacidades individuais dos estudantes;
- por permitir que as instituições escolham a sua própria missão e limitem as suas actividades;
- por responder às pressões da sociedade (elas mesmas complexas e diversificadas);
- por ser um pré-requisito da liberdade e da autonomia dos colégios e das universidades.

Mais recentemente, van Vught¹¹ refere, também, sete argumentos a favor da diversidade os quais ele adapta, de algum modo, de Birnbaum¹²:

- o aumento da diversidade é uma estratégia importante para responder às necessidades dos alunos;
- a diversidade aumenta a mobilidade social;
- a diversidade permite uma melhor resposta às necessidades do mercado de trabalho;
- a diversidade responde às necessidades políticas de grupos muito diversificados;

¹⁰ Stadtman, V.A., (1980), "Academic Adaptations: Higher Education Prepares for the 1980s and the 1990s", San Francisco, Jossey-Bass.

¹¹ van Vught, F.A., (1996), Isomorphism in Higher Education? Towards a Theory of Differentiation and Diversity in Higher Education Systems. in Meek, V.L., *et al.* (eds.), "The Mockers and Mocked: Comparative Perspectives on Differentiation, Convergence and Diversity in Higher Education", pp. 42-58, Oxford, Pergamon.

¹² *ibid*, nota 5.

- a diversidade permite a manutenção de instituições de elite num sistema massificado de ensino;
- a diversidade permite aumentar o nível de eficácia das instituições de ensino superior;
- a diversidade aumenta as possibilidades de experiências inovadoras a baixo custo (podem fazer-se experiências numa parte do sistema em vez de no todo, as quais poderão ser generalizadas se tiverem êxito, ou suprimidas, com custo limitado para o sistema, se falharem).

Com base nestes argumentos não admira, portanto, que os governos tenham assumido que a diversidade é, em geral, um aspecto positivo dos sistemas de educação. O que não é tão clara é a forma de criar ou aumentar diversidade. Como veremos seguidamente os governos têm utilizado políticas diferentes para conseguir este objectivo.

1.3. Políticas nacionais para manter ou aumentar a diversidade

Segundo Huisman¹³:

“...em geral, os políticos presumem que um sistema diferenciado ou diversificado é necessário para lidar com as actuais e futuras necessidades de um corpo de alunos cada vez mais heterogéneo, com um mercado de trabalho em mudança e com uma sociedade cada vez mais complexa”,

ao passo que Goedegebuure et al¹⁴, depois do estudo comparativo de sistemas de ensino superior de diversos países, concluem que ou os governos afirmam a necessidade de manter a diversidade (Califórnia, Canadá, França, Alemanha e Suíça) ou os governos defendem a

¹³ *ibid*, nota 1, pp. 1.

¹⁴ Goedegebuure, L.C.J., *et al*, (1994), International perspectives on trends and issues in higher education policy, in Goedegebuure, L.C.J., *et al*, (eds), *“Higher education policy. An international comparative perspective”*, pp. 315-348, Oxford, Pergamon.

necessidade de aumentar essa diversidade (Austrália, Dinamarca, Japão, Holanda, Suécia e Reino Unido). Porém, a forma como os diversos países se propõem manter ou aumentar a diversidade é, ela própria, extremamente diversificada, por vezes mesmo contraditória, e nem sempre leva aos efeitos desejados. Uma primeira grande divisão sobre a forma de intervenção é a dos que acreditam que as leis do mercado são a melhor receita para a criação de diversidade e a dos que defendem a necessidade de uma acção governamental para atingir esse objectivo.

Os Estados Unidos são muitas vezes apresentados como o protótipo de um sistema de ensino superior diversificado¹⁵, no qual o mercado desempenha um papel determinante abstendo-se o governo federal de tomar medidas em matéria de ensino superior. A diversidade dos Estados Unidos é uma diversidade de tipo essencialmente institucional, sendo o sistema de ensino superior constituído por um enorme número de instituições que abrangem desde as mais avançadas universidades de investigação (cerca de 3% do total das instituições), até aos mais modestos *community colleges*. Um método de regulação baseado num sistema de acreditação privado e de carácter regional, no qual a definição da missão da instituição desempenha um papel fundamental associada ao critério do *fitness for purpose*, permite proteger esta enorme diversidade em termos de dimensão e de qualidade¹⁶.

Os Estados Unidos tem orgulho na diversidade do seu sistema de ensino superior e, como diz a Fundação Carnegie¹⁷:

“Temos neste país uma rica gama de instituições que servem uma variedade de necessidades. Nós celebramos a diversidade, reconhecendo que o nosso sistema de ensino superior é a inveja

¹⁵ Teichler, U., (1988), “*Changing Patterns of the Higher Education System*”, pp. 31, London, Jessica Kingsley.

¹⁶ El-Kahwas, E., (1993), Accreditation and Evaluation: Reciprocity and Exchange, in *Conference on Frameworks for European Quality Assessment of Higher Education*, Copenhagen.

¹⁷ Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching (1987 edição revista), “*A classification of institutions of higher education*”, Princeton, CFAT.

do mundo. O nosso objectivo deve ser o da promoção continuada, tanto da excelência como da qualidade”.

No final da década de 80 também a Austrália entendeu que era necessário promover a diversidade do seu sistema de ensino superior mas, ao contrário dos Estados Unidos, não atribuiu essa função ao mercado. Pelo contrário, considerou que era necessária uma intervenção directa do Governo para criar pelo menos as condições que permitissem aumentar a diversidade.

Segundo o Ministro Dawkins (Ministro do Emprego, Educação e Treino)¹⁸:

“...as novas medidas irão promover maior diversidade no ensino superior, em vez de uma igualização artificial do papel das instituições. O objectivo último é o de conseguir um sistema equilibrado de instituições de alta qualidade, cada uma com as suas áreas particulares de força e de especialização”.

Curiosamente, a primeira medida do Governo Australiano foi transformar o sistema binário (de Universidades e colégios – CAE’s) num sistema unificado – Unified National System (UNS) – por meio de um processo de fusões institucionais em grande escala. Segundo o Governo, só a partir de instituições de maior dimensão seria possível tornar eficazes as medidas governamentais para criar entre estas novas instituições uma diversidade maior do que a anterior. Entre estas medidas de política contam-se a criação de um sistema nacional de avaliação de qualidade, independente do Governo, e prémios financeiros para as instituições com melhor performance ou que melhor respondessem às prioridades nacionais. Segundo Huisman¹⁹, o governo pretendia com estas medidas estimular a diversificação: a primeira medida devia tornar evidentes as diferenças entre as instituições em termos de qualidade, enquanto que a segunda medida devia estimular as instituições a definir a sua própria missão, o que as tornaria, também, diferentes.

¹⁸ Department of Employment, Education and Training (1988), *“Higher Education: A Policy Statement”*, Canberra, Australian Government Publishing Service.

¹⁹ *ibid*, nota 1, pp. 4.

Tal como a Austrália, também o Reino Unido unificou o seu sistema, inicialmente binário, na busca de maior diversidade. Veremos, mais tarde, até que ponto estas políticas tiveram êxito.

Do mesmo modo a Finlândia procedeu a uma reforma importante do sistema de ensino superior para aumentar a diversidade; segundo o Ministério da Educação Finlandês²⁰, “...o *objectivo era desenvolver programas de estudo individuais e flexíveis e diversificar a oferta educativa*”. Outros *objectivos*²¹ incluíam o aumento da taxa de participação no ensino superior, a promoção da cooperação interinstitucional, a aproximação aos padrões internacionais e a resolução do problema das universidades superpovoadas.

Porém, o governo finlandês seguiu uma estratégia justamente oposta à da Austrália e do Reino Unido: partindo de um sistema unificado transformou-o em sistema binário, criando um sector não universitário (politécnico) de ensino superior. Surgiram, assim, novas instituições (*ammattikorkeakoulo*), criadas em regime experimental até 1996, altura em que se tomou uma decisão favorável ao desenvolvimento do novo sector. No entanto, o governo decidiu que estas novas instituições ficariam directamente dependentes do poder local, o que se traduziu numa evolução aparentemente negativa. De facto, numa recente avaliação de três universidades finlandesas efectuadas pela CRE – Associação das Universidades Europeias, constatou-se que estas temiam que, por via do *academic drift*, apoiado no desejo das autoridades locais em promover as suas instituições, se criassem fortes pressões para a promoção destes *politécnicos* a universidades.

Na Áustria o sistema universitário era considerado demasiado clássico, conservador e inflexível ou, como diz Gruber²², o sistema

²⁰ Ministry of Education (1992), “*Developments in education 1990-1992. Finland*”, Helsinki, Ministry of Education.

²¹ Ahola, S., (1992), “*The Finnish model of vocational higher education*”, artigo para o European Higher Education Advanced Training Course, Budapest, Hungary, 25-29 de Maio.

²² Gruber, K.H., (1993), “*Breaking the (university) mould? The beginning of higher education diversification in Austria*”, artigo para a Conferência Diversification in Higher Education, University of Turku, Finland, 13-15 de Agosto.

universitário era “...um extremo de homogeneidade sistémica, programática e estrutural”. A existência de um sector não-universitário formado por colégios de formação de professores, colégios de serviço social e colégios de paramédicos não tinha resolvido o problema por não conseguir atrair alunos: em 1990/91 havia 170000 alunos nas universidades e apenas 14000 nestes colégios. Por esse motivo, o Governo publicou em 1993 um novo diploma legal (*Fachhochschul-Studiengesetz*) permitindo que as universidades e os colégios ofereçam graus intermédios de *Magister FH* e de *Diplom-Ingenieur FH*, procurando assim diversificar o sistema sem criar novas instituições.

Uma solução do mesmo tipo foi implementada em Itália, onde as universidades foram autorizadas a criar diplomas curtos, para além das licenciaturas tradicionais. Esta é igualmente a opção da Espanha para introduzir diversidade no sistema sem criar um novo tipo de instituições. Assim, estamos perante uma situação de diversidade programática em que, nas mesmas instituições, coexistem ofertas de cursos de dois tipos.

Também na Hungria, ao abrigo de um contrato de financiamento celebrado com o Banco Mundial, o governo magiar decidiu implementar cursos vocacionais de ensino superior, para além dos dois níveis de formação que já eram ministrados pelas universidades e pelos colégios. Também como nos exemplos anteriores se autorizaram as instituições existentes a diversificar o número de níveis de formação, sem criar novas instituições de ensino.

Fica assim documentado que, embora a diversidade dos sistemas de ensino seja uma preocupação dos diversos países, as soluções encontradas para dar corpo a essa preocupação são muito diversas.

Iremos, também, analisar o sistema português o qual parece oferecer, à partida, um amplo conjunto de possibilidades de diversificação, quer institucional (coexistência de universidades, politécnicos e escolas não integradas e coexistência de um sector público com um sector privado), quer programática, face à desregulação do sistema em relação à criação de novos cursos por efeito da autonomia das universidades públicas e pela falta de rigor na regulação que devia ser exercida pelo poder público

em relação aos politécnicos e ao sector privado, quer ainda de natureza estrutural, devido à presença simultânea de universidades multisseculares e de instituições de criação muito recente, com organizações internas de poder igualmente diversificadas.

Capítulo II

Diferenciação e diversidade. Teorias organizacionais

2.1. Introdução

Na procura de teorias explicativas para a evolução dos sistemas de ensino, quer no sentido do aumento de diversidade, quer no da sua diminuição, há que recorrer a diversas teorias das organizações. Iremos referir, apenas, as que têm sido mais utilizadas no contexto do ensino superior. Numa segunda parte analisaremos diversos estudos que tem sido feitos sobre a evolução da diversidade de sistemas de ensino superior.

Deve reconhecer-se, porém, que estamos a lidar com problemas muito complexos, em que vários peritos formulam teorizações contraditórias sobre a tendência natural de evolução dos sistemas. Como reconhecem Meek *et al.*²³ na conclusão do seu livro sobre diferenciação, convergência e diversidade do ensino superior, o trabalho levantou mais questões do que aquelas a que conseguiu responder.

2.2. Teorias organizacionais

O primeiro modelo a analisar é o da *ecologia das populações*, por vezes também referido como modelo da *selecção natural*²⁴. Como o

²³ *ibid*, nota 7.

²⁴ Ver, por exemplo:

- Aldrich, H.E., and Pfeffer J. (1976), Environments of Organizations, in *Annual Review of Sociology*, **2**, Palo Alto, C.A., Annual Reviews, Inc.
- Hannan, M.T., and Freeman J., (1977), The population Ecology of Organizations, in *American Journal of Sociology*, **82**, pp. 929-964.
- Aldrich, H.E., (1979), "*Organizations and Environments*", Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall.
- McKelvey, B., (1982), "Organizational Systematics: taxonomy, evolution, classification", Berkeley, University of California Press.

nome indica este modelo baseia-se nos modelos biológicos homónimos e considera as organizações como entidades abertas que interactivam com o ambiente em que estão imersas (a sociedade, o sistema educativo, etc.), condicionadas por condições sociais, económicas e políticas. Segundo Morgan²⁵:

“Para sobreviverem, as organizações, tal como os organismos na natureza, dependem da sua capacidade para adquirir um fornecimento de recursos adequado para sustentar a sua existência. Nesta tarefa têm de enfrentar a competição de outras organizações e, como os recursos são, em regra, escassos, só sobrevivem os mais adaptados”.

De acordo com este modelo o ambiente é o factor crítico que em última análise determina se as organizações vão sobreviver ou serão eliminadas. Segundo Aldrich²⁶ as organizações podem tornar-se diversificadas, por exemplo, devido a planeamento estratégico, a erros cometidos, ao acaso, à sorte ou a conflitos... mas das interacções com o meio serão seleccionadas as mais aptas, ao passo que as outras serão eliminadas. Em princípio, parece que este modelo determina que, com o tempo, a diversidade diminuirá. Por exemplo, Hannan e Freeman²⁷ afirmam que:

-
- McKelvey, B., and Aldrich, H.E., (1983), Populations, natural selection, and applied organizational science, in *Administrative Science Quarterly*, 28, pp. 101-128.
 - Carrol, G.R., (1984), Organizational Ecology, in *Annual Review of Sociology*, 10, pp. 71-93.
 - Hannan, M.T., and Freeman J., (1989), “Organizational Ecology”, Cambridge, Harvard University Press.
 - Hall, R.H., (1996), “ORGANIZATIONS. Structures, Processes and Outcomes”, 6ª ed., Englewood Cliffs, NJ. Prentice Hall.

²⁵ Morgan, G., (1986), *Images of Organization*, London, Sage.

²⁶ Aldrich, H.E., (1979),), “*Organizations and Environments*”, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall.

²⁷ Hannan, M.T., and Freeman J., (1977), The population Ecology of Organizations, in *American Journal of Sociology*, 82, pp. 929-964.

"...as condições de competição (por recursos escassos) originam respostas organizacionais semelhantes e, além disso, há eliminação das organizações (diversas) mais fracas. O resultado é um aumento da homogeneidade (isomorfismo estrutural) ".

Porém, Aldrich²⁸ (*ibid*) admite a existência de nichos organizacionais no ambiente que define como *"...combinações distintas de recursos e outras restrições suficientes para suportar uma forma organizacional"*. Isto está relacionado com a ideia de que dando autonomia às instituições de ensino superior, num ambiente regulado pelas leis do mercado, estas procurarão nichos particulares que permitirão a sua sobrevivência. Por exemplo, um estudo recente mostra que o Instituto Politécnico Gaya²⁹ ao apostar na oferta de cursos para completar os estudos dos seus antigos alunos está a usar um nicho de mercado que tem assegurado a sua sobrevivência, apesar das condições gerais do ambiente lhe serem extremamente desfavoráveis (diminuição do número de candidatos ao ensino superior e dificuldade em competir com outras instituições na atracção de alunos tradicionais).

Segundo Carrol³⁰ e Freeman e Hannan³¹ nichos estreitos tendem a manter organizações muito especializadas, ao passo que nichos mais largos permitem a subsistência de organizações mais generalistas. O ISP Gaya é, certamente, uma organização do primeiro tipo.

Estes exemplos ilustram muitas das dificuldades da aplicação deste tipo de teorias. De facto, o modelo da ecologia das populações tanto pode ser usado para justificar a perda de variedade de um sistema devido à eliminação das organizações menos adaptadas, como pode justificar o aparecimento de grande diversidade organizacional desde que existam

²⁸ *ibid*, nota 26.

²⁹ Projecto TSER/HEINE, estudos de caso.

³⁰ Carrol, G.R., (1984), Dynamics of Publisher Succession in Newspaper Organizations, in *Administrative Science Quarterly*, **29**, 93-113.

³¹ Freeman J. e Hannan, M.T., (1983), Niche Width and the Dynamics of Organizational Populations, in *American Journal of Sociology*, **88**, 1116-1145.

nichos em número e diversidade suficiente. O que justifica a seguinte proposição da van Vught³²:

“Quanto maior for a uniformidade das condições ambientais das instituições de ensino superior, tanto menor será o nível de diversidade do sistema de ensino superior”.

O modelo apresentado tem sido objecto de inúmeras críticas, como, por exemplo, a de ser um modelo ideal com as mesmas limitações que as teorias económicas que assumem *competição perfeita*, a qual, regra geral, não existe, ou a de considerar as organizações inflexíveis, no sentido de não poderem fazer opções estratégicas ou inflexões de percurso que lhes permitam corrigir falhas eventuais de adaptação ao ambiente. Por exemplo, uma instituição de ensino superior com dificuldade em captar alunos criará estratégias para assegurar a sua sobrevivência oferecendo novos cursos, apostando em acções de formação contínua, recorrendo a operações de marketing, ou mesmo diminuindo as exigências impostas aos candidatos à primeira matrícula.

A teoria da *dependência dos recursos*³³ pretende corrigir o facto de o modelo da *ecologia das populações* ignorar o papel dos actores organizacionais na determinação dos destinos das organizações e assume, naturalmente, que estas têm alguma flexibilidade.

Segundo Hall³⁴ este modelo parte do princípio de que as organizações tomam decisões, de acordo com a sua política interna, em

³² *ibid*, nota 11.

³³ Ver, por exemplo:

- Aldrich, H.E., e Pfeffer, J., (1976), *Environments of Organizations*, in *Annual Review of Sociology*, 2, 79-105.
- Pfeffer, J., e Salancik, G.R., (1978), “The external control of organizations. A resource dependence perspective”, New York, Harper and Row.
- Pfeffer, J., (1982), “Organizations and Organization Theory”, Boston, Pitman.
- Hall, R.H., (1996), “ORGANIZATIONS. Structures, Processes and Outcomes”, 6.^a ed., Englewood Cliffs, NJ. Prentice Hall.

³⁴ Hall, R.H., (1996), “ORGANIZATIONS. Structures, Processes and Outcomes”.

relação às condições ambientais em que actuam. Por outro lado, as organizações não são passivas em relação ao ambiente, procurando manipulá-lo de acordo com os seus interesses, tomando decisões estratégicas sobre a sua adaptação ao ambiente. Exemplos tirados do ensino superior são a actuação do Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP) para conseguir a aprovação do Decreto-Lei nº 252/97, de 26 de Setembro (Decreto-Lei de flexibilização da gestão das universidades), as recentes afirmações públicas do Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos (CCISP) e das suas associações estudantis procurando actuar sobre a proposta de Lei de Enquadramento do ensino superior, ou o ofício dirigido pela APESP ao então Ministro da Educação, Professor Marçal Grilo, procurando criar melhores condições para o desenvolvimento do sector privado do ensino superior. E já nem referimos aqui as recentes declarações de distintos políticos denunciando alguns dos inúmeros lóbis que actuam no País.

Este modelo, considerando embora a importância da influência do ambiente, admite que as organizações, por seu lado também têm a possibilidade de o influenciar em seu proveito e podem tomar decisões estratégicas escolhendo opções que permitam a sua sobrevivência e o seu desenvolvimento. Segundo Hall³⁵ esta capacidade de actuação das instituições não é ilimitada, podendo por exemplo existir barreiras de natureza legal ou económica quanto a determinadas acções, ou porque o mercado está de tal forma dominado por algumas empresas que impede a emergência de uma nova pequena empresa, ou ainda porque a organização é demasiado pequena para influenciar o ambiente.

O modelo da *dependência dos recursos* também inclui o método de selecção que era central no modelo da *ecologia das populações*; porém, em vez de considerar apenas a selecção dos mais aptos pelo ambiente inclui, também, os esforços das próprias organizações na procura de interacções com o ambiente que garantam a sua sobrevivência. Finalmente, o novo modelo considera as formas utilizadas pelas organizações para reterem as adaptações ao exterior que tiveram êxito, o

pp. 288, 6ª ed., Englewood Cliffs, NJ. Prentice Hall.

³⁵ *ibid*, nota 34.

que inclui mecanismos como a burocratização, a transmissão da cultura da organização aos seus novos membros e a estrutura de liderança.

Terminaremos esta resumida exposição com uma referência às teorias institucionais³⁶. De acordo com o modelo institucional admite-se que as organizações, para sobreviverem, têm de se adaptar à existência e às pressões de outras organizações³⁷. Di Maggio e Powell³⁸ definem *campo organizacional* como o conjunto de organizações que constituem uma área reconhecida da vida institucional, tais como os fornecedores de bens essenciais, as agências de regulação, as universidades, etc., que produzem bens e serviços semelhantes. Como as condições ambientais são idênticas e as organizações reagem de forma mais ou menos semelhante a essas condições para poderem sobreviver, o resultado é uma homogeneização dentro de cada *campo organizacional*, ou seja, cria-se um isomorfismo institucional.

³⁶ Veja-se, por exemplo:

- DiMaggio, P.J., e Powell, W.W., (1983), The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. in *American Sociological Review*, 48, 147-160.
- Scott, W.R., (1987), “Institutions and Organizations”, Thousand Oaks. Sage.
- Oliver, C., (1991), Strategic Responses to Institutional Processes, in *Academy of Management Review*, 16(1), 145-179.
- Oliver, C., (1997), Sustainable competitive advantage: combining institutional and resource-based views, in *Strategic Management Journal*, 18 (9), 697-713.
- Tolbert, P.S., e Zucker, L., (1983), Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: The Diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935, in *Administrative Science Quarterly*, 30, 22-39.
- Maassen, P., e Gornitzka, A., (1999), Integrating two theoretical perspectives on organizational adaptation, in Jongbloed, B. et al (eds.), *From the Eye of the Storm, Higher Education's Changing Institutions*. Dordrecht. Kluwer.
- Hall, R.H., (1996), “ORGANIZATIONS. Structures, Processes and Outcomes”. 6ª ed., Englewood Cliffs, NJ. Prentice Hall.

³⁷ *ibid*, nota 11.

³⁸ DiMaggio, P.J., e Powell, W.W., (1983), The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields, in *American Sociological Review*, 48, 147-160.

Hall³⁹ afirma que “...deste modo as universidades adquirem uma certa semelhança entre si, do mesmo modo que os shoppings, as companhias de aviação, os clubes de futebol profissional, etc.” o que é o resultado de um conjunto de forças coercivas tais como as citadas por DiMaggio e Powell⁴⁰. De acordo com estes autores, um primeiro tipo de forças resulta da existência de regulamentação governamental e de expectativas culturais que podem impor uma estandardização das organizações. O segundo tipo de forças é o que resulta de as organizações se imitarem uma às outras na busca de êxito; recorde-se, por exemplo, o efeito dos exercícios de *benchmarking* na procura explícita dos melhores padrões de funcionamento da concorrência ou o facto de o número de empresas de consultadoria utilizadas ser muito restrito. Finalmente, a terceira fonte de isomorfismo institucional é o resultado das pressões normativas à medida que a força de trabalho e, em especial, a administração se profissionalizam, tornando-se cada vez menos distintas.

Segundo a perspectiva institucional, as alterações organizacionais não resultam de um processo totalmente racional de procura das melhores soluções mas das pressões internas e externas que levam a que, dentro de algum tempo, as organizações de um dado campo se assemelhem. Em Portugal, um exemplo claro deste tipo de comportamento é o das estações de televisão, RTP1, SIC e TVI que oferecem programas do mesmo tipo na procura de um melhor lugar no mercado.

Algo diferentes são os modelos neo-institucionais. Oliver⁴¹ diz que:

“...de acordo com a teoria institucional as empresas fazem escolhas normativas racionais que são moduladas pelo contexto social da empresa, ao passo que do ponto de vista da dependência dos recursos as empresas fazem escolhas economicamente racionais que são moduladas pelo contexto económico da empresa”.

³⁹ *ibid*, nota 34.

⁴⁰ *ibid*, nota 38.

⁴¹ Oliver, C., (1997), Sustainable competitive advantage: combining institutional and resource-based views, in *Strategic Management Journal*, **18** (9), 697-713.

Segundo Zucker⁴² os actores individuais das organizações têm sentimentos e propósitos, não são apenas actores de vistas estreitas, fazedores de decisões tecnocráticas e as organizações não são modeladas apenas pelas forças impessoais da tecnologia ou pelas exigências sem descanso do meio (Hall⁴³).

De acordo com van Vught⁴⁴ instituições como as universidades desenvolvem um conjunto muito forte de normas e valores académicos (nomeadamente nas instituições mais antigas) que condiciona a sua capacidade de transformação e que leva mesmo à ineficácia de legislação governamental que não tenha esse aspecto em conta⁴⁵. Também Maassen e Gornitzka⁴⁶ consideram que:

“As alterações que são compatíveis com a identidade ou cultura institucional de uma organização podem ser respondidas de uma forma rotineira, sem sobressaltos. Nestes casos a adaptação organizacional a alterações do ambiente é parte dos procedimentos correntes da organização, o que já não sucede no caso de tentativas de grandes reformas ao arrepio das (sub)culturas institucionais. Para que as organizações mudem em resultado de iniciativas governamentais é necessária uma compatibilidade normativa, i.e., congruência entre as normas e valores na base do programa ou da política propostos e a identidade e tradições da organização”.

⁴² Zucker, L.G. (1988), *“Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment*, Cambridge, MA, Ballinguer.

⁴³ *ibid*, nota 34.

⁴⁴ van Vught, F., (1989), *Strategies and Instruments of Government*, in van Vught, F. (ed.), *Governmental Strategies and Innovation in Higher Education*, London, Jessica Kingsley Publishers.

⁴⁵ Ver a propósito o interessante trabalho de Cerych, L. e Sabatier, P., (1987). *“Great Expectations and Mixed Performance. The Implementation of Higher Education Reforms in Europe”*, Chester, Bemrose Press, Ltd.

⁴⁶ Maassen, P., e Gornitzka, A., (1999), *Integrating two theoretical perspectives on organizational adaptation*, in Jongbloed, B. et al (eds.), *“From the Eye of the Storm, Higher Education’s Changing Institutions”*, pp. 299-300, Dordrecht, Kluwer.

E daqui resulta a segunda proposição de van Vught⁴⁷:

“Quanto maior for a influência das normas e valores académicos numa organização de ensino superior tanto menor será o nível de diversidade do sistema de ensino superior”.

Em Portugal, as universidades públicas, de acordo com a Lei da Autonomia (Lei nº 108/88), têm autonomia para criar livremente novos cursos. Porém, enquanto que as universidades mais tradicionais foram apenas marginalmente inovadoras na utilização desta prerrogativa, já as universidades mais novas foram muito mais imaginativas na criação de novas ofertas de ensino, o que pode ser interpretado como o resultado da prevalência de normas e valores académicos mais fortes nas instituições mais antigas.

Poderemos concluir que as várias teorias ou modelos que tentam explicar a transformação das organizações são incompletas ou, pelo menos, aplicam-se a algumas situações específicas. Como sugere Hall⁴⁸:

*“Nenhuma das explicações se aguenta por si própria, apesar do que alguns dos seus advogados possam afirmar. Cada uma tem os seus pontos de vista e aplicações especiais. Há cada vez mais uma aceitação da necessidade de aplicar estas teorias em combinação, em vez de explicações em competição. Parece haver um sentimento crescente entre os teóricos das organizações de que chegou o tempo de deixar de ser ‘paladino dos paradigmas’⁴⁹ e, em vez disso, procurar explicações mais completas combinando perspectivas”.*⁵⁰

⁴⁷ *ibid*, nota 11.

⁴⁸ *ibid*, nota 34.

⁴⁹ Aldrich, H.E., (1988), Paradigm Warriors: Donaldson versus the Critics of Organization Theory, in *Organization Studies*, **9**, 18-25.

⁵⁰ Oliver C., (1991), Strategic Responses to Institutional Processes, in *Academy of Management Review*, **16**(1), 145-179.

Jackson, N., e Carter, P., (1991), In defense of Paradigm Incommensurability, in *Organization Studies*, **12**, 109-127.

2.3. Estudos de diferenciação e diversidade no ensino superior

Neste domínio também as dificuldades são substanciais. Meek e Wood⁵¹ reconhecem que, em boa verdade, existem muito poucos estudos detalhados de caso nacionais sobre a relação entre iniciativas políticas e diversidade do ensino superior e, na prática, não existe investigação coerente sobre estudos envolvendo diversos países. Além disso, os estudos existentes apresentam conclusões contraditórias.

Num primeiro grupo podem incluir-se os estudos que concluem que os sistemas de ensino mostram uma tendência imanente no sentido da diferenciação e do aumento da diversidade, por exemplo os de Parsons e Platt⁵² e os de Burton Clark⁵³. No segundo grupo situam-se os que como Riesman⁵⁴, Birnbaum⁵⁵ e Rhoades⁵⁶ defendem que, pelo contrário, os sistemas de ensino tendem naturalmente para uma diminuição da diversidade.

⁵¹ Meek, L.V. e Wood, F.Q., (eds.), (1998), *"Managing Higher Education Diversity in a Climate of Public Sector Reform"*, Canberra, Department of Employment, Education, Training and Youth Affairs.

⁵² Parsons, T. e Platt, G.M. (1973), *"The American University"*, Cambridge. Harvard University Press.

⁵³ Clark, B.R., (1978), United States, in van de Graaff, J.H., Clark, B.R., Furth, D., Goldschmidt, D., e Wheeler, D., (eds), *"Academic Power: Patterns of Authority in Seven National Systems"*. New York, Praeger.

Clark, B.R., (1983), *"The Higher Education System: A Cross-National Perspective"*, Berkeley, University of California Press.

Clark, B.R., (1996), Diversification of Higher Education, in Meek, V.L., Goedegebuure, L., Kivinen, O., e Rinne, R. (eds.), *The Mockers and the Mocked: Comparative Perspectives on Differentiation, Convergence and Diversity in Higher Education*, pp. 16-25, Guilford, Pergamon.

⁵⁴ Riesman, D., (1956), *"Constraint and Variety in American Education"*, Lincoln, University of Nebraska Press.

⁵⁵ *ibid*, nota 5.

⁵⁶ Rhoades, G., (1990), Political competition and differentiation in higher education, in Alexander, J.C., e Colony, P., (eds), *"Differentiation Theory and Social Change"*, New York, Columbia University Press.

Segundo Parsons e Platt⁵⁷ ocorrem processos de diferenciação quando surgem funções novas no sistema, por exemplo a criação recente das escolas de investigação (pós-graduação) no sistema holandês. Os autores reconhecem, porém, que a diferenciação pode ocorrer por integração em organizações já existentes, sem ser necessário criar novas instituições, como é o caso da criação dos diplomas curtos na Áustria e em Itália.

Por seu lado, Clark defende que o crescente aumento da complexidade do conhecimento é a causa de uma fragmentação cada vez maior entre e dentro das instituições de ensino superior. Segundo ele⁵⁸:

“A fragmentação disciplinar é sem dúvida a fonte da complexidade sempre crescente do sistema, uma fonte mais poderosa nos seus efeitos do que a expansão do número de alunos ou as saídas mais variadas para o mundo do trabalho em que em regra nos concentramos quando observamos a dimensão e o objectivo das universidades modernas e dos sistemas nacionais de ensino superior”.

No seu livro “The Higher Education System”, Clark⁵⁹ atribui o aumento da complexidade dos sistemas de ensino superior a três forças interligadas: o aumento da variedade da população estudantil (num ensino de massas), o crescimento do mercado de trabalho para os detentores de um diploma de ensino superior e a emergência e o crescimento de novas áreas científicas (no sentido anglo-saxónico de disciplinas) – vejam-se os próximos capítulos.

⁵⁷ *ibid*, nota 52.

⁵⁸ Clark, B.R., (1996), Diversification of Higher Education: Viability and Change, in Meek, V.L., et al, (eds.), “The Mockers and Mocked: Comparative Perspectives on Differentiation, Convergence and Diversity in Higher Education”, pp. 16-25, Oxford, Pergamon.

⁵⁹ Clark, B.R., (1983), “The Higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective, Berkeley and Los Angeles, University of California Press.

Por seu lado, Riesman⁶⁰ compara a evolução do sistema de ensino superior dos Estados Unidos a uma espécie de movimento reptilíneo, a uma espécie de cobra em movimento, em que novos anéis vão ocupando o lugar deixado livre pelos anteriores, numa vívida imagem biológica do que mais tarde Neave⁶¹ haveria de chamar *academic drift*, o que traduziremos por “desvio para o academismo”. Ou seja, Riesman refere o comportamento típico das instituições de menor reputação ou nível que procuram melhorar a sua posição imitando as universidades de maior prestígio, do que resulta uma diminuição da diversidade do sistema.

Birnbaum⁶² analisa a evolução do sistema dos EU no período de 1960 a 1980 em que o sistema conheceu um grande desenvolvimento, sem que se verificasse um aumento significativo da diversidade institucional. Segundo ele as políticas governamentais são a causa de uma diminuição da diversidade dos sistemas, em especial se houver regras muito rígidas para a aprovação e/ou acreditação de novos cursos e novas instituições.

Finalmente, Rhoades⁶³ compara a evolução dos sistemas de ensino superior nos EU, França, Suécia e Reino Unido para concluir que a actuação dos académicos na defesa das suas normas e valores impediram o surgimento de um processo de diferenciação. Segundo Rhoades, quer as políticas governamentais quer a estrutura de administração dos sistemas de ensino superior conferem um grande poder aos académicos, os quais tendem a ter um comportamento extremamente conservador. A este propósito é interessante citar o recente relatório do Banco Mundial⁶⁴ relativo a um empréstimo negociado pela Hungria para desenvolvimento do ensino superior, no qual se tecem críticas ao sistema de acreditação e

⁶⁰ Riesman, D., (1956), “Constraint and Variety in American Education”. Lincoln. University of Nebraska Press.

⁶¹ Neave, G., (1979), Academic drift: some views from Europe, in Studies in Higher Education, 4, n.º 2, pp. 143-159.

⁶² ibid, nota 5.

⁶³ ibid, nota 51.

⁶⁴ Human Development Unit, (1998), *Staff Appraisal Report, Republic of Hungary, Higher education reform Project*, World Bank.

aprovação de cursos e instituições, dominado pelos académicos estabelecidos, do que resulta uma grande rigidez dos programas de estudo, a dificuldade em introduzir inovações e em desenvolver um sector privado de ensino superior. Neste último caso, os académicos das universidades públicas dominam o sistema e tornam muito difícil a aprovação das iniciativas privadas. Outro exemplo é o do controlo que os velhos académicos italianos exerciam sobre o sistema de ensino superior por intermédio do CUN (Conselho Universitário Nacional); na avaliação de uma universidade italiana foi mesmo dito que o CUN é a Mafia.

Como se verifica, estamos em presença de um conjunto de estudos dispersos, com interpretações derivadas de casos restritos, sem que tenha sido construída uma teoria que permita, com um mínimo de segurança, prever quais os mecanismos e as políticas que geram ou diminuem a diversidade dos sistemas de ensino superior.

Nos dois próximos capítulos iremos analisar a evolução do relacionamento entre ensino superior e governos no sentido de maior autonomia institucional e esta questão da diversidade, discutindo se a nova moda da regulação pelo mercado, frequentemente apontada como sendo capaz de promover a diversificação do sistema, é ou não eficaz, bem como até que ponto a regulação estatal é ou não perniciosa sob este mesmo aspecto.

Capítulo III

Do centralismo à autonomia institucional

3.1. Da Idade Média à Idade Moderna

A Universidade é uma instituição europeia, uma criação da Europa medieval, da Europa da Igreja Católica Romana. Na verdade, a Universidade é a instituição europeia por excelência⁶⁵.

Giovanni Agnelli⁶⁶, na conferência que proferiu durante as comemorações dos 900 anos da Universidade de Bolonha disse sobre as universidades que:

“...desde o início foram internacionais em espírito. Mesmo nos tempos mais difíceis e de maior intolerância defenderam que o conhecimento devia ser livre e universal”

e Guy Neave⁶⁷ considera que as primeiras universidades,

“...na medida em que o Cristianismo era universal, também podiam ser consideradas como uma expressão organizada dessa universalidade”.

O facto de o Papa permitir que os *studia generalia* conferissem a *licentia ubique docendi*, ou seja, a qualificação para ensinar em qualquer instituição sob jurisdição papal, conjuntamente com o uso do Latim como a língua comum de ensino, com a existência de uma grande uniformidade dos programas de ensino, com um sistema uniforme de exames e com

⁶⁵ Ruegg, W. (1996), Prólogo, in Ridder-Symoens, H. (ed), “As Universidades na Idade Média”, pp. XVII-XXIV, Imprensa Nacional, Lisboa

⁶⁶ Agnelli, G. (1988), Industry’s expectations of the university, in CRE-action, n.º.83, pp.11-17.

⁶⁷ Neave, G. (1997), The European Dimension in Higher Education; an historical analysis, apresentado na Conferência “*The Relationship between Higher Education and the Nation-State*”, Enschede, Netherlands.

uma estrutura universitária semelhante, desempenharam um papel muito importante na promoção da *peregrinatio academica* e na criação de um espaço europeu de ensino superior: as universidades não eram regionais, a sua influência estendia-se ao espaço de toda a Cristandade.

Como resultado desta grande uniformidade, os alunos podiam mudar facilmente de universidade para universidade; aliás, os estudantes dos tempos medievais tinham, em regra, um grande prazer em viajar, apesar dos riscos e do desconforto que as deslocações apresentavam na altura. As instituições de ensino eram poucas e muitos governantes encorajaram os seus súbditos a empreender essas viagens na procura de uma boa formação de nível superior, então um bom passaporte para uma carreira bem paga ao serviço do Estado ou da Igreja⁶⁸.

Recordando de novo o que diz Neave⁶⁹:

“...estas três instituições – Poder Divino (Sacerdotium), poder na Terra (Imperium) e o poder do Conhecimento (Studium) – formavam uma espécie de autoridade super ordenante sobre uma comunidade que não estava identificada prioritariamente pelas suas fronteiras geográficas...”

Com o reforço do territorialismo, as autoridades seculares aperceberam-se da necessidade de disporem de uma fonte regular de funcionários melhor treinados e educados, pelo que os monarcas criaram novos *studia*; à medida que novas instituições foram sendo fundadas nos diversos países europeus, muitas vezes como forma de evitar a dependência absoluta em relação a instituições estrangeiras para a criação de quadros com formação superior, a anterior política de mobilidade foi alterada de forma significativa, havendo mesmo casos em que os governantes, como forma de proteger as novas instituições, promulgaram leis que excluíam os súbditos “estrangeirados” de qualquer emprego público.

⁶⁸ Amaral, A., (1997), Mobility and Quality Assessment in Europe, apresentado na Conferência “The relationship between Higher Education and the Nation-State”, Enschede, Netherlands.

⁶⁹ Ver nota 67.

Por exemplo, o rei Frederico II, depois de criar o *studium* de Nápoles, em 1215, decidiu proibir os seus súbditos de abandonarem o reino da Sicília para ensinarem ou estudarem no estrangeiro e chegou mesmo a ameaçar punir todos os pais cujos filhos não tivessem regressado a tempo para as celebrações de São Miguel, em 29 de Setembro. Ele fez também alguns convites insistentes a professores e alunos da Universidade de Bolonha, pedindo-lhes que viessem para Nápoles. Medidas do mesmo tipo foram tomadas a favor da Universidade de Pavia em 1361, 1392 e 1412 e a favor da Universidade de Pádua em 1407 e 1468. Para retirar o *studium* de Aix do seu declínio, os Condes da Provença tentaram, no século XV, forçar os seus súbditos a frequentarem esta instituição para a obtenção dos seus diplomas.

Em 1215, a Comuna de Bolonha proibiu os professores de se associarem *in sectam vel conspiracy* com o objectivo de deixarem o *studium*, e exigiu que os reitores, como representantes da instituição, jurassem solenemente que nunca promoveriam a transferência do *studium* para longe da cidade; neste caso os académicos foram protegidos pelo Papa Honório III que condenou todas as leis limitando a *libertas academica* e ordenou a sua revogação⁷⁰.

Esta política foi, também, implementada em Portugal; em 1440, o rei Afonso V deferiu uma petição dirigida às Cortes pela Universidade de Coimbra, na qual se pedia que todos os súbditos com diplomas obtidos no estrangeiro tivessem que pagar 20 coroas à Universidade e fossem preteridos, a favor dos licenciados por Coimbra, nos concursos a empregos públicos⁷¹.

Daqui resultou⁷² que a autoridade super ordenadora fosse repatriada ou apropriada pelo Príncipe, e estas alterações tornaram-se ainda mais evidentes quando a autoridade do Papa foi enfraquecida pela Reforma e pela Contra Reforma. A universidade conservou a universalidade do

⁷⁰ Nardi, P. (1996), Relações com as autoridades, in Ridder-Symoens, H. (ed), "*As Universidades na Idade Média*", p. 75-106, Lisboa, Imprensa Nacional.

⁷¹ Mira, M.F., (1947), "*História da Medicina Portuguesa*", Lisboa, Imprensa Nacional de Publicidade.

⁷² *ibid*, nota 67.

ensino, mas o recrutamento tornou-se mais regional ou local, e a missão da universidade alterou-se para incorporar a nova autoridade acrescida do Príncipe.

Durante o século e meio que precedeu a Revolução Francesa, em especial durante a vigência do Despotismo Iluminado, foram estabelecidos os fundamentos do *modelo de controlo pelo Estado* do ensino superior⁷³ e verificaram-se os primeiros exemplos da intervenção do Estado para definir *conhecimento útil*⁷⁴. De facto, o Estado procurou definir padrões locais de conhecimento (territorialização do conhecimento) a ministrar como condição necessária para a obtenção de emprego na administração do reino, enquanto que o emprego público ficava, regra geral, restrito aqueles que obtinham as suas qualificações no País.

3.2. Do século XIX aos anos sessenta

Segundo Neave e van Vught⁷⁵, o principal agente de modernização e estabilidade no período pré-industrial consistiu na criação de uma burocracia profissional, associada à universidade como o seu reservatório; as grandes reformas universitárias do século XIX que marcam o advento da universidade moderna estavam associadas à ideia da universidade como agente da reconstrução nacional, aliada ao recrutamento para os quadros do aparelho do Estado:

“A burocracia e a universidade estavam ligadas, não apenas como símbolos das regras legais e da igualdade de todos perante elas, mas, também, na realização prática do princípio básico das carreiras abertas ao talento.....”

⁷³ Neave, G., van Vught, F.A. (eds.), (1994), “*Government and Higher Education Relationships Accross Three Continents: The Winds of Change*”, pp. 264-319, Pergamon, Oxford.

⁷⁴ Ver nota 67.

⁷⁵ van Vught, F.A., (1989), “*Governmental Strategies and Innovation in Higher Education*”, Jessica Kingsley Publishers, London.

Essencialmente, este era um processo de modernização política que também envolvia o fortalecimento da identidade nacional, a definição da cultura nacional.....

Igualmente significativo era o facto de a principal alavanca da mudança nas sociedades pré-industriais residir no “sector estado” da vida nacional..... o qual era, efectivamente, o principal ‘mercado’, para mão-de-obra com qualificação elevada”.

Neave⁷⁶ diz ainda que:

“...a incorporação da universidade no âmbito da coordenação do estado foi concomitante com o desenvolvimento do Estado-Nação na Europa, quer como símbolo e como repositório da identidade nacional, como instrumento para conservação da cultura nacional e, através da unificação cultural, como a manifestação da exigência de um país a um lugar entre as nações – o equivalente cultural das preocupações actuais, mais restritas, com a competitividade económica”.

Em termos operacionais o *modelo do controlo pelo Estado* encontra justificação no princípio da homogeneidade legal, ou seja, na semelhança do produto das diversas instituições de ensino superior como forma de assegurar igualdade de oportunidades para todos os indivíduos e igualdade na competição pelos empregos do Estado, por outras palavras⁷⁷:

“Contra os mercados tradicionais de emprego local, a homogeneidade legal criava um mercado que não era só nacional mas, também, moderno. A universidade, como emanção do estado modernizador, actuava como uma espécie de entidade supra paroquial”.

Mas a postura do Estado era, regra geral, centralizadora, assumindo como tarefa determinar o que era *conhecimento útil* a ser leccionado

⁷⁶ ibid, nota 67.

⁷⁷ ibid, nota 73.

pelas instituições; e, em consequência, o conhecimento, pelo menos no que toca às manifestações do pensar, da identidade e da cultura nacional, perdeu algum do seu carácter universal. Gruber⁷⁸ a propósito das reformas educativas de Maria Teresa e de seu filho José II, na Áustria, afirma:

“Os três princípios da reforma educativa eram a uniformidade, a universalidade e a utilidade..... um sistema estável de educação, universal e uniforme, devia salvaguardar em todos os temas um sistema mental uniforme (virtudes cívicas e espírito nacional) e o sistema educativo devia ser colocado sob o controlo firme do Estado”.

Por outro lado, é interessante perceber que no *modelo de controlo pelo Estado* as alterações do sistema não resultam de acções da indústria, e muito menos do sector privado do mercado de trabalho, mas de exigências de dentro dos serviços do Estado para conhecimentos mais especializados ou técnicos, para acompanhar o desenvolvimento das funções técnicas assumidas pelo governo central. Tais reformas, pouco frequentes, eram negociadas entre a oligarquia académica e a administração estatal.

3.3. A autonomia e a supervisão pelo Estado

Esta situação mudou nas últimas três décadas devido à incapacidade do *modelo de controlo pelo Estado* para gerar nas instituições capacidade para se auto-reformarem – o que estava virtualmente excluído devido ao princípio da homogeneidade legal – e para criarem soluções diversas e flexíveis necessárias à adaptação rápida a um mundo agora em constante transformação. Na maioria dos países desenvolvidos verificou-se uma evolução do *modelo do controlo pelo Estado* para um modelo de autonomia e auto-regulação (supervisão pelo Estado).

⁷⁸ Gruber, K.-H., (1982), The State and higher education in Austria: an historical and institutional approach, in *European Journal of Education*, 17, (2), pp. 260.

Segundo Clark⁷⁹ a autonomia, o controlo e a coordenação do ensino superior são a resultante de três forças: as forças do mercado, do Estado e da oligarquia académica que ele representou no chamado triângulo de coordenação ou de autoridade. Omari⁸⁰ usou esse mesmo triângulo para incluir alguns países africanos, como mostra a figura seguinte.

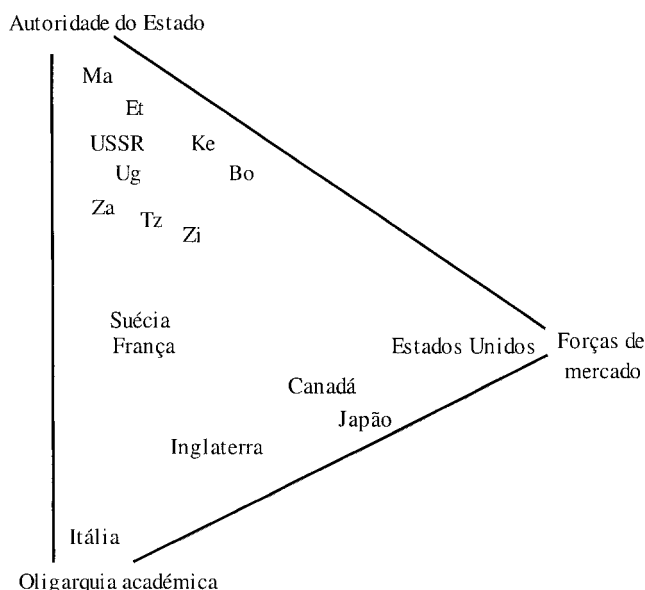


Figura 1 – O triângulo da autoridade no sistema universitário

Ke - Quênia; Bo – Botswana; Ma – Malawi; Et – Etiópia; Ug - Uganda;
Tz – Tanzânia; Za – Zâmbia; Zi – Zimbabwe

Na figura vê-se que nos países em desenvolvimento, onde as forças do mercado são débeis e governos jovens e frágeis ainda não criaram confiança em si próprios, ou nas instituições de ensino superior⁸¹, o

⁷⁹ *ibid*, nota 59.

⁸⁰ Omari, I. M., (1991), *“Higher Education at Cross-Roads in Africa”*, Nairobi, Mangraphics Press.

⁸¹ ver nota 80.

Estado tende a assumir um papel determinante no controlo e coordenação do ensino superior. Segundo van Vught⁸²:

“Nos países em desenvolvimento o modelo do controlo do ensino superior pelo estado parece predominar..... o governo regula e controla fortemente as instituições de ensino superior. Mesmo nos países onde inicialmente existia o modelo de supervisão pelo estado agora o modelo de controlo pelo estado já aparece muitas vezes instalado”.

Uma discussão muito interessante da questão da autonomia pode encontrar-se no livro editado por Guy Neave e Frans van Vught⁸³; durante as últimas décadas, *os modelos de controlo pelo Estado* foram confrontados com dificuldades crescentes em se adaptarem com velocidade suficiente às mudanças impostas pelo novo sector dominante da actividade, o sector privado. Em resumo, segundo estes autores, o desenvolvimento do ensino deixou de ser o resultado da modernização política e administrativa, liderada pelo sector público administrativo, que foi substituído pelo sector privado do comércio, da indústria e dos serviços, pagos pelos consumidores individuais e não pela comunidade, ao mesmo tempo que o sector público deixou de ser o principal empregador dos graduados pelo ensino superior.

O reconhecimento de que o princípio da homogeneidade legal, apropriado às exigências da modernização administrativa, era um obstáculo à procura das soluções diversificadas e em permanente mutação necessárias à capacidade de inovação e de geração de novos conhecimentos de uma economia industrial, levou ao seu progressivo abandono em favor da concessão de autonomia às instituições e do estabelecimento dos princípios da auto-regulação, em suma, em favor do *modelo da supervisão pelo Estado*.

Nestas condições, a estratégia governamental alterou-se e é interessante registar que, num prazo de tempo relativamente curto, houve

⁸² van Vught, F.A., (1991), *“Autonomy and Accountability in Government University Relationships”*, artigo preparado para o Banco Mundial, Kuala Lumpur.

⁸³ ver nota73.

um movimento no sentido da aprovação de leis de autonomia. Um exemplo típico desta nova forma de actuação é o documento de política HOAK (Ensino Superior: Autonomia e Qualidade) do Governo holandês. Outros exemplos são o "Plano Saint-Ann" na Bélgica, a "Ley de Reforma Universitária" em Espanha ou a Lei de Autonomia (Lei 108/88) em Portugal. Reformas do mesmo sentido tiveram lugar na Finlândia e nos outros países nórdicos e, mesmo em França, tradicionalmente tão centralizadora, o "Groupe d'Étude pour la Rénovation de l'Université Française" propôs um alargamento da autonomia. Mais recentemente, também a Itália começou a alterar a legislação no mesmo sentido.

Ou seja, os governos, reconhecendo que as tentativas de controle detalhado do sistema eram contraproducentes, elaboraram leis de autonomia que, em maior ou menor grau, transferiram para as instituições os detalhes da aplicação das políticas educativas para o ensino superior, bem como a gestão corrente. Pelo contrário, passaram a controlar apenas algumas das variáveis do sistema consideradas importantes, como os custos por aluno, o número de alunos admitidos, as taxas de retenção, o número de licenciados produzidos, e atribuíram às instituições orçamentos envelope. Às instituições passou a competir auto-regular-se, por forma a que os parâmetros do seu funcionamento se situem dentro dos valores aceitáveis para o Governo.

De acordo com Neave⁸⁴ dá-se uma verdadeira *repatriação de funções* para o nível institucional cujos contornos aparecem sob a forma de:

"...orçamentos envelope, financiamento por contrato, maior liberdade na alocação interna de verbas, aumento da importância da produtividade do pessoal e dos meios de a medir, atribuição à liderança institucional e ao seu pessoal de apoio da responsabilidade pelo 'desenvolvimento estratégico', pela 'gestão estratégica....'.

Na evolução natural deste processo criou-se uma nova figura, a da avaliação, nascida de uma necessidade de uma prestação de contas das universidades perante a sociedade, a qual veio, de forma insistente, pedir

⁸⁴ ver nota 67.

uma demonstração da boa utilização dos orçamentos crescentes a serem despendidos pelo ensino superior, numa fase em que outros sectores, como a saúde e a segurança social, apresentam, também, claros sinais de rotura face às necessidades de financiamento em aumento permanente. Esta nova atitude governamental foi designada por Guy Neave como *the rise of the evaluative state*⁸⁵.

É importante perceber que autonomia não significa independência das instituições. Em qualquer país, o sistema de ensino superior tem de algum modo que ser regulado e, por outro lado, existem sempre laços de ligação das instituições com a sociedade em que se inserem, mesmo quando gozam de autonomia muito alargada. Por esta razão no próximo capítulo abordaremos a questão dos mecanismos de regulação.

⁸⁵ Neave, G., (1988), On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988, in *European Journal of Education*, **23**, (1&2), pp.7-23.

Capítulo IV

Regulação estatal e regulação pelo mercado

4.1. Regulação

Como se afirmou autonomia não significa independência, ou seja, mesmo no caso de instituições de ensino superior dotadas de autonomia tem de haver regulação do sistema. A alteração do modo de relacionamento entre as instituições de ensino superior e os governos que se traduziu na passagem de um modelo de controlo pelo Estado para um modelo de supervisão pelo Estado, com a concessão, em maior ou menor grau, de autonomia às instituições, não significou o fim da regulação, mas a mudança de um sistema de regulação puramente estatal para um modelo com elementos de regulação pelo mercado que foi caracterizado como um modelo híbrido. Esta questão foi extensamente debatida em alguns artigos que publicamos⁸⁶.

O conceito de regulação foi discutido por diversos autores. Mitnick⁸⁷ considera a regulação como *“a restrição intencional da escolha de actividade de um sujeito por uma entidade que não é directamente parte de ou não está envolvida nessa actividade”*. Por seu lado, van Vught⁸⁸ define regulação governamental como *“os esforços do governo para guiar as decisões e acções de actores sociais específicos de acordo com objectivos fixados pelo governo e usando os instrumentos que o governo*

⁸⁶ Amaral, A., (1999), *Apreciação Crítica do Desenvolvimento da Lei nº 108/88*, in *Autonomia das Instituições de Ensino Superior*, Lisboa, CNE.

Amaral, A., e Teixeira, P., (em publicação), *The Rise and Fall of the Private Sector in Portuguese Higher Education?*

Amaral, A., e Magalhães, A., (em publicação), *On Markets, Autonomy and Regulation. The Janus Head Revisited*.

⁸⁷ Mitnick, B.M., (1980), *“The Political Economy of Regulation: Creating, Designing and Removing Regulatory Reforms”*, New York, Columbia University Press.

⁸⁸ *ibid*, nota 44.

tem ao seu dispor". David Dill⁸⁹ define regulação em relação ao mercado, *"as regulações procuram alterar o comportamento do mercado, em particular dos vendedores"*, e Kells⁹⁰ dá uma definição mais operacional, mas mais restrita, de *regulação da qualidade*:

"...o processo informado e periódico segundo o qual um sistema, uma instituição, um programa ou um procedimento são sintonizados com as expectativas (intenções, padrões, normas) por meio de escolhas e de acções consideradas necessárias pelo(s) regulador(es) em resultado de avaliações formativas ou sumativas".

Em todas estas definições existe uma entidade *exterior* ou *acima* da actividade a ser desenvolvida, com o poder de influenciar ou de guiar as decisões e a conduta de actores específicos (instituições, programas, o próprio mercado...) para as sintonizar com os objectivos dessa entidade. Quando a entidade *acima* é o governo, este pode usar diversos instrumentos para influenciar a conduta das instituições. Mitnick⁹¹ classifica esses instrumentos em duas categorias, a regulação por directiva (leis, regras administrativas,...) e a regulação por incentivo (incentivos fiscais, subsídios, ...), ao passo que Hood⁹² classifica esses instrumentos em quatro categorias: a informação, o dinheiro, a autoridade e a acção directa.

4.2. A regulação no modelo de controlo pelo Estado

No modelo fortemente centralizado de controlo pelo Estado, este, apoiado no princípio da homogeneidade legal, controla quase todos os aspectos do ensino superior (acesso, currículos, normas para a concessão dos graus, nomeação do pessoal, etc.).

⁸⁹ Dill, D., (1997), Higher Education Markets and Public Policy, in *Higher Education Policy*, 10, (3&4), pp. 167-185.

⁹⁰ Kells, H., (1992), *"Self-regulation in Higher Education"*, London, Jessica Kiungsley.

⁹¹ *ibid*, nota 87.

⁹² Hood, C., (1983), *"The Tools of Government"*, London, MacMillan.

No modelo do controlo pelo Estado os governos guiam os sistemas de ensino superior por meio de mecanismos de regulação e de controlo a priori. Neste sentido, como refere van Vught⁹³, a regulação pelo governo significa que “... *quando regula o governo procura comandar*”, ou ainda, como escreveu mais tarde⁹⁴:

“Na estratégia tradicional o governo tentava orientar os sistemas de ensino superior com regras estritas e abundantes mecanismos de controlo. Nesta estratégia, que remonta ao início do século XIX, o governo via-se como um actor onnipotente capaz de guiar o sistema de ensino superior de acordo com os seus objectivos”.

O modelo de controlo pelo Estado exige uma estratégia governamental de planeamento detalhado e controlo rigoroso. De acordo com van Vught⁹⁵, os governos assumem uma perspectiva racionalista e o seu comportamento é justificado com base na capacidade dos actores governamentais e das suas agências serem capazes de adquirir um conhecimento verdadeiro e completo dos problemas, e de examinar todas as alternativas de acção e suas consequências, para poderem tomar as melhores decisões. E poderão fazê-lo de uma forma muito mais isenta do que as autoridades locais ou as próprias instituições, o que justifica, igualmente, o centralismo.

Numa sociedade democrática a regra ideal será a das decisões colectivas racionais, depois de uma discussão pública das potencialidades das várias alternativas. Infelizmente, o comportamento dos governos nem sempre segue este ideal e, confrontados com as dificuldades e as limitações práticas das tomadas colectivas de decisão, sucumbem mais vezes do que seria conveniente à tentação do recurso ao centralismo e ao controlo.

⁹³ *ibid*, nota 44.

⁹⁴ van Vught, F., (1997), Combining planning and the market: an analysis of the Government strategy towards higher education in the Netherlands, in *Higher Education Policy*, **10**, (3/4), pp. 211-224.

⁹⁵ *ibid*, nota 44.

4.3. A regulação pelo mercado

Em oposição à regulação pelo governo que usa mecanismos para influenciar o comportamento dos outros actores, o mercado actua de forma completamente diferente. Segundo van Vught⁹⁶:

“A ideia de mercado é fundamentalmente diferente da ideia de planeamento. Está relacionada com a visão de que a realidade social mostra uma “ordem espontânea”....Em resultado de muitas decisões e acções, uma ordem social espontânea cria automaticamente um certo grau de coordenação”.

Por seu lado, Sowell⁹⁷ afirma que:

“O mercado é simplesmente a liberdade de escolher entre muitas possibilidades já existentes ou a criar. (...) O mercado não é um conjunto particular de instituições. As suas vantagens e desvantagens resultam precisamente deste facto”

ao passo que Thomson⁹⁸ tem uma visão muito mais crítica:

“A economia de mercado é muitas vezes uma metáfora (ou máscara) do processo capitalista. A forma mais ideologicamente atraente do mito reside na ideia do mercado como o de alguma entidade supostamente neutra mas (por acaso) benéfica; ou, se não uma entidade (porque não pode ser concebida no espaço, apenas na mente) então como um espírito gerador de energia – de diferenciação, de mobilidade social, de individualismo, de inovação, de crescimento, de liberdade.

Este ‘mercado’ pode ser imaginado como uma força benigna consensual que de forma involuntária maximiza os melhores interesses da nação. Pode mesmo parecer que é este ‘sistema de mercado’ que produziu a riqueza da nação...”

⁹⁶ *ibid*, nota 94.

⁹⁷ Sowell, T., (1980), “*Knowledge and Decisions*”, New York, Basic Books.

⁹⁸ Thomson, E.P., (1993), “*The nature of work*”, London, MacMillan.

Todo este rendilhado filosófico se reduz a algo muito mais simples. Segundo David Dill⁹⁹:

“Falando formalmente, um mercado é um meio de organizar a permuta de bens e de serviços com base no preço e não em outras considerações como a tradição e a escolha política”.

Sendo, porém, de ter em conta a observação de Leslie e Johnson¹⁰⁰:

“A utilização do termo mercado no ensino superior implica muitas vezes, embora nem sempre o declare, as hipóteses adicionais de mercados perfeitamente competitivos e, nessas condições, a distribuição de bens e de serviços terá supostamente uma eficiência óptima para a sociedade em geral”.

4.4. As falhas dos mercados e dos governos

Nos últimos anos a ideia de que o Estado estava sobrecarregado por exigências sociais cresceu de popularidade nas arenas políticas, o que levou a pôr em causa o conceito do Estado providência. As políticas neo-liberais e monetaristas recentes consideram cada vez mais que a intervenção e a regulação governamentais são excessivas e a mãe de todos os pecados do Estado providência (ineficiência, gasto excessivo de dinheiro, repartição injusta dos recursos...), sendo o *mercado* a solução para todos estes problemas. Muito mais razoável é reconhecer que tanto o governo como o mercado podem ser ineficientes, como está largamente documentado na literatura especializada.

As falhas do governo estão ligadas ao facto de por vezes o governo e os seus agentes não serem capazes de uma definição e implementação perfeita das políticas públicas devido às ineficiências da democracia representativa e à falta de eficiência das agências públicas na produção e

⁹⁹ *ibid*, nota 89.

¹⁰⁰ Leslie, L.L., Johnson, G.P., (1974), The market model and higher education, in *Journal of Higher Education*, **45**, pp. 1-20.

distribuição de bens e serviços¹⁰¹. São bem conhecidas as críticas neo-liberais do Estado Providência, assentes na ideia de que as agências públicas são ineficientes e produzem uma grande quantidade de desperdícios, originando sobre-produção ou produção insuficiente e levando a que muitas vezes os subsídios acabem nos bolsos de quem não os merece.

As falhas do mercado são as insuficiências dos mercados¹⁰² quando confrontados com certos bens e serviços, como é o caso da educação, que produzem externalidades importantes, o que distingue a educação de um bem meramente privado¹⁰³. O conceito de externalidade é usado para comparar os benefícios sociais e os benefícios privados de uma actividade e pode definir-se, tecnicamente, como o benefício recebido pela sociedade para além do benefício privado individual. Como o mercado é uma forma de organizar a troca de bens e serviços com base no preço, os benefícios sociais adicionais (externalidades) tendem a ser ignorados ou minorizados pelos mecanismos de mercado, pelo que este, embora possa aumentar a eficiência global dos sistemas, produz muitas vezes distribuições (de bens e/ou serviços) que, em termos de equidade, são ética e socialmente inaceitáveis.

São também falhas do mercado a sua tendência para construir monopólios que produzem resultados ineficientes, bem como as chamadas *imperfeições de mercado* que produzem comportamentos ineficientes do mercado e abrem o caminho à regulação governamental¹⁰⁴:

“Este é o caso quando os preços não reflectem a escassez relativa, quando a informação sobre bens e condições de mercado é insuficiente ou está desigualmente disponível para os consumidores e/ou produtores, ou quando os produtores não conseguem responder às informações do mercado devido à mobilidade limitada dos factores de produção”.

¹⁰¹ *ibid*, notas 89 e 94.

¹⁰² *ibid*, nota 94.

¹⁰³ Thys-Clément, F., (1995), The crisis of university funding, in “CRE-action”, 106.

¹⁰⁴ *ibid*, nota 94.

David Dill¹⁰⁵ refere as *falhas de mercado* devido a informação insuficiente:

“...mesmo que fosse fixado um preço para os cursos em termos de propinas, os alunos não teriam informação suficiente sobre a qualidade das instituições ou dos seus programas para fazerem escolhas discriminatórias”,

“...a informação relevante para permitir aos alunos uma escolha eficaz não é a avaliação por pares dos processos de ensino, nem os juízos subjectivos sobre a qualidade de um curso, mas sim as medidas objectivas do valor acrescentado de um determinado curso”.

o que deve ser conjugado com o que ele designa por problema dos consumidores imaturos¹⁰⁶, o que constitui:

“...uma justificação para a distribuição de cursos com base na implementação de quasi-mercados em vez de mercados orientados para o consumidor. Uma agência do governo central pode actuar como representante principal dos interesses dos consumidores, fazendo contratos com os fornecedores em nome daqueles”¹⁰⁷.

4.5. Supervisão estatal e hibridismo

O modelo de regulação pelo mercado está no extremo oposto do modelo de controlo centralizado pelo Estado. Em teoria, é possível conceber uma situação em que as instituições adquirem autonomia total (pedagógica, financeira, patrimonial, estatutária,...), enquanto o governo

¹⁰⁵ *ibid*, nota 89.

¹⁰⁶ Nem sempre os alunos tem um comportamento “maduro” em termos de mercado, baseando muitas vezes a sua opção de curso em critérios que nada tem a ver com as realidades do mercado: escolha por pressões familiares, pelo tipo de vida social na cidade onde prosseguem os estudos, por influência de amigos, pelo desejo de ficarem em casa dos pais ou de se afastarem...

¹⁰⁷ *ibid*, nota 89.

se abstém de qualquer coordenação do sistema de ensino superior (quer como regulador legal quer como fornecedor de recursos) deixando a regulação do sistema completamente nas mãos do mercado.

Porém, até nos EUA, onde o mercado desempenha um papel relevante, existe regulação estatal a qual, curiosamente, parece estar a aumentar, pelo menos em alguns estados¹⁰⁸:

"...mesmo se nos US as pressões neste sentido são ainda modestas quando comparadas com o UK e outras nações europeias, as universidades e os colégios públicos em alguns estados americanos enfrentam pedidos estaduais de mais evidência, de preferência quantitativa, sobre a sua eficiência e a sua eficácia".

Por outro lado, a relevância para a sociedade das externalidades geradas pelo ensino serve, per se, para justificar que os governos assumam ter legitimidade para tornar o ensino obrigatório até uma dada idade¹⁰⁹. Este facto, associado à ideia geralmente aceite de que a privatização total da educação não maximizará o bem estar social¹¹⁰, levou os governos europeus a assumir uma postura bem mais cautelosa, mesmo quando uma retórica de mercado era a imagem de marca das políticas governamentais como, por exemplo, no Reino Unido¹¹¹:

"...o governo no UK usa a retórica do mercado em ligação com o ensino superior, mas como o governo controla o preço que as universidades podem levar pelos seus serviços, bem como a

¹⁰⁸ Trow, M., (1996), Trust, Markets and Accountability in Higher Education: a Comparative Perspective, in *Higher Education Policy*, 9, (4), pp. 309-324.

¹⁰⁹ *ibid*, nota 103.

¹¹⁰ *ibid*, nota 89.

• Rivlin, A.M., (1992), *"Reviving the American Dream: The Economy, the States, and the Federal Government"*, Washington, D.C., The Brookings Institution.

• Thorow, L.C., (1996), *"The Future of Capitalism: How Today's Economic Forces Shape Tomorrow's World"*, New York, Morrow.

¹¹¹ *ibid*, nota 108.

*quantidade e tipo de serviços que podem vender, as universidades não operam num mercado mas sim no que podemos chamar uma economia comandada”.*¹¹²

É curioso observar que o Banco Mundial no relatório dos peritos sobre o recente empréstimo concedido à Hungria para a promoção do seu sistema de ensino superior também considera que os problemas deste país não serão resolvidos por uma privatização do sistema de ensino, embora considere importante a existência de uma componente privada, desde que não subsidiada pelo Governo.

Na Europa Ocidental, onde o Estado é o maior fornecedor de recursos – e, em última análise, a autonomia institucional depende do financiamento – o *mercado* aparece de forma mais evidente como uma construção retórica e uma mediação ideológica¹¹³:

“... na maioria das instituições americanas pode encontrar-se um elemento de ligação ao mercado, embora escondido e obscurecido por outras ligações. Os mercados são ainda um factor relativamente menor na Europa, que não oferece de todo um mercado para o ensino superior, e cujos governos de certo modo não gostam da ideia de um mercado para o ensino superior nem dos seus efeitos potenciais sobre a qualidade e o prestígio”

e Neave¹¹⁴ afirma que foram mais as razões pragmáticas do que a ideologia que forçaram o mercado até ao centro da regulação política:

¹¹² David Dill parece ter chegado à mesma conclusão: “...as primeiras lições da desregulação no ensino superior reflectem a experiência dos mercados comerciais tais como a indústria da aviação. Ou seja, a desregulação pelo governo numa dimensão pode criar a necessidade de regular mais rigorosamente noutra dimensão. Por exemplo, em países como o US e o UK (Dill, *ibid.*, nota 89), a devolução ao nível institucional da autoridade sobre as finanças ou sobre a aprovação dos programas de ensino tem sido acompanhada por novos regulamentos sobre a prestação de contas e a qualidade académica.

¹¹³ *ibid.*, nota 108.

¹¹⁴ Neave, G., (1995), “The Stirring of the Prince and the Silence of the Lambs: The Changing Assumptions Beneath Higher Education Policy, Reform and Society”, in

"...primeiro veio a acção, depois vieram a justificação ideológica e a elaboração de uma ideologia". Mas, apesar desse aspecto *a posteriori*, ele sublinha o papel de legitimação ou de mediação do mercado:

"... a descoberta do 'mercado' pela Europa como a força condutora para o ensino superior não foi determinada nem pelo exemplo do US – embora tenha servido muito bem em termos de justificação bem como na escatologia vital de um êxito prometido – nem em primeira instância pela virtude do mercado como alternativa ideológica à regulação detalhada pelo Estado..." (ibid).

O mercado parece desempenhar um papel mediador entre uma instância mítica de coordenação – como se um *mercado puro* existisse – e a necessidade política de guiar os sistemas. Por outro lado, como os governos apenas usam mecanismos de mercado ou tipo-mercado para a regulação, sem permitirem a emergência de um *verdadeiro mercado*, pode ser injusto considerar como *falhas do mercado* algumas das deficiências dos sistemas de ensino superior que deviam, bem pelo contrário, ser consideradas como *falhas do governo*.

Assim, se por um lado foi dada autonomia às instituições, por outro lado o Estado não se retirou em favor do mercado. Pelo contrário, o governo ainda tem uma mão firme na regulação do sistema, o que leva a uma situação já referida¹¹⁵ como uma intrigante cabeça de Janus (a cabeça de duas faces): "o que se vê é um "estranho híbrido" resultante da fusão da estratégia de auto-regulação com ingredientes de planeamento racional e o modelo de controlo pelo Estado".

Existe, ainda, uma segunda forma de hibridismo na medida em que os governos têm vindo a substituir as formas tradicionais de regulação por mecanismos de mercado como instrumentos de política pública, procurando incentivar a competição entre instituições na procura de

Dill, D. and Sporn, B. (eds.), *Emerging Patterns of Social Demand and University Reform: Through a Glass Darkly*, Oxford, Pergamon Press.

¹¹⁵ Maassen, P., van Vught, F., (1988), An Intriguing Janus-Head: The two faces of the new government strategy towards higher education in the Netherlands, in *European Journal of Education*, 23, (1/2), pp. 65-77.

soluções mais eficazes e, certamente, mais económicas. van Vught¹¹⁶, ao referir-se a esta política (usada pelo governo holandês), toma a atitude positiva de considerar esta estratégia como um meio de evitar ao mesmo tempo as falhas do mercado e do governo. Pelo contrário, David Dill¹¹⁷ levanta a:

“...questão tradicional de saber se os compradores governamentais monopsonísticos actuarão na defesa dos interesses dos consumidores na administração do sistema de preços do ensino e da investigação, ou se prosseguirão as suas próprias prioridades, reproduzindo essencialmente os bem conhecidos males do planeamento educativo centralizado”.

A teoria política em que o modelo se baseia assume que a coordenação do sistema deve ser liderada pelas regras do mercado ou por leis tipo mercado, ao contrário da regulação pela administração central ou pela oligarquia académica – para que seja mais eficaz, inovadora e sensível às demandas da sociedade. Cremos que este modelo híbrido se irá manter por um período considerável e que, apesar de toda a retórica de mercado e de eventuais oscilações a favor ou contra a sua intervenção como regulador dos sistemas de ensino superior, pelo menos na Europa Ocidental o Estado manterá a sua posição como regulador principal.

¹¹⁶ *ibid*, nota 89.

¹¹⁷ *ibid*, nota 108.

Capítulo V

Formas de regulação e diversidade

Alguns exemplos

5.1. Regulação estatal e diversidade

De um modo geral considera-se que a regulação pelo Governo é contrária à diversificação dos sistemas de ensino; veremos nas conclusões que nem sempre isso acontece.

É evidente que quando o Governo estabelece critérios detalhados para a aprovação de novas instituições de ensino, ou normas detalhadas para a aprovação ou acreditação de cursos introduz, em geral, mecanismos que tendem a uniformizar a oferta de ensino do sistema, mesmo numa fase em que já não se aplica o princípio da homogeneidade legal. A actuação de organismos como o CUN (Consejo Universitario Nacional) em Espanha, a Agência de Acreditação Húngara ou a utilização das famosas *tabele*¹¹⁷ em Itália são contrárias à inovação e promovem a diminuição da diversidade programática.

Também os sistemas de avaliação podem contribuir de modo significativo para a homogeneização dos sistemas por imporem normas e padrões de qualidade bem definidos e uniformes. As instituições que podem ser penalizadas por uma avaliação negativa defendem-se adaptando o seu comportamento e a sua oferta na procura de caírem nas boas graças das agências de avaliação. E, quantas vezes os peritos actuam de forma incorrecta ao assumirem que o seu modelo ou o modelo da sua

¹¹⁷ As *tabele* eram essencialmente um conjunto de tabelas ou regras, definidas centralmente, que espartilhavam os planos de estudo dos cursos das universidades italianas e que foram abandonadas há bem pouco tempo na sequência das reformas do sistema de ensino superior.

instituição eram o *padrão de qualidade* pelo qual se deviam moldar os das outras instituições!

As ordens profissionais podem, igualmente, contribuir para a perda de diversidade se assumirem atitudes corporativas e, tendo poder delegado pelo Estado para acreditar as formações, podem impor critérios rígidos ao tipo de formação oferecido pelas instituições de ensino superior.

No caso da União Europeia os organismos supranacionais podem também contribuir para a perda de diversidade entre os sistemas dos Estados membros; bastará recordar a propósito a declaração da Sorbonne e a mais recente declaração de Bolonha. Segundo Neave¹¹⁸:

“... apesar de todas as negações frenéticas dos administradores de Bruxelas, o que se chama eufemisticamente ‘dimensão europeia’ é um factor a ter em conta, mesmo se por agora não é totalmente claro como terá efeito sobre a questão da convergência versus divergência”.

Face a estas incertezas, o mercado e a sua mão invisível apareceram como o verdadeiro milagre capaz de resolver a questão da diversidade com base no princípio de que as forças do mercado forçarão as instituições a diversificar-se na procura de nichos de mercado que garantam a sua sobrevivência. Por exemplo, Geiger¹¹⁹ formula a seguinte hipótese:

“...quando os recursos são escassos, o mercado é uma força muito mais poderosa para a diversificação das instituições de ensino superior e das suas funções do que o controlo e as políticas centralizadas...”

¹¹⁸ *ibid*, nota 6.

¹¹⁹ Geiger, R., (1996), Diversification in U.S. Higher Education: Historical Patterns and Current Trends, in Meek, V.L., *et al*, (eds.), *“The Mockers and Mocked: Comparative Perspectives on Differentiation, Convergence and Diversity in Higher Education”*, pp. 188-203, Oxford, Pergamon.

e enquanto o relatório australiano Hilmer¹²⁰ tece loas à competição como um bem inquestionável:

“A comissão está convencida de que o desejo geral de permitir a competição...[está] tão bem estabelecido que aqueles que pretendem restringir ou inibir a competição devem ter o ônus de demonstrar que isso é justificável pelo interesse público...”,

a Ministra da Educação do governo da coligação liberal, eleita em Março de 1996, Hon. Amanda Vanstone, declarou:

“Bem, eu penso que é muito claro que a intervenção/regulação e o controlo, tanto do Estado como da Commonwealth, estão a abafar as universidades e, se estes diminuírem, a sua diversidade aparecerá e crescerá...”

ou seja, na Austrália, a política governamental assumiu declaradamente que a desregulação do sistema e a intervenção do mercado seriam eficazes na promoção da diversidade. Segundo o relatório Hilmer a competição segundo as regras do mercado teria o efeito miraculoso de aumentar a responsividade institucional, a flexibilidade e a inovação, bem como a diversidade dos produtos, de aumentar a eficiência, a qualidade e a responsividade para com os alunos, a indústria e os objectivos nacionais. Mas será que isto aconteceu¹²¹?

5.2. Mercados, contestabilidade e bens posicionais

Define-se *contestabilidade* de um mercado como a capacidade de novos produtores entrarem nesse mercado, criando produtos novos e diversos e exercendo pressão sobre os produtores institucionais já estabelecidos, os quais serão forçados a reagir para assegurar a sua quota de mercado, ou mesmo a sobrevivência. Quando o governo australiano

¹²⁰ Hilmer, F., Chair of Committee 1993, *National Competition Policy: Report by the independent committee of enquiry*, Canberra, AGPS.

¹²¹ Veja-se, no primeiro capítulo, a evolução do sistema de ensino superior australiano, primeiro unificado para depois ser diversificado.

unificou o sistema binário pode dizer-se que lançou no mercado 18 instituições universitárias novas (por fusões e promoção de CAEs) na crença de que iriam competir com as antigas instituições, produzindo um efeito benéfico sobre as antigas universidades (consideradas demasiado acomodadas) e sobre todo o sistema em geral.

Porém, o governo ignorou o *carácter posicional* dos sistemas e das instituições de ensino¹²² e os seus reflexos na eficácia do mercado como instrumento de regulação. Bens posicionais são bens de posição social que tendem a ser monopolizados pelos grupos sociais em melhor posição para competir¹²³:

“...Por outras palavras, o ensino fornece bens posicionais, os lugares no ensino dão aos alunos uma vantagem relativa na competição por empregos, remunerações, estatuto social e prestígio. ... Lugares em escolas de elite e faculdades universitárias muito procuradas são a forma mais desejada de bem posicional porque estão associados a uma alta probabilidade de êxito numa carreira. Muitos outros lugares na educação oferecem vantagens competitivas mais modestas.

...A competição posicional não tem a ver com o conteúdo intrínseco da educação mas com o seu valor simbólico. Num mercado educacional competitivo a qualidade é definida de modo subjectivo.

...a qualidade da educação está associada às instituições de elite, à presença do arenito e da hera¹²⁴ e não com os níveis de literacia ou com a avaliação do ensino pelos alunos.”

¹²² Hirsch, F., (1976), “*Social Limits to Growth*”, Cambridge, Harvard University Press.

Marginson, S., (1997), “*Markets in Education*”, Sydney, Allen and Unwin.

¹²³ Marginson, S., (1998), Competition and Diversity in the Reformed Australian Higher Education System, in Meek, L.V. e Wood, F.Q., (eds.), “*Managing Higher Education Diversity in a Climate of Public Sector Reform*”, pp. 81-96, Canberra, Department of Employment, Education, Training and Youth Affairs.

¹²⁴ Referência às “sandstone universities” da Austrália e à Ivy League americana

Os bens posicionais têm duas características importantes. A primeira é o facto de serem não só um bem escasso, mas um bem escasso em sentido absoluto. A segunda reside no facto de a educação não ser apenas uma competição entre fornecedores institucionais mas, também, uma competição entre alunos consumidores. A primeira característica tem a ver com o facto de o aumento dos lugares que permitem oportunidades muito altas diminuir o seu valor – o valor de uma licenciatura em Medicina, por exemplo, diminuirá se o número de licenciados aumentar de forma significativa. A segunda característica aponta para o facto de serem muito mais as instituições de elite a fazer a escolha dos alunos do que o contrário – os bens de alto valor posicional são vendidos num mercado de vendedores! E aqui também as longas listas de alunos que em Portugal competem por um lugar numa Faculdade de Medicina ilustram bem este facto.

Mais interessante é, porventura, o facto de a teoria dos bens posicionais sugerir que um aumento da competitividade enfraquece a extensão em que os produtores fortes são contestados. Veja-se, a título de exemplo, o que aconteceu em Portugal nos últimos anos: a diminuição do número de candidatas ao ensino superior veio aumentar a competição por novos alunos, com o resultado de ficar demonstrado que algumas instituições e cursos não têm dificuldades de recrutamento (as instituições mais antigas, de maior prestígio e os cursos mais procurados) ao passo que as instituições mais fracas deixaram a claro a sua debilidade. É evidente que nos próximos concursos o prestígio e a posição das primeiras instituições serão reforçados, ao passo que crescerá a desconfiança nas segundas instituições e diminuirá o seu valor de mercado.

Como sugere Marginson¹²⁵:

“À medida que a competitividade aumenta o mercado de vendedores é reforçado. As escolas e as faculdades que são líderes não querem expandir-se e não precisam de se tornar mais eficientes ou mais responsáveis a diversas demandas para

constituídas pelas universidades nacionais de maior prestígio.

¹²⁵ *ibid*, nota 123.

ganhar apoios. As listas de espera aumentam. O excesso da procura dos bens posicionais de alto valor aumenta, mas o segmento de topo do mercado não é contestável. A barreira não é tanto económica como sócio-cultural. Universidades novas podem clamar serem produtores de elite mas falharão. No ensino superior as instituições de elite são suportadas por um longo e lento investimento social, reputação e autoridade cultural; não há lugar para o crescimento do tamanho da elite excepto a muito longo prazo; e uma vez estabelecidas as instituições de elite não são facilmente deslocadas.”

Em Portugal, o comportamento das escolas de medicina que durante mais de duas décadas restringiram fortemente o ingresso de novos alunos ilustra bem alguns destes aspectos. Mas Marginson continua referindo que as instituições de elite são relativamente imunes ao mercado, ocupando um segmento superior onde a lei da oferta e da procura não funciona, ao passo que o mercado só actua como seria de esperar nos segmentos mais baixos, de menor prestígio. Por outras palavras, estamos perante diferentes segmentos de mercado, com diferentes tipos de bens, logo a concorrência será imperfeita, no sentido em que o previsto não é homogêneo. Ainda segundo Marginson:

“As instituições com dificuldade em preencher os seus lugares são contestáveis e competem com base na eficiência e na satisfação do consumidor, gastando muito mais em marketing do que as instituições de sucesso. Mas as instituições mais fracas do mercado são continuamente minadas pela fuga dos alunos para as instituições de maior prestígio, ao passo que as melhorias do ensino e da aprendizagem não obtêm o reconhecimento merecido devido à falta de estatuto social destas instituições.”

Verifica-se, portanto, que no caso de bens posicionais como a educação a mão invisível do mercado não produz os efeitos desejados. As instituições mais novas não conseguem competir com as instituições já estabelecidas e os valores simbólicos impedem que as instituições de elite sejam contestadas. O mercado, em vez de criar um sistema mais

diversificado, cria um sistema estratificado, com um segmento superior não contestado e um segmento inferior onde existe competição, mas onde as dificuldades de sobrevivência são grandes. Existe, ainda, um segmento intermédio que luta por fixar o seu lugar no mercado e aproximar-se das posições de elite. Porém, as barreiras entre segmentos são muito fortes e não existe um mercado aberto com movimento livre nos sentidos ascendente ou descendente.

Cabe aqui um outro comentário. No Capítulo II referimos que as teorias neo-institucionais explicam que as instituições (de elite) com um conjunto muito forte de normas e valores académicos oferecem grandes resistências à mudança; o facto de a educação ser um bem posicional permite uma explicação adicional, uma vez que essas mesmas instituições são, igualmente, bastante imunes às pressões do mercado.

5.3. Algumas lições

Quer a Austrália quer o Reino Unido são países que abandonaram um sistema binário em favor de um sistema unificado e introduziram formas de competição interinstitucional tipo mercado, no sentido de produzir um sistema de ensino superior mais diversificado. O facto de o mercado de educação não ser perfeitamente contestável e de a educação ser um bem posicional explicam o falhanço dessas políticas.

Segundo Meek¹²⁶ a evidência australiana mostra que a competição num ambiente tipo mercado conduz à estratificação do sistema com emulação das universidades de investigação (as de maior prestígio) pelas outras instituições, em vez de produzir diversidade ao nível institucional. O que acontece é que as instituições de menor prestígio, em vez de procurarem uma solução diversificada, tendem a imitar as instituições de êxito na procura de recompensas quer financeiras quer sob a forma de prestígio acrescido.

¹²⁶ Meek, V.L., (2000), Editorial, pp. 1-4, in *Higher Education Policy*, 13, (1).

Também Shattock¹²⁷, a propósito da situação similar do Reino Unido, afirma que:

“...a tentativa de usar um mercado interno competitivo num período de crescimento rápido para dar às universidades maior liberdade para criarem missões mais individualizadas não teve êxito. O predomínio do impacto cultural do exercício de avaliação da investigação que ligou a qualidade da investigação a um melhor financiamento desencorajou a emergência de modelos alternativos neste período de rigores financeiros...”

Oliver Fulton¹²⁸ afirma, no mesmo sentido, que:

“Para o público... os vários indicadores de estatuto social apontam todos numa mesma direcção, para uma estrutura hierarquizada de valores que permite pouca ou nenhuma diversidade de funções ou de processos”.

E Warnock diz¹²⁹:

“O pior perigo, porém, é o de que a ordem de colocação das universidades possa ser formalizada, com uma linha divisória entre as instituições de ensino e as de investigação. Isto seria extremamente prejudicial não só para as universidades tradicionais, onde a coexistência do ensino e da investigação faz parte do seu conceito de excelência, mas também para os ex-politécnicos que têm seriedade”.

¹²⁷ Schattock, M., (1996), The creation of the British university system, in Schattock, M., (ed), *“The creation of a university system”*, pp. 1-27, London, Blackwell.

¹²⁸ Fulton, O., (1996), Differentiation and Diversity in a Newly Unitary System: The case of the U.K., in Meek, V.L., et al, (eds.), *“The Mockers and Mocked: Comparative Perspectives on Differentiation, Convergence and Diversity in Higher Education”*, pp. 163-187, Oxford, Pergamon.

¹²⁹ Warnock, (Baroness) Mary, (1996), What a Waste, in *Times Higher Education Supplement*, 18 de Outubro, pp. 18-19.

Quer na Austrália quer no Reino Unido, as instituições do subsistema considerado de nível inferior (CAEs na Austrália, Politécnicos no Reino Unido) ganharam aparentemente a guerra de obter um estatuto formal idêntico ao das Universidades, apenas para ao fim de pouco tempo se encontrarem numa situação de menor prestígio do que anteriormente, com a desvantagem de terem perdido muitas das suas características que faziam a diferença dentro do sistema, sem qualquer vantagem global em termos de aumento de qualidade.

Os exercícios de avaliação das instituições de ensino superior na Austrália levam a resultados cruéis para as novas instituições. Bastam alguns dados para definir a situação. Em 1992 as universidades criadas de novo depois da reforma do Ministro Dawkins (50% do número total) receberam apenas 10% da totalidade das verbas para investigação provenientes do Australian Research Council. Em 1993, cinco universidades tradicionais (Australian National, NewSouth Wales, Melbourne, Sydney e Queensland), de um total de 36, representavam 48% das actividades de investigação. No exercício de avaliação de 1994 as universidades novas ocuparam todos os lugares do fim da tabela. E as reformas orçamentais de 1996 que reforçaram o papel do mercado vieram igualmente reforçar a posição das universidades de maior prestígio, ao mesmo tempo que as novas universidades viram a sua situação deteriorar-se.

Um panorama idêntico pode observar-se no Reino Unido, onde as avaliações, tanto da investigação como do ensino, têm sempre colocado as universidades tradicionais de elite nos primeiros lugares, sendo a cauda do pelotão ocupada invariavelmente pelos politécnicos recentemente promovidos a universidades¹³⁰.

¹³⁰ Num comentário cheio de ironia Guy Neave considera a ascensão dos politécnicos ingleses a universidades como o equivalente do princípio de Montgolfier aplicado ao ensino superior: "*The principle was discovered by the brothers de Montgolfier-Joseph (1740-1810) and Etienne (1745-99). It involved the rapid ascent of a fragile body impelled upwards by a column of superheated air*".

Concluiremos este parágrafo com uma afirmação cautelar de Meek *et al*¹³¹:

“Enquanto muitos governos se inclinam para a auto-regulação e tentam criar mais competição tipo-mercado entre as instituições de ensino superior, não parece haver nenhuma relação linear entre competição de mercado e diversidade”.

5.4. Que políticas de ensino superior parecem beneficiar a diversidade?

Como recomendações de carácter geral podemos recordar as duas proposições de van Vught nas páginas 52 e 57 deste trabalho, bem como a hipótese de Meek *et al*.¹³²:

“Quanto mais unitário for o ambiente em que a competição tem lugar tanto mais será provável que as normas e valores académicos dominantes se tornem mais dispersos em todo o sistema”.

Portanto, tudo indica que a existência de um sistema binário formalizado é mais favorável do ponto de vista de diversidade do sistema de ensino, do que um sistema unificado. Repare-se, a propósito, no comentário de Nybom¹³³:

“Numa situação de ensino superior massificado, a sua estrutura unitária só pode manter-se à custa de uma diminuição da qualidade e dum aumento das disfunções. Se o objectivo é expandir o ensino superior, sem perda de qualidade, para incluir mais do que 30% de cada cohorte anual então é preciso

¹³¹ *ibid*, nota 7.

¹³² *ibid*, nota 7.

¹³³ Nybom, T., (1996), The future relations between research and higher education. artigo apresentado na 13ª General Conference of IHME Member Institutions, “Setting new priorities for higher education management”, Paris, 2-4 de Setembro.

tomar consciência de que, na prática, também se decidiu diferenciar o ensino superior."

Porém, a manutenção de um sistema binário estável exige uma regulação forte por parte do Estado e não a transferência da regulação para o mercado. Segundo Peter Karmel¹³⁴ é fundamental que as missões e objectivos dos subsistemas sejam bem definidas e separadas (independentemente de cada subsistema ser tratado com a mesma dignidade) e é necessário que o Governo tenha a coragem de tomar as decisões políticas, necessariamente difíceis e porventura pouco populares, para marcar as distinções necessárias à manutenção da diversidade sistémica¹³⁵.

Mas Peter Karmel¹³⁶ vai mais longe ao admitir que os Governos nem sempre conseguem ser reguladores fortes, estando sujeitos a inúmeras pressões, nomeadamente nos períodos eleitorais, pelo que nem sempre têm a coragem ou a força necessária para manter de forma clara a separação dos subsistemas. Na sua opinião é muito mais eficaz a situação em que a influência do governo é mediada por organizações tipo tampão e quando a distinção entre os subsistemas é mantida por mecanismos de coordenação administrados por estes organismos. É por isso interessante a recente sugestão de criar um organismo regulador independente, apresentada na proposta de Lei Quadro da organização do sistema do ensino superior em Portugal.

Em conclusão, o Estado tem um papel regulador imprescindível na diversificação dos sistemas de ensino, desde que não caia no pecado da regulamentação excessiva e, mesmo nos Estados Unidos, existe

¹³⁴ Karmel, P., (1998), Funding Mechanisms, Institutional Autonomy and Diversity, in Meek, L.V. e Wood, F.Q., (eds.), *"Managing Higher Education Diversity in a Climate of Public Sector Reform"*, pp. 45-65, Canberra, Department of Employment, Education, Training and Youth Affairs.

¹³⁵ Este é, aparentemente, o caso do Canadá, em que o ensino superior (sistema binário) depende de cada uma das províncias da federação e onde as instituições de cada sub-sistema têm um papel bem definido e o regime legal e fundacional das instituições é, também, claramente distinto, o que permite manter o sistema binário estável, sem manifestações visíveis de "academic drift".

¹³⁶ *ibid*, nota 134.

abundante regulação estatal. O mercado, por si só, não parece produzir os resultados desejados, quer pelas características particulares da educação, quer porque os Governos nunca criaram minimamente um verdadeiro mercado para o sector.

SEGUNDA PARTE

O Caso Português

Capítulo VI

Diversificação e diversidade no sistema de ensino superior de Portugal

6.1. O desenvolvimento do ensino politécnico

À partida o sistema de ensino superior português contém elementos que apontam para um grau elevado de diversidade uma vez que o sistema, para além de ser binário, inclui instituições públicas e privadas e, além disso, algumas escolas independentes.

Tal como em diversos outros países europeus, também Portugal optou por um sistema de ensino superior binário, com Universidades e Institutos Superiores Politécnicos, podendo defender-se que os esforços para criar uma segunda rede de ensino superior em Portugal (ensino superior de nível médio) datam de 1973. De facto, foi neste ano que se deram os primeiros passos neste sentido com a integração das instituições de nível médio já existentes (Institutos Industriais e Comerciais de Lisboa, Porto e Coimbra), e a criação das Escolas Normais Superiores que substituíram as antigas Escolas do Magistério Primário, bem como de alguns Institutos Politécnicos. Porém, depois da Revolução de 1974, a criação das Escolas Normais Superiores foi suspensa enquanto que os dois Institutos Politécnicos já criados (Covilhã e Vila-Real) foram transformados em Institutos Universitários e as antigas instituições de nível médio foram promovidas, respectivamente, a Institutos Superiores de Engenharia e a Institutos Superiores de Contabilidade e Administração.

De acordo com um relatório recente¹³⁷, de 1977 a 1981 verificou-se uma política mais consistente de criação da rede de ensino superior politécnico, bem como uma clarificação estratégica dos princípios definidores dos seus objectivos próprios, nomeadamente uma ligação

¹³⁷ Projecto TSER/HEINE, Relatório nacional de Portugal.

mais estreita à situação económica e industrial do país. O decreto que iniciou este processo afirma inequivocamente as suas intenções: a educação e a produção devem aproximar-se, e o incentivo para a produção de técnicos capazes de actuar a nível intermédio, nas organizações industriais, de serviços e de educação (primeiro ciclo do ensino básico), será a ferramenta estratégica para conseguir essa aproximação. Contudo, esta decisão política não foi baseada em nenhuma análise prospectiva credível da demanda global e sectorial resultante da dinâmica de desenvolvimento da economia portuguesa. Pelo contrário, baseou-se numa acumulação de crenças difusas, mais ou menos assentes em contextos históricos e educativos anteriores, bem como num número de intuições prospectivas sobre o efeito previsível da saída dos recursos humanos qualificados ao nível do Politécnico sobre a economia. Estas crenças e intuições podem sumariar-se da seguinte forma:

- um sentimento de perda associado à extinção das Escolas Técnicas Secundárias e da educação de nível médio como consequência de diversas alterações do sistema de ensino depois da Revolução de 1974;
- a convicção de que o ensino politécnico era indispensável para o desenvolvimento económico e para permitir que a sociedade portuguesa reconstruísse ou consolidasse estruturas intermédias de gestão e/ou de actividade em organizações industriais e de serviços;
- o empolamento das vantagens de um treino especializado de banda estreita, sobre o ensino de banda mais larga, da responsabilidade das Universidades;
- uma desconfiança clara sobre a capacidade das Universidades, tanto as clássicas como as mais novas, serem capazes de organizar programas de estudo mais vocacionais dirigidos a nichos especializados do mercado de trabalho;
- a ideia de que a *regionalização* de uma rede intermédia de ensino superior seria um instrumento poderoso do desenvolvimento económico e social local;

- a democratização do ensino superior através da oferta de uma resposta local às expectativas em relação ao ensino superior dos alunos das Escolas Secundárias técnico-profissionais.

Esta lista torna evidente que o principal argumento para a decisão política de criar um subsistema Politécnico foi a ideia de que o tecido industrial português tinha grande necessidade de mão-de-obra de nível intermédio, capaz de trabalho mais concreto e prático, não de uma mão-de-obra mais qualificada, mais apta para actividades de concepção ou de gestão de topo, que as Universidades já produziam, talvez em excesso.

Assim, o Decreto nº 513-I/79 afirma que o ensino superior politécnico é concebido para um ensino com uma maior ênfase aplicada e técnica e uma forte orientação vocacional. O princípio operacional por trás da organização curricular tem um elemento de eficiência, na medida em que procura *casar* a educação com a estrutura sócioeconómica com a qual aquele subsistema deve ser sincronizado. Porém, não foi feita qualquer distinção entre o que pode ser considerado como o carácter técnico e aplicado da educação e o seu carácter vocacional, o que pode ser a razão para alguma falta de definição que ainda se nota nos objectivos dos Politécnicos. Na verdade, a equivalência dos dois conceitos não é evidente. Se o último significa uma *orientação para o mercado de trabalho*, isto não implica uma equivalência automática com um perfil técnico de banda estreita para a formação inicial que pode já não ser adequada face às características em alteração constante do nicho de mercado para que foi preparado.

A diversificação e a regionalização do ensino superior foi outro argumento político forte a favor do desenvolvimento da rede do Politécnico. Hipoteticamente esta rede deveria permitir, por exemplo:

- maior igualdade no acesso ao ensino superior;
- uma resposta às pressões demográficas resultantes do aumento da escolaridade obrigatória;
- um maior recrutamento dos alunos do ensino secundário vocacional;

- mecanismos de preferência regional, pela criação de lugares para alunos naturais da área de influência de cada instituição (com base nos distritos administrativos).

Por último, havia um argumento associado à possibilidade de os Politécnicos se dedicarem a campos não tradicionais de investigação. As expectativas eram de que os Institutos Politécnicos pudessem desenvolver actividades específicas de investigação aplicada e desenvolvimento experimental nas áreas da tecnologia, dos serviços e da educação, tendo em conta, designadamente, a procura regional.

Como conclusão, pode dizer-se que os princípios em que se baseou a criação dos Politécnicos correspondem, aparentemente, à visão míope de uma adaptação simplista de um subsistema de ensino superior a um ambiente particular de desenvolvimento económico e de qualificação de recursos humanos. A organização curricular integra conteúdos de aprendizagem mais curtos e mais vocacionais que correspondem, em princípio, a necessidades previsíveis de nichos específicos do mercado de trabalho local ou regional. Porém, o que aconteceu foi que o desenvolvimento da organização curricular foi mais influenciada pelas percepções institucionais das necessidades exteriores do que o contrário. De facto, a procura de um equilíbrio entre as propostas institucionais e as reacções do ambiente exterior (industrial, social e educativo), foi baseada na interpretação institucional de informação externa, mais destinada a influenciar ou antecipar a procura, e não na integração das expectativas e das necessidades reais das organizações industriais, de serviços ou educativas.

6.2. O desenvolvimento do sector privado

O sistema de ensino superior português está massificado, havendo uma taxa de participação da ordem dos 40%. Esta massificação ficou a dever-se, numa parte significativa, à criação de um sector privado de ensino superior. Este sector cresceu, de facto, de modo explosivo e, em 1991, o número de vagas no sector privado ultrapassou, pela primeira vez, o número de vagas no sector público. Este crescimento muito rápido do sector privado fica a dever-se, em grande parte, à acção do Ministro

da Educação. Roberto Carneiro, em particular quando determinou que os exames nacionais de acesso ao ensino superior servissem, apenas, para ordenar os candidatos sem qualquer exigência de uma nota mínima, do que resultou uma duplicação do número de candidatos, o que constituiu um excelente mercado para a iniciativa privada. Partia-se do princípio de que o mercado, por intermédio das instituições privadas de ensino superior, seria capaz de resolver os problemas da procura crescente do ensino superior pela sociedade, dos limites da expansão do sector público, devido à situação económica difícil do país, e poderia mesmo melhorar a distribuição regional desequilibrada das instituições de ensino superior.

No livro editado por Roberto Carneiro, *“Ensino Livre – uma Fronteira da Hegemonia Estatal”*, verdadeiro documento laudatório das virtudes do ensino privado, fazem-se diversas afirmações que, embora tenham sido assumidas, pelo menos, por parte da sociedade, se verifica não terem fundamento face aos resultados de um estudo recente¹³⁸. Assim, Sousa Franco, em artigo publicado nesse livro¹³⁹, afirma que:

“A cobertura regional – e, em muitos casos, social – do país entre nós (num país centralizado e excessivamente desequilibrado em benefício do litoral e dos grandes centros) só tem sido satisfatoriamente assegurada pelo ensino privado. (...) O facto parece, pois, confirmar que a descentralização e a cobertura regional das necessidades de ensino podem ser favorecidas pela liberdade de iniciativa escolar”,

e ainda que:

¹³⁸ Amaral, A. e Teixeira, P. (1999), *Previsão do número de alunos e das necessidades de financiamento - Ensino superior de 1995 a 2005*, Porto, Fundação das Universidades Portuguesas.

¹³⁹ Sousa Franco (1994), A liberdade de aprender e de ensinar no âmbito das liberdades fundamentais - Fundamentação da liberdade de ensino, in Carneiro, R., (ed.), *“Ensino Livre - Uma Fronteira da Hegemonia Estatal”*, pp. 17-42, Edições Asa, Porto.

“Um sistema com liberdade escolar pode ser – e tem sido em muitos casos – factor relevante de redução das desigualdades regionais no acesso ao sistema escolar, alargando a rede escolar não oficial às regiões e a certos sectores da população que são mais desfavorecidos”.

E, considerando que “...o monolitismo e a burocracia dominam em regra os ensinos estatais de todo o Mundo”, atribui ao sector privado do ensino uma grande capacidade para desenvolver a diversidade do sistema e apresenta um conjunto de argumentos em favor da “educação livre” (forma como designa o ensino privado):

- a) as instituições mais autónomas criarão um sistema mais diversificado;
- b) o ensino privado é socialmente menos dispendioso do que o ensino apoiado pelo Estado;
- c) o ensino privado implementará melhor uma distribuição regional das instituições de ensino;
- d) o objectivo da igualdade social será melhor conseguido pelas instituições privadas;
- e) o ensino e a investigação serão melhor adaptados às necessidades regionais e sectoriais.

A realidade é bem diferente. Por um lado, o sector público contribuiu bem mais do que o privado para a diversificação do sistema¹⁴⁰. Por outro lado, o estudo referido¹⁴¹ mostra, claramente, que a presença do ensino privado se concentra no litoral, sendo praticamente insignificante no resto do país. O ensino público consegue uma distribuição menos heterogénea entre regiões, com destaque para uma presença significativa na Região Centro. Também dentro das próprias regiões o ensino público apresenta uma distribuição menos concentrada. Estes dados contrariam a ideia veiculada de que o sector privado permitiu uma distribuição mais

¹⁴⁰ Em Portugal, 60% dos alunos do sector privado (incluindo a Universidade Católica) estão concentrados nas áreas das Ciências Sociais e de Comportamento, da Gestão e do Direito, valor que desce para 25% no sector público.

¹⁴¹ Ver nota 138.

equitativa do acesso ao ensino superior no território nacional; pelo contrário, o ensino privado concentrou-se nas zonas mais afluentes, de maior procura, deixando a descoberto as zonas do interior ou de menor densidade populacional. Veremos com mais detalhe estas questões usando a base de dados que foi construída a partir das informações sobre o acesso ao ensino superior nos últimos anos.

6.3. A distribuição regional do ensino superior

Na Tabela 1 apresentam-se os dados relativos às vagas para acesso ao ensino superior no ano lectivo de 1998/99. Estes dados são apresentados por distrito e, dentro de cada distrito, pelos concelhos onde existem instituições de ensino superior. Em relação aos Açores e à Madeira os dados são apresentados por Região Autónoma e, dentro de cada uma, pelos distritos onde existe ensino superior.

Na Tabela 2 apresentam-se os mesmos dados, agora agregados ao nível do distrito (excepto nos Açores e na Madeira, onde se usa a região autónoma); na Tabela 3, usa-se uma maior integração, ao nível das regiões do continente.

Em termos gerais verifica-se que existe ensino superior público em todos os 18 distritos do Continente e em 3 dos distritos das regiões autónomas dos Açores e da Madeira, ao passo que o ensino superior privado surge em apenas 16 distritos do Continente (está ausente em Évora e em Portalegre) e está ausente nos Açores. Ao nível do concelho, quer o ensino público quer o ensino privado só oferecem vagas, respectivamente, em 39 e 38 concelhos (dos 278 concelhos existentes no Continente).

Uma segunda observação diz respeito às assimetrias regionais de distribuição, uma vez que os distritos de Lisboa e do Porto representam mais de 50% do total do País, sendo as vagas totais do distrito de Lisboa (34,4%) mais do dobro das do Porto (16,0%). Por outro lado, nestes dois distritos, as vagas do sector privado (30,8%) ultrapassam muito claramente as do sector público (19,7%).

As mesmas assimetrias podem registar-se em termos das regiões, uma vez que a Lisboa e Vale do Tejo correspondem 43,7% do total das vagas oferecidas, com 31,3% para a Região Norte, 17,3% para a Região Centro e apenas 7,7% para todo o resto do País, incluindo as regiões autónomas (1,4% apenas).

As Figuras 1 e 2 apresentam, igualmente, a distribuição de vagas (privado, público e total) por distrito e por região e confirmam a impressão obtida das tabelas.

Tabela 1
Acesso ao ensino superior no ano lectivo 1998/99
Dados por distrito e por concelho

Distrito	Concelho	Valores Absolutos			Permilagem		
		Privado	Público	Total	Privado	Público	Total
Aveiro	Águeda	0	60	60	0.00	0.68	0.68
	Aveiro	210	1 570	1 780	2.37	17.69	20.05
	Sta.Maria Feira	480	0	480	5.41	0.00	5.41
Beja	Beja	560	927	1 487	6.31	10.44	16.75
Braga	Barcelos	0	140	140	0.00	1.58	1.58
	Braga	300	2 132	2 432	3.38	24.02	27.40
	Fafe	460	0	460	5.18	0.00	5.18
	Guimarães	50	0	50	0.56	0.00	0.56
	V.N.Famalicão	1 045	0	1 045	11.77	0.00	11.77
Bragança	Bragança	415	1 100	1 515	4.67	12.39	17.07
	Macedo Cavaleiros	485	0	485	5.46	0.00	5.46
	Miranda do Douro	0	100	100	0.00	1.13	1.13
	Mirandela	240	100	340	2.70	1.13	3.83
Castelo Branco	Castelo Branco	205	910	1 115	2.31	10.25	12.56
	Covilhã	0	965	965	0.00	10.87	10.87
	Fundão	50	0	50	0.56	0.00	0.56
	Idanha a Nova	0	40	40	0.00	1.58	1.58
Coimbra	Coimbra	910	4 725	5 635	10.25	53.23	63.48
	Figueira da Foz	370	0	370	4.17	0.00	4.17
Évora	Évora	0	1 070	1 070	0.00	12.05	12.05
Faro	Aljezur	0	805	805	0.00	9.07	9.07
	Faro	0	855	855	0.00	9.63	9.63
	Loulé	365	0	365	4.11	0.00	4.11
	Portimão	210	140	350	2.37	1.58	3.94
Guarda	Guarda	290	869	1 159	3.27	9.79	13.06
	Seia	0	80	80	0.00	0.90	0.90

.../...

Tabela 1
Acesso ao ensino superior no ano lectivo 1998/99
Dados por distrito e por concelho

(contin.)

Distrito	Concelho	Valores Absolutos			Permilagem		
		Privado	Público	Total	Privado	Público	Total
Leiria	Caldas da Rainha	250	310	560	2.82	3.49	6.31
	Leiria	735	940	1 675	8.28	10.59	18.87
	Marinha Grande	260	0	260	2.93	0.00	2.93
	Peniche	0	50	50	0.00	0.56	0.56
Lisboa	Cascais	86	80	166	0.97	0.90	1.87
	Lisboa	18 873	11 694	30 567	212.60	131.73	344.33
	Loures	415	0	415	4.67	0.00	4.67
	Oeiras	340	100	440	3.83	1.13	4.96
	Torres Vedras	205	0	205	2.31	0.00	2.31
Portalegre	Elvas	0	30	30	0.00	0.34	0.34
	Portalegre	0	567	567	0.00	6.39	6.39
Porto	Maia	1 075	0	1 075	12.11	0.00	12.11
	Matosinhos	200	0	200	2.25	0.00	2.25
	Paredes	390	0	390	4.39	0.00	4.39
	Penafiel	415	0	415	4.67	0.00	4.67
	Porto	8 481	5 755	14 236	95.54	64.83	160.36
	Póvoa de Varzim	0	105	105	0.00	1.18	1.18
	Vila do Conde	0	65	65	0.00	0.73	0.73
	Vila Nova de Gaia	1 920	0	1 920	21.63	0.00	21.63
Santarém	Entroncamento	130	0	130	1.46	0.00	1.46
	Rio Maior	0	120	120	0.00	1.35	1.35
	Samtarém	930	800	1 730	10.48	9.01	19.49
	Tomar	0	505	505	0.00	5.69	5.69
Setúbal	Almada	1 845	0	1 845	20.78	0.00	20.78
	Setúbal	835	1 000	1 835	9.41	11.26	20.67
Viana Castelo	Ponte de Lima	140	120	260	1.58	1.35	2.93
	Viana Castelo	0	620	620	0.00	6.98	6.98
Vila Real	Chaves	35	150	185	0.39	1.69	2.08
	Vila Real	0	1 170	1 170	0.00	13.18	13.18
Viseu	Lamego	0	120	120	0.00	1.35	1.35
	Viseu	1 500	870	2 370	16.90	9.80	26.70
Madeira*	Funchal	170	399	569	1.91	4.49	6.41
Açores*	Ponta Delgada	0	460	460	0.00	5.18	5.18
	Angra do Heroísmo	0	180	180	0.00	2.03	2.03
		45 875	42 898	88 773	516.77	483.23	1000.00

* Nos Açores e na Madeira a agregação é feita por Região Autónoma e por distrito.

Tabela 2
Acesso ao ensino superior no ano lectivo 1998/99
Dados por distrito

Distrito	Valores Absolutos			Permilagem		
	Privado	Público	Total	Privado	Público	Total
Aveiro	690	1 630	2 320	7.77	18.36	26.13
Beja	560	927	1 487	6.31	10.44	16.75
Braga	1 855	2 272	4 127	20.90	25.59	46.49
Bragança	1 140	1 300	2 440	12.84	14.64	27.49
Castelo Branco	255	2 015	2 270	2.87	22.70	25.57
Coimbra	1 280	4 725	6 005	14.42	53.23	67.64
Évora	0	1 070	1 070	0.00	12.05	12.05
Faro	575	1 800	2 375	6.48	20.28	26.75
Guarda	290	949	1 239	3.27	10.69	13.96
Leiria	1 245	1 300	2 545	14.02	14.64	28.67
Lisboa	19 919	11 874	31 793	224.38	133.76	358.14
Portalegre	0	597	597	0.00	6.73	6.73
Porto	12 481	5 925	18 406	140.59	66.74	207.34
Santarém	1 060	1 425	2 485	11.94	16.05	27.99
Setúbal	2 680	1 000	3 680	30.19	11.26	41.45
Viana do Castelo	140	740	880	1.58	8.34	9.91
Vila Real	35	1 320	1 355	0.39	14.87	15.26
Viseu	1 500	990	2 490	16.90	11.15	28.05
Madeira*	170	399	569	1.91	4.49	6.41
Açores*	0	640	640	0.00	7.21	7.21
Totais	45 875	42 898	88 773	516.77	483.23	1000.00

* Nos Açores e na Madeira a agregação é feita por região autónoma

Tabela 3
Acesso ao ensino superior no ano lectivo 1998/99
Dados por região

Região	Privado	Público	Total	Privado	Público	Total
Norte	16 131	11 677	27 808	181.71	131.54	313.25
Centro	4 270	11 129	15 399	48.10	125.36	173.46
Lisboa e V.T.	24 169	14 659	38 828	272.26	165.13	437.39
Alentejo	560	2 594	3 154	6.31	29.22	35.53
Algarve	575	1 800	2 375	6.48	20.28	26.75
Madeira*	170	399	569	1.91	4.49	6.41
Açores*	0	640	640	0.00	7.21	7.21
Totais	45 875	42 898	88 773	516.77	483.23	1000.00

* Açores e Madeira correspondem aqui às respectivas regiões autónomas

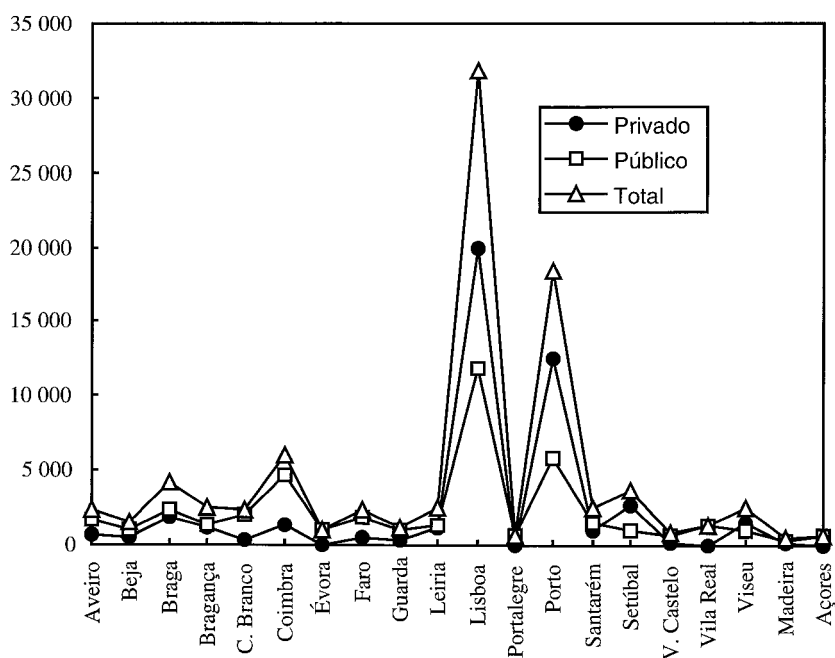


Figura 1 – Distribuição das vagas de acesso por distrito
Ano lectivo 1998/99

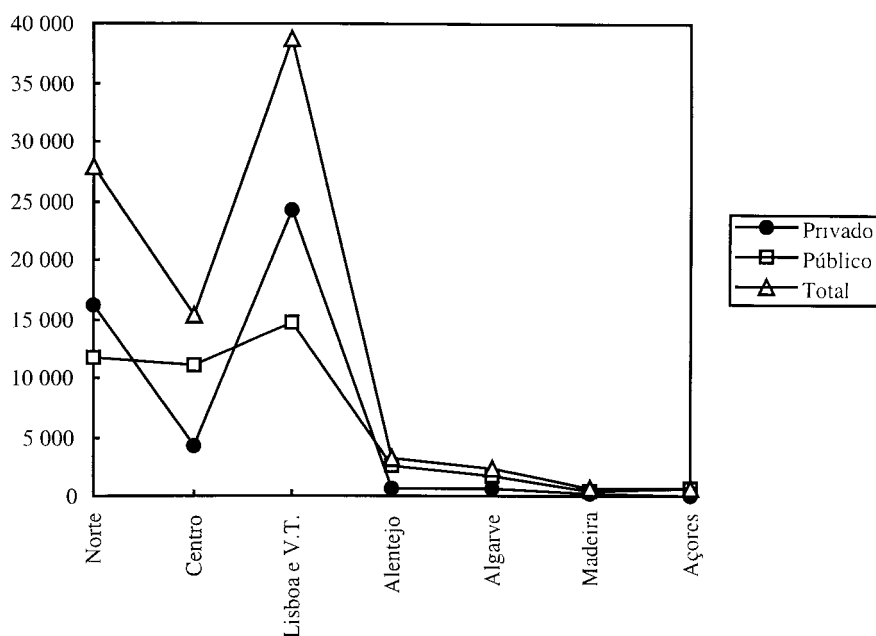


Figura 2 – Distribuição das vagas de acesso por região
Ano lectivo 1998/99

Igualmente interessante é a análise comparativa das ofertas de ensino pelos sectores privado e público. Torna-se evidente que a hipótese de Sousa Franco¹⁴² sobre a contribuição do sector privado para uma melhor distribuição regional do ensino superior não é verificada na prática, muito pelo contrário, uma vez que a lógica de mercado leva à concentração das instituições privadas nas áreas mais desenvolvidas, com maior densidade populacional, ignorando as regiões do interior, menos desenvolvidas e com uma população mais dispersa. Não admira, portanto, que a grande concentração do privado se dê em Lisboa (e Setúbal) e no Porto, distritos em que a oferta de privado ultrapassa largamente a oferta do sector público.

¹⁴² Ver nota 139.

Ao contrário do afirmado por Sousa Franco, o sector público tem uma distribuição muito mais dispersa em todo o país, com uma presença importante na Região Centro, onde o sector privado tem uma presença diminuta. Por exemplo, em relação à oferta total (privado+público), o sector privado em Lisboa e Setúbal representa 25,4% e no Porto representa 14,0% do total do País, enquanto que o sector público corresponde, apenas, a 14,5% e 6,7%, respectivamente. Pelo contrário, na Região Centro, o sector privado representa apenas 1,5% do total do País, contra 12,5% do sector público.

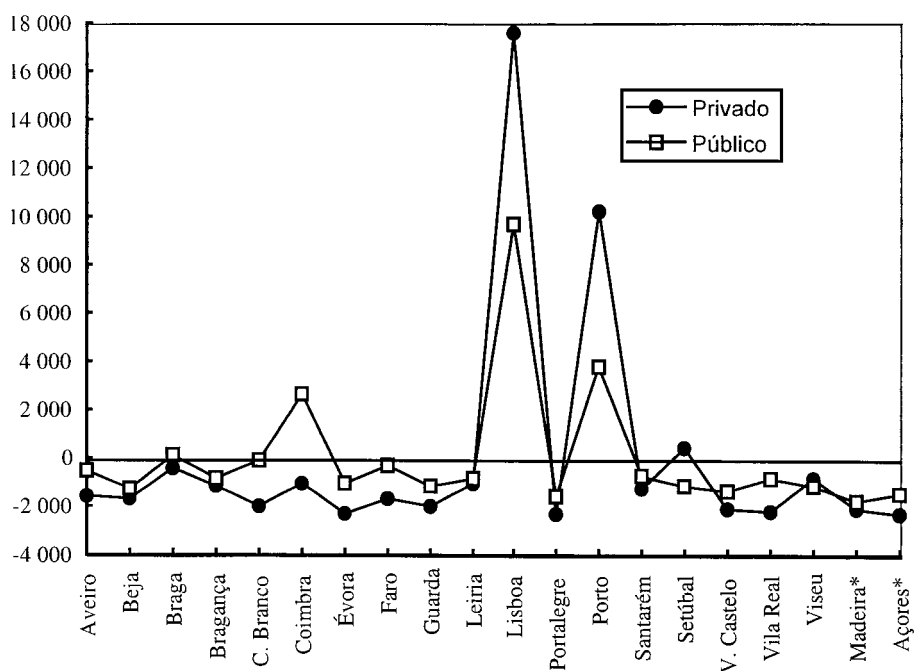


Figura 3 – Vagas de acesso nos sectores privado e público em relação ao valor médio por distrito

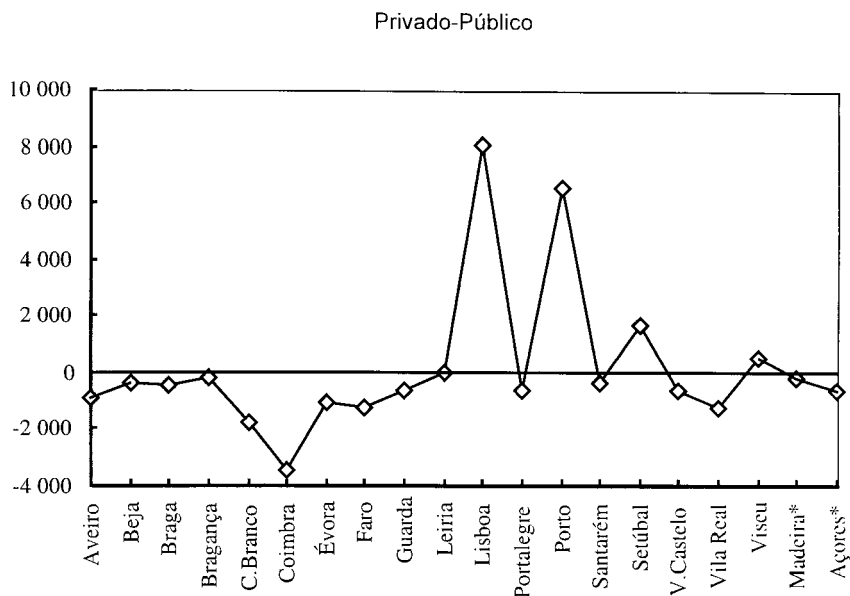


Figura 4 – Diferença de vagas (Privado-Público) por distrito

Estes mesmos resultados estão evidenciados nas Figuras 3 e 4; a primeira figura mostra as vagas dos sectores privado e público, por distrito, em relação ao valor médio por distrito ($n.^{\circ}$ total de vagas/ $n.^{\circ}$ de distritos – Madeira e Açores contabilizados como um distrito único cada). A segunda figura representa a diferença da oferta (Privado-Público) por distrito. Note-se, em qualquer caso, a enorme concentração do privado em Lisboa e Porto.

Nas Figuras 5 e 6 procede-se a uma análise mais fina da distribuição do ensino superior nos distritos de (Lisboa+Setúbal) e do Porto. Pode verificar-se que, para além de uma enorme concentração do sector privado nos dois mais importantes centros urbanos de Lisboa e do Porto, o sector privado desenvolveu-se, também, nos concelhos limítrofes destes dois grandes núcleos urbanos onde, regra geral, oferece mais vagas do que o sector público. Por outras palavras, tendo em conta que o

ensino privado tem, em regra, um aparecimento posterior ao ensino público, e atendendo que ele se desenvolveu maioritariamente nos dois maiores centros urbanos, ou em concelhos vizinhos, pode dizer-se que o ensino privado se assumiu, não como supletivo do ensino público, mas como seu concorrente.

Confirma-se, deste modo, a afirmação feita em outro estudo¹⁴³ de que a hipótese formulada por Sousa Franco quanto à contribuição do sector privado para a melhor distribuição da oferta de ensino superior no País carece de fundamento.

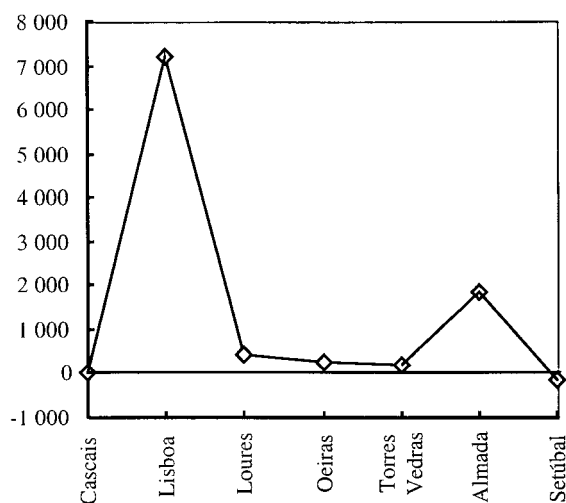


Figura 5 – Diferença de vagas (Privado-Público) nos concelhos dos distritos de Lisboa + Setúbal

¹⁴³ Ver nota 138.

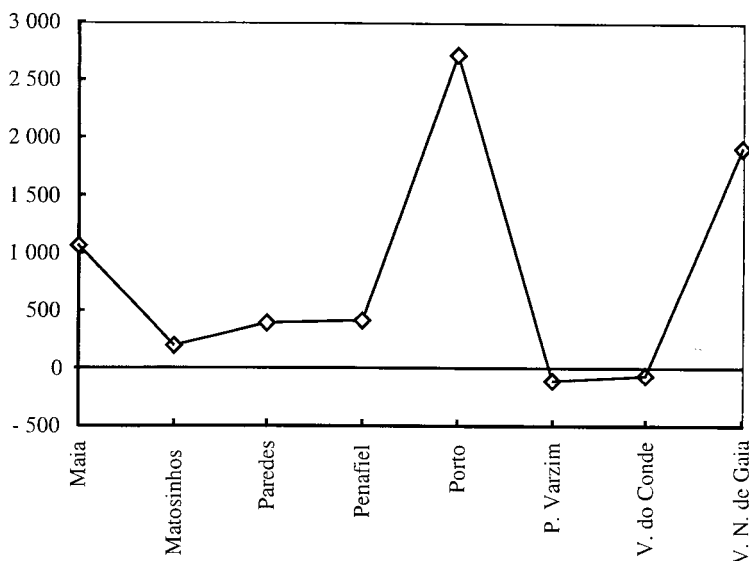


Figura 6 – Diferença de vagas (Privado-Público) no concelho do Porto

Uma outra forma de estudar a diversificação regional é analisar a forma como se desenvolveu a oferta no tempo. Assim, nas tabelas 4, 5 e 6 compara-se a diferença de vagas de acesso nos anos lectivos 1998/99 e 1992/93 para os sectores privado, público e total e, respectivamente, ao nível do concelho, do distrito e da região. Os resultados são também apresentados nos gráficos das figuras 7 e 8.

Globalmente verifica-se que entre 1992 e 1998 foram criadas 28 852 novas vagas para acesso ao ensino superior, das quais 14 770 (51,1%) no privado e 14 082 no público (48,9%). Este acréscimo corresponde a um aumento do total de vagas nacionais em 48,2%, sendo de 47,5% o crescimento percentual do sector privado contra um aumento percentual de 48,9% do sector público. Neste período verifica-se a criação, pela primeira vez, de ensino superior em 10 concelhos tendo pelo contrário deixado de existir em apenas dois concelhos (Santo Tirso e Vila Real de Santo António).

O sector privado diminui nos distritos de Aveiro (0,45% do total) e de Vila Real (0,40% do total), não apresenta qualquer actividade nos distritos de Évora, Portalegre, nos Açores e na Madeira e tem crescimento quase nulo (inferior a 1% do global) em Beja (0,22%), Castelo Branco (0,05%), Guarda (0,12%) e Viana do Castelo (0,49%). O maior crescimento ocorre em Lisboa (16,65% do total ou 32,53% do sector privado) e no Porto (10,93% do total ou 21,34% do sector privado), seguidos de Setúbal (4,68% do total), Viseu (3,71%), Coimbra (3,53%), Bragança (3,10%), Braga (2,44%) e Leiria (2,44%). Nos restantes distritos (Faro e Santarém) o crescimento é inferior a 2% do total. Verifica-se, portanto, que neste período continuou a concentração do sector privado essencialmente em Lisboa/Setúbal e no Porto.

Quanto ao sector público cresce em todos os distritos do Continente e ainda nos Açores e na Madeira, com uma distribuição que, embora favorecendo Porto e Lisboa, é no entanto muito mais equilibrada do que a do sector privado. Os distritos de maior crescimento são Lisboa (9,04% do total ou 18,51% do sector público), Porto (6,5% do total ou 13,31% do sector público) e Coimbra (4,66% do total ou 9,54% do sector público), havendo crescimentos acima dos 2% do total nos distritos de Braga (3,11%), Bragança (2,91%), Santarém (2,79%), Leiria (2,50%), Setúbal (2,36%) e Viseu (2,17%) e acima de 1% em Vila Real (1,92%). Aveiro (1,56%), Beja (1,53%), Évora (1,09%), e Portalegre (1,01%).

Verifica-se, ainda, que o crescimento do sector privado é superior ao do sector público em Lisboa, Porto, Setúbal, Viseu e Bragança, sendo inferior em todos os outros distritos. Também na agregação por regiões se verifica maior equilíbrio do sector público em relação ao privado. Estes factos são igualmente bem evidenciados pelos gráficos das figuras 7 e 8; note-se, em particular (Figura 8), o crescimento muito aproximado do sector público nas Regiões de Norte, Centro e Lisboa e Vale do Tejo contra o maior crescimento do privado na área de Lisboa.

Tabela 4
Diferença das vagas para acesso ao ensino superior
entre os anos lectivos 1998/99 e 1992/93
Dados por distrito e por concelho

Distrito	Concelho	Valores absolutos			Permilagem		
		Privado	Público	Total	Privado	Público	Total
Aveiro	Águeda	0	60	60	0.00	2.08	2.08
	Aveiro	70	390	460	2.43	13.52	15.94
	Sta.Maria Feira	- 200	0	- 200	-6.93	0.00	-6.93
Beja	Beja	65	442	507	2.25	15.32	17.57
Braga	Barcelos	0	140	140	0.00	4.85	4.85
	Braga	- 40	757	717	-1.39	26.24	24.85
	Fafe	420	0	420	14.56	0.00	14.56
	Guimarães	5	0	5	0.17	0.00	0.17
	V.N.Famalicão	395	0	395	13.69	0.00	13.69
Bragança	Bragança	295	640	935	10.22	22.18	32.41
	Macedo Cavaleiros	357	0	357	12.37	0.00	12.37
	Miranda do Douro	0	100	100	0.00	3.47	3.47
	Mirandela	240	100	340	8.32	3.47	11.78
Castelo Branco	Castelo Branco	- 35	530	495	-1.21	18.37	17.16
	Covilhã	0	260	260	0.00	9.01	9.01
	Fundão	50	0	50	1.73	0.00	1.73
	Idanha a Nova	0	70	70	0.00	2.43	2.43
Coimbra	Coimbra	710	1 344	2 054	24.61	46.58	71.19
	Figueira da Foz	309	0	309	10.71	0.00	10.71
Évora	Évora	0	313	313	0.00	10.85	10.85
Faro	Algezur	0	185	185	0.00	6.41	6.41
	Faro	0	85	85	0.00	2.95	2.95
	Loulé	365	0	365	12.65	0.00	12.65
	Portimão	210	80	290	7.28	2.77	10.05
	V.R.Santo António	0	- 85	- 85	0.00	-2.95	-2.95
Guarda	Guarda	35	64	99	1.21	2.22	3.43
	Seia	0	25	25	0.00	0.87	0.87
Leiria	Caldas da Rainha	5	180	185	0.17	6.24	6.41
	Leiria	438	490	928	15.18	16.98	32.16
	Marinha Grande	260	0	260	9.01	0.00	9.01
	Peniche	0	50	50	0.00	1.73	1.73
Lisboa	Cascais	86	- 5	81	2.98	-0.17	2.81
	Lisboa	4 118	2 652	6 770	142.73	91.92	234.65
	Loures	205	0	205	7.11	0.00	7.11
	Oeiras	340	- 40	300	11.78	-1.39	10.40
	Torres Vedras	55	0	55	1.91	0.00	1.91

.../...

Tabela 4
Diferença das vagas para acesso ao ensino superior
entre os anos lectivos 1998/99 e 1992/93
Dados por distrito e por concelho

(contin.)

Distrito	Concelho	Valores absolutos			Permilagem		
		Privado	Público	Total	Privado	Público	Total
Portalegre	Elvas	0	30	30	0.00	1.04	1.04
	Portalegre	0	261	261	0.00	9.05	9.05
Porto	Maia	815	0	815	28.25	0.00	28.25
	Matosinhos	80	0	80	2.77	0.00	2.77
	Paredes	290	0	290	10.05	0.00	10.05
	Penafiel	35	0	35	1.21	0.00	1.21
	Porto	1 190	1 834	3 024	41.24	63.57	104.81
	Póvoa de Varzim	0	40	40	0.00	1.39	1.39
	Santo Tirso	- 150	0	- 150	-5.20	0.00	-5.20
	Vila do Conde	0	0	0	0.00	0.00	0.00
	Vila Nova de Gaia	893	0	893	30.95	0.00	30.95
Santarém	Entroncamento	130	0	130	4.51	0.00	4.51
	Rio Maior	0	120	120	0.00	4.16	4.16
	Santarém	284	375	659	9.84	13.00	22.84
	Tomar	0	310	310	0.00	10.74	10.74
Setúbal	Almada	1 353	0	1 353	46.89	0.00	46.89
	Setúbal	- 3	680	677	-0.10	23.57	23.46
Viana Castelo	Ponte de Lima	140	56	196	4.85	1.94	6.79
	Viana Castelo	0	200	200	0.00	6.93	6.93
Vila Real	Chaves	- 115	115	0	-3.99	3.99	0.00
	Vila Real	0	440	440	0.00	15.25	15.25
Viseu	Lamego	- 340	70	- 270	-11.78	2.43	-9.36
	Viseu	1 410	555	1 965	48.87	19.24	68.11
Madeira*	Funchal	0	79	79	0.00	2.74	2.74
Açores*	Ponta Delgada	0	- 40	- 40	0.00	-1.39	-1.39
	Angra do Heroísmo	0	130	130	0.00	4.51	4.51
		14 770	14 082	28 852	511.92	488.08	1000.00

* Nos Açores e na Madeira referem-se a Região Autónoma e o Distrito

Tabela 5
Diferença das vagas para acesso ao ensino superior
entre os anos lectivos 1998/99 e 1992/93
Dados por concelho

Distrito	Valores Absolutos			Permilagem		
	Privado	Público	Total	Privado	Público	Total
Aveiro	-130	450	320	-4.51	15.60	11.09
Beja	65	442	507	2.25	15.32	17.57
Braga	780	897	1 677	27.03	31.09	58.12
Bragança	892	840	1 732	30.92	29.11	60.03
C. Branco	15	860	875	0.52	29.81	30.33
Coimbra	1 019	1 344	2 363	35.32	46.58	81.90
Évora	0	313	313	0.00	10.85	10.85
Faro	575	265	840	19.93	9.18	29.11
Guarda	35	89	124	1.21	3.08	4.30
Leiria	703	720	1 423	24.37	24.95	49.32
Lisboa	4 804	2 607	7 411	166.50	90.36	256.86
Portalegre	0	291	291	0.00	10.09	10.09
Porto	3 153	1 874	5 027	109.28	64.95	174.23
Santarém	414	805	1 219	14.35	27.90	42.25
Setúbal	1 350	680	2 030	46.79	23.57	70.36
V. Castelo	140	256	396	4.85	8.87	13.73
Vila Real	-115	555	440	-3.99	19.24	15.25
Viseu	1 070	625	1 695	37.09	21.66	58.75
Madeira*	0	79	79	0.00	2.74	2.74
Açores*	0	90	90	0.00	3.12	3.12
Totais	14 770	14 082	28 852	511.92	488.08	1000.00

* Nos Açores e na Madeira os dados referem a Região Autónoma

Tabela 6
Diferença das vagas para acesso ao ensino superior
entre os anos lectivos 1998/99 e 1992/93
Dados por Região

Região	Valores Absolutos			Permilagem		
	Privado	Público	Total	Privado	Público	Total
Norte	4 310	4 492	8 802	149.38	155.69	305.07
Centro	2 987	3 788	6 775	103.53	131.29	234.82
Lisboa e V.T.	6 833	4 322	11 155	236.83	149.80	386.63
Alentejo	65	1 046	1 111	2.25	36.25	38.51
Algarve	575	265	840	19.93	9.18	29.11
Madeira*	0	79	79	0.00	2.74	2.74
Açores*	0	90	90	0.00	3.12	3.12
Totais	14 770	14 082	28 852	511.92	488.08	1000.00

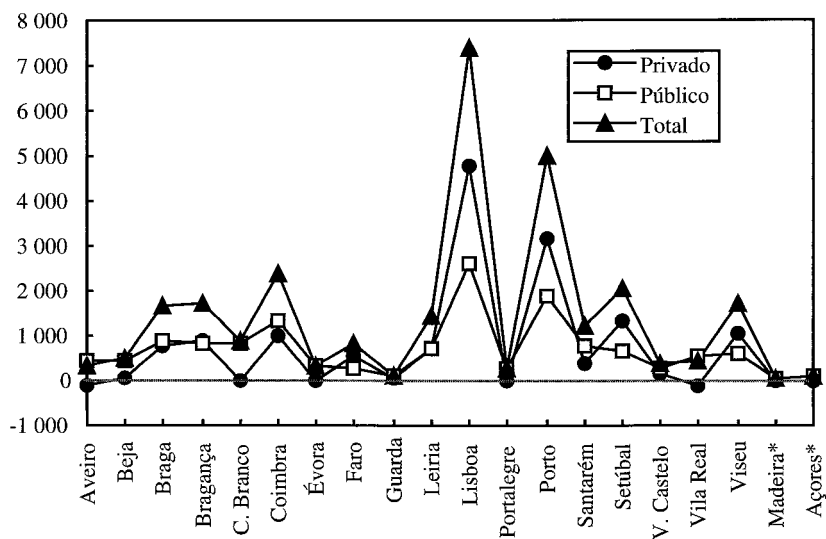


Figura 7 – Diferença de vagas de acesso (1998-1992) por distrito

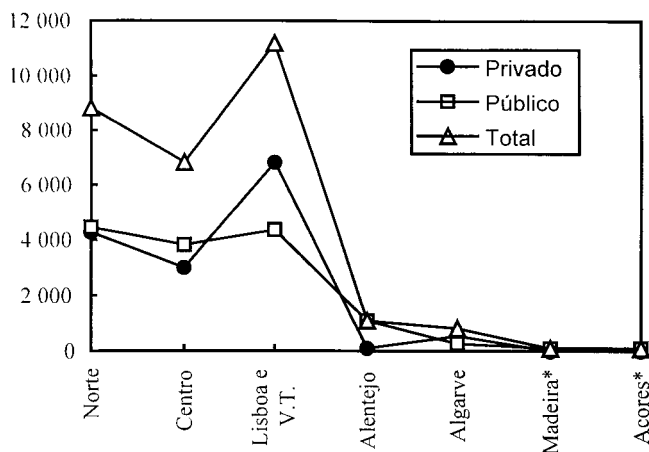


Figura 8 – Diferença de vagas de acesso (1998-1992) por Região

Finalmente, faz-se uma análise mais detalhada do comportamento das vagas de acesso nos distritos de Lisboa/Setúbal e do Porto, sendo os resultados apresentados nas figuras 9 e 10. No primeiro caso verifica-se um crescimento significativo do sector público nos concelhos de Lisboa (9,19% do total) e de Setúbal (2,36%), com variação nula ou mesmo ligeiramente negativa nos restantes concelhos; pelo contrário, no sector privado para além de um crescimento muito significativo no concelho de Lisboa (14,27% do total) e de Almada (4,69%), há ainda alguma actividade em Oeiras (1,18%), Loures (0,71%), Cascais (0,30%) e Torres Vedras (0,19%).

No distrito do Porto o fenómeno já referido do crescimento do sector privado nos concelhos limítrofes do agregado urbano principal é mais evidente. No sector público há um crescimento significativo no concelho do Porto (6,36% do total), com um resíduo no concelho da Póvoa de Varzim (0,14%) e nenhuma actividade nos restantes concelhos; pelo contrário, no sector privado, há uma distribuição mais uniforme pelos concelhos com crescimentos significativos no Porto (4,12%), Vila Nova de Gaia (3,10%), Maia (2,83%) e Paredes (1,01%) e alguma actividade residual em Matosinhos e Penafiel.

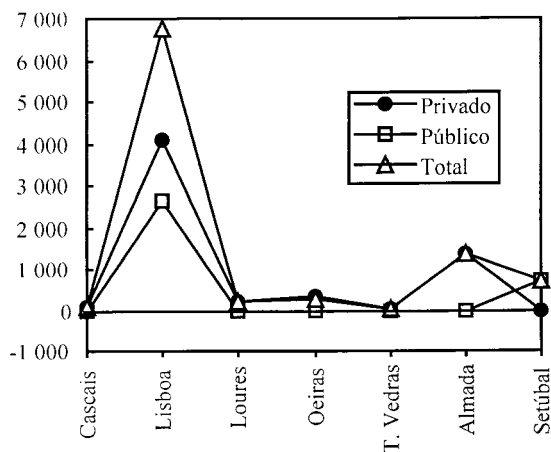


Figura 9 – Diferença de vagas de acesso (1998-1992) nos distritos Lisboa/Setúbal

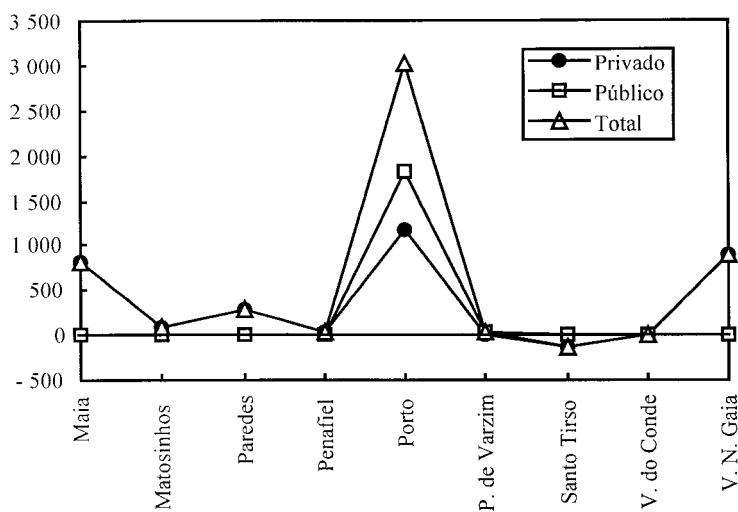


Figura 10 – Diferença de vagas de acesso (1998-1992) no distrito do Porto

6.4. Diversidade de oferta de cursos

Para uma análise deste problema foi utilizada a base de dados já referida, importando agora referir que os cursos estão divididos por 10 áreas científicas:

- 000 Programas gerais
- 100 Educação
- 200 Humanidades e Artes
- 300 Ciências Sociais, Comércio e Direito
- 400 Ciências
- 500 Arquitectura, Engenharia, Indústria da Transformação e Construção
- 600 Agricultura
- 700 Saúde e Protecção Social
- 800 Serviços
- 900 Desconhecido ou não discriminado sendo os estabelecimentos de ensino codificados como:
 - 100 Ensino Superior Público
 - 110 Universitário
 - 120 Politécnico
 - 121 Geral
 - 122 Escolas de Saúde
 - 123 Outras escolas
 - 130 Ensino militar e policial
 - 140 Outros
 - 200 Ensino Superior Particular e Cooperativo
 - 210 Universidades
 - 215 Escolas universitárias não integradas

- 216 Institutos Politécnicos
- 217 Escolas politécnicas não integradas
- 220 Outros estabelecimentos
- 300 Universidade Católica Portuguesa

Relativamente ao ensino público estão disponíveis dados desde o ano escolar 1980/81 até ao ano escolar 1998/99, verificando-se que, neste período, o ensino universitário ofereceu formação em 47 áreas científicas diferentes, sendo a taxa média anual de variação do número de vagas 5,21%, e apresentando taxas de variação negativa em cinco áreas: História, Filosofia e Outras Ciências Humanas (código 224), Comércio (341), Veículos Motorizados, Embarcações e Aeronaves (525), Indústrias Mineiras e Extractivas (544) e Medicina (721). Esta taxa é em todos os casos referida ao período 1980-98.

Quanto ao ensino politécnico geral há ofertas de formação em 42 áreas científicas com uma taxa média de variação de 17,17%, apresentando taxas negativas em duas áreas: Veículos Motorizados, Embarcações e Aeronaves (código 525) e Serviços Médicos (722), no primeiro caso em relação ao período 1981-98 e, no segundo caso, para o período 1992-98.

No ensino politécnico – escolas de saúde há oferta de formações em 4 áreas distintas, com uma taxa média de crescimento anual de 8,52%, sem qualquer taxa média negativa.

Finalmente, no ensino politécnico – outras escolas são apresentadas formações em 9 áreas distintas com uma taxa média anual de crescimento de 25,89% e com taxa média negativa em três áreas: Gestão e Administração (código 345), Viagens, Turismo e Lazer (812) e Serviços de Transporte (840), respectivamente para os períodos 1992-97, 1992-98 e 1989-98.

Registe-se um crescimento do politécnico público muito superior ao crescimento do universitário, a existência de áreas onde o crescimento foi artificialmente controlado (Medicina), bem como de algumas áreas de crescimento negativo quer por a procura já não corresponder à oferta

como é por exemplo o caso dos cursos de Gestão e Administração do politécnico, quer de áreas de crescimento negativo por saturação do mercado e por acção de contenção determinada pelo Ministério da Educação, como é o caso da área de História, Filosofia e Outras Ciências Humanas nas universidades.

Quanto ao sector do ensino superior particular e cooperativo os dados disponíveis limitam-se ao período 1992/93 a 1998/99. Pode verificar-se que no ensino universitário há oferta de vagas em 35 áreas científicas diferentes, com uma taxa média anual de crescimento de 8,15% e taxas negativas em 4 áreas distintas: Línguas e Culturas Estrangeiras (código 222), Marketing e Publicidade (342), Finanças, Banca e Seguros (343) e Direito (380), no primeiro caso para o período 1992-98 e, nos outros dois para o período 1996-98. É ainda interessante notar que a área com mais formações distintas é a de Comércio e Administração (código 340), embora das 5 ofertas distintas duas tenham variação negativa (Marketing e Publicidade e Finanças, Banca e Seguros), uma não apresente qualquer registo e apenas duas tenham variação positiva (Contabilidade e Auditoria e Gestão e Administração). A formação de Ciências da Vida (código 420) é a de maior crescimento médio anual com o valor de 150%, mas isso fica a dever-se a incluir apenas o período 1997-98 pelo que resultará, provavelmente, de uma inflexão da oferta em áreas até aqui só existentes no ensino público.

As Escolas universitárias não integradas oferecem cursos em 31 áreas diferentes, com uma taxa média anual de crescimento de 12,48% e taxas negativas em 6 áreas: Técnicas Audiovisuais e Produção dos Média (código 213), Direito (380), Ciências Informáticas (481), Electrónica e Automação (523), Ciências Dentárias (724) e Serviços de Transporte (840), todas relativas a períodos inferiores a cinco anos. Isto traduzirá, provavelmente, um sintoma de instabilidade na oferta de vagas nestas formações.

Os Institutos Politécnicos oferecem cursos em 8 áreas diferentes com uma taxa média anual de crescimento igual a 7,46% e com taxas negativas em três áreas: Acção Social (código 762), Viagens, Turismo e Lazer (812) e Protecção do Ambiente (850). No período 1992-98, 25% das formações têm decrescido a sua oferta de vagas e verifica-se que este

tipo de ensino apresenta dispersão por várias áreas, dando a impressão da procura de nichos de mercado pela oferta de “cursos-novidade” para atrair candidatos.

As escolas politécnicas não integradas oferecem cursos em 36 formações diferentes, com uma taxa média anual de crescimento igual a 5.62% e taxas de variação negativas em 12 formações: Música e Artes do Espectáculo (código 212), Ciências Sociais e do Comportamento (310), Comércio (341), Finanças, Banca e Seguros (343), Gestão e Administração (345), Secretariado e Escritório (346), Ciências da Vida (420), Mecânica e Trabalho do Metal (521), Electricidade e Energia (522), Veículos Motorizados (525), Acção Social (722) e Hotelaria, Restauração e Catering (811), todas com referência ao período 1992-98, excepto a formação de código (525) onde o período é de 1994-98 e a formação de código (811) com período 1992-97. A área de Ciências Sociais, Comércio e Direito (código 300) é a que oferece mais formações distintas (9) mas, no período 1994-98, cinco dessas formações apresentam crescimento negativo.

Os “outros estabelecimentos” politécnicos oferecem cursos relativos a 37 formações diferentes com uma taxa média anual de crescimento negativo igual a -1,47% e 18 formações com taxas de crescimento negativo: Belas-Artes (211), Design (214), Artesanato (215), Línguas e Culturas Estrangeiras (222), Marketing e Publicidade (342), Contabilidade e Auditoria (344), Gestão e Administração (345), Secretariado e Escritório (346), Matemática e Estatística (460), Engenharia Química e Processos de Tratamento (524), Textéis, Vestuário, Calçado e Couro (542), Materiais (543), Arquitectura e Planeamento Urbanístico (581), Produção Agrícola e Animal (621), Ciências Dentárias (724), Viagens, Turismo e Lazer (812) e Protecção do Ambiente (850), sempre referido ao período 1992-98. Talvez se possa afirmar que este tipo de ensino ainda não encontrou o seu espaço e que procura experimentar a oferta de vagas para testar a procura; na actual conjuntura desfavorável de procura terá possivelmente muitas dificuldades em sobreviver.

Por fim, o ensino concordatário, limitado à Universidade Católica Portuguesa, oferece cursos em 22 formações diferentes com uma taxa

média anual de crescimento de 10,03% e taxas negativas¹⁴⁴ em 5 formações: Humanidades (220), Religião e Teologia (221), Línguas Maternas (223), Matemática e Estatística (460) e Mecânica e Trabalho do Metal (521), para um horizonte temporal que é, respectivamente, 1997-98, 1992-98, 1993-98, 1996-98 e 1992-98. No caso do ensino concordatário pode dizer-se que os seus cursos se inserem, fundamentalmente, na área das Humanidades e Artes (8 opções diferentes), das Ciências Sociais, Comércio e Direito (4 opções), fazendo depois alguma oferta nas áreas das Ciências, Engenharia, Saúde e Protecção Social e Serviços. Também o facto de a base de dados não possuir a cobertura total da oferta de vagas em todos os pólos que a Universidade Católica tem em funcionamento pode induzir a uma leitura que necessite de algum ajustamento.

É necessário proceder a uma análise mais pormenorizada da evolução do número de vagas e a correspondente comparação entre os diversos tipos de ensino superior, para o que se agruparam as áreas científicas a um dígito. Porém as séries cronológicas disponíveis para os ensinos público e privado não coincidem no seu começo, estando a primeira disponível desde 1980 e a segunda apenas desde 1992. Além disso, as séries do ensino privado são muito pequenas, pelo que não permitem certa análises estatísticas. Por estes motivos optou-se por analisar primeiro o sector público e depois o privado, só no final se fazendo algumas comparações.

¹⁴⁴ Têm taxas de variação negativas formações que foram dadas como não tendo código específico para a sua área.

6.4.1. Ensino Público: universitário e politécnico

Para o conjunto do ensino universitário (código 110) e politécnico (120)¹⁴⁵ o gráfico da Figura 11 mostra um crescimento progressivo e sustentado da oferta de vagas de acesso a partir de 1986. É evidente que importa situar esta oferta nas condições que foram criadas em cada momento para que ela se tivesse produzido, parecendo não terem sido alheios a este fenómeno as condições legais de acesso ao ensino superior, a reforma do sistema educativo e a progressiva aspiração da população portuguesa a formações de nível superior.

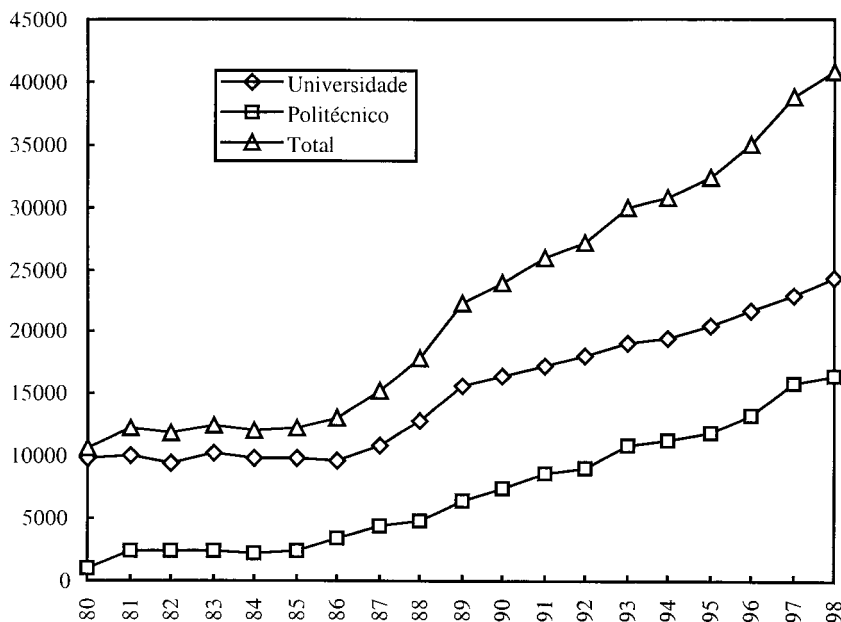


Figura 11 – Evolução da oferta de vagas pelo sector do ensino superior público

Constata-se, ainda, que a oferta do ensino universitário é superior ao do ensino politécnico, situação que se mantém ao longo de toda a série temporal, podendo ainda referir-se que as diferenças entre o número de

¹⁴⁵ Do ensino politécnico só se consideram as vagas do politécnico geral.

vagas num e noutro ensino se tem mantido sensivelmente a mesma. Para uma análise simultaneamente estrutural e conjuntural calcularam-se os índices de base fixa (1980 = 100) e de base móvel e ainda a taxa média anual de variação¹⁴⁶, os quais são apresentados na Tabela 7. Verifica-se que em 1982 houve uma diminuição da oferta, em relação ao ano anterior, nas universidades, em 1983 este fenómeno deu-se no politécnico, em 1984 deu-se simultaneamente nos dois tipos de ensino e, em 1986, deu-se de novo apenas nas universidades. A partir deste ano tem havido sempre um crescimento em relação ao ano anterior.

**Tabela 7 – Índices de base fixa (IBF) e de base móvel (IBM)
Ensino superior público**

Ano	Universidades		Politécnicos		Total	
	IBF	IBM	IBF	IBM	IBF	IBM
1980	100.0		100.0		100.0	
1981	102.5	102.5	245.3	245.3	115.1	115.1
1982	97.0	94.7	245.3	100.0	110.2	95.7
1983	104.2	107.4	244.2	99.6	116.6	105.8
1984	100.2	96.1	240.0	98.3	112.6	96.5
1985	101.8	101.6	250.5	104.4	115.0	102.2
1986	98.2	96.4	360.7	144.0	121.5	105.6
1987	111.7	113.7	459.6	127.4	142.5	117.3
1988	132.5	118.7	514.8	112.0	166.4	116.8
1989	161.3	121.7	684.3	132.9	207.7	124.8
1990	167.7	104.0	788.8	115.3	222.7	107.3
1991	177.2	105.7	914.0	115.9	242.5	108.9
1992	184.4	104.1	950.6	104.0	252.3	104.0
1993	195.7	106.2	1138.7	119.8	279.3	110.7
1994	200.1	102.2	1182.9	103.9	287.2	102.8
1995	209.6	104.7	1254.1	106.0	302.2	105.2
1996	223.0	106.4	1393.3	111.1	326.7	108.1
1997	234.3	105.1	1665.5	119.5	361.2	110.5
1998	249.4	106.5	1733.8	104.1	381.0	105.5

Taxa média anual de crescimento (%):

Total 7,72%

Universidades 5,21%

Politécnicos 17,17%

¹⁴⁶ índice de base fixa IBF = $(V_n/V_0) \times 100$

índice de base móvel IBM = $(V_n/V_{n-1}) \times 100$

Por exemplo, o valor 117,3 na base fixa significa que desde o ano base até ao ano **n** o dado em referência aumentou 17,3%, ao passo que na base móvel significa um aumento de 17,3% do dado em referência entre o ano **n** e o ano anterior.

Considerando os índices de base fixa e de base móvel separadamente para o ensino universitário e politécnico podemos concluir que os comportamentos têm tido desenvolvimentos semelhantes nestes dois subsectores. Acrescente-se, ainda, que em termos de dinâmica estrutural há uma estreita correlação entre o que se passa no universitário e no politécnico (coeficiente de correlação de 98,8% entre os valores absolutos), mas o mesmo não se poderá dizer das dinâmicas conjunturais (coeficiente de correlação de 1,94% entre as taxas de variação no universitário e no politécnico).

**Tabela 8 – Número total de vagas do ensino superior público
Distribuição por áreas científicas de 1980 a 1998**

Ano	Área Científica							
	100	200	300	400	500	600	700	800
80	560	1325	4220	715	2030	250	1235	380
81	590	1490	4170	860	3335	365	1140	355
82	640	1365	4065	925	3220	255	1025	310
83	645	1885	4080	1150	3100	445	895	295
84	605	1910	3965	1200	2945	485	647	305
85	610	2433	3942	1063	2835	608	647	185
86	1323	2131	3907	1165	3025	683	565	215
87	2263	1833	4173	1840	3582	770	625	140
88	2600	2047	4910	2173	4253	813	760	275
89	3328	2508	5806	2698	5436	1269	773	433
90	3529	2687	6323	3179	5539	1319	796	495
91	3978	2706	6940	3379	6135	1388	902	557
92	3723	2848	7353	3612	6133	1497	1024	855
93	4091	3007	8338	3895	6825	1605	1122	1049
94	3861	2987	8295	4170	7480	1575	1272	1135
95	3716	3244	9000	4393	7958	1555	1303	1210
96	4090	3835	9987	4588	8098	1800	1300	1310
97	5105	3940	10828	5080	8818	1875	1420	1635
98	5388	4165	11608	5492	9123	1720	1501	1832

Finalmente, é interessante analisar a distribuição da oferta do ensino público pelas diversas áreas científicas. Os dados são apresentados na Tabela 8 e na Figura 12; na Tabela 8 mostra-se a distribuição de vagas por área científica e por ano lectivo para o total do ensino público, e o mesmo se faz na Figura 12 onde, por comodidade de representação, se suprimiu a área de código 900 por não ser significativa. Pode ver-se que o sector público apresenta uma distribuição equilibrada nas áreas 100

(Educação), 200 (Humanidades e Artes), 300 (Ciências Sociais, Comércio e Direito), 400 (Ciências) e 500 (Arquitectura, Engenharia, Indústria da Transformação e Construção), onde o número de vagas é muito significativo. Igualmente equilibrada é a distribuição da oferta pelas áreas 600 (Agricultura), 700 (Saúde e Protecção Social) e 800 (Serviços), embora com uma presença bastante menor em relação às anteriores, o que se compreende facilmente devido à maior especificidade das formações e aos condicionalismos do mercado de trabalho.

Como veremos a propósito do sector particular e cooperativo, este apresenta uma distribuição muito menos uniforme, com uma presença na área 3 que quase duplica a oferta pública (cursos de baixo investimento e de menores custos de funcionamento) e uma presença inferior à do sector público que é significativa, nomeadamente na área 500.

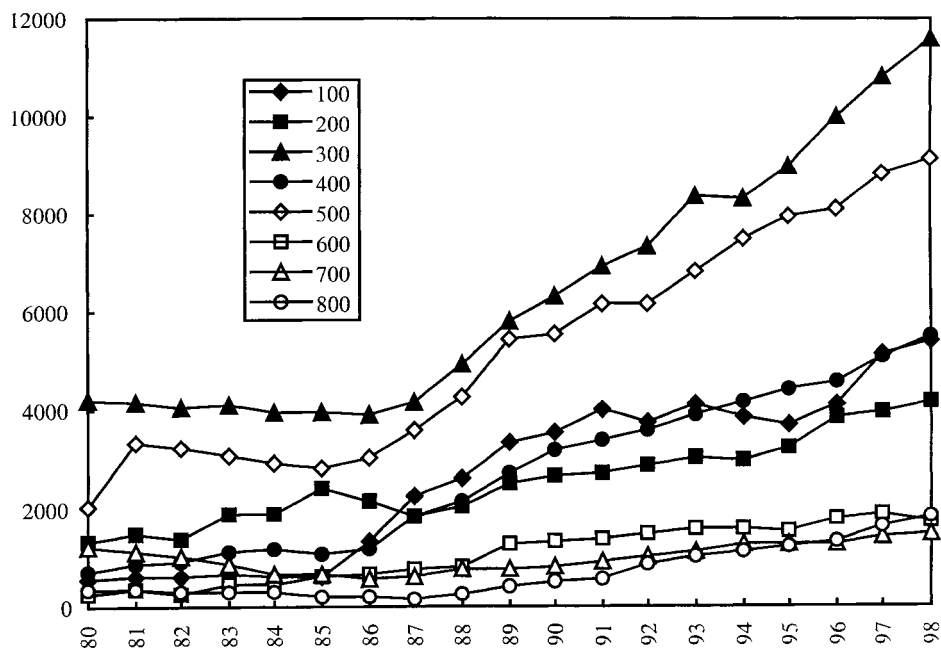


Figura 12 – Número total de vagas do ensino superior público
Distribuição por áreas científicas de 1980 a 1998

6.4.2. Ensino Público: ensino politécnico – outro

Como foi afirmado, na análise anterior tomou-se como referência apenas o Politécnico Geral (código 120), tendo ficado de fora as Escolas de saúde (122) e outras escolas do politécnico (123). Nas estatísticas em que baseamos esta análise os valores significativos limitam-se a um período mais curto, o que impediu a sua inclusão. Os dados são agora apresentados sinteticamente na Tabela 9 e referem-se a um período de tempo desde o ano lectivo 1988/89 até ao ano lectivo 1998/99.

Tabela 9 – Oferta de vagas pelo ensino politécnico público
Escolas de saúde e outras escolas

Tipo	Área	Ano										
		1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
122	100		0	0	0	0	0	30	30	25	0	30
	300		0	0	0	0	0	0	0	16	20	20
	700		905	1495	1515	1540	1445	1374	1155	1316	1470	1839
123	200	18	18	33	15	15	15	15	15	15	15	0
	300	0	0	0	0	40	40	20	40	20	20	0
	400	0	0	0	0	20	0	0	40	20	20	20
	500	0	75	70	70	100	45	70	50	70	75	75
	800	0	50	50	50	65	45	45	90	65	65	85

Como era de esperar, o ensino politécnico – escolas de saúde desenvolve a sua oferta na área 700 (Saúde e Protecção Social). No entanto, a partir de 1994, este tipo de ensino ensaia algumas ofertas, embora muito limitadas, na área 100, com incidência nos cursos de índole Educação/Formação e na área 300, com incidência nos cursos da área de Gestão. O sector das outras escolas (123) tem sobretudo cursos na área científica 500 (Engenharia), seguida da área designada pelo código 800 (Serviços).

6.4.3. Ensino Particular e Cooperativo

Este tipo de ensino só apresenta dados a partir de 1992, pelo que as séries não são suficientemente longas, seja para fazer análises comparativas com o ensino público, seja para detectar tendências de

evolução ou correlações entre diferentes agregados. Assim sendo, limitamo-nos a apresentar uma informação sintética.

Verifica-se que o ensino particular e cooperativo faz oferta de vagas em todas as áreas científicas, com uma enorme concentração de vagas na área das Ciências Sociais, Comércio e Direito (código 300). Nas áreas de Humanidades e Artes (código 200) e das Ciências Sociais, Comércio e Direito são oferecidos cursos pertencendo a 11 formações distintas, seguidas da área da Engenharia, Indústria da Transformação e Construção (500) com oferta de cursos em 10 formações distintas.

Verificam-se taxas de variação média anuais negativas para 13 formações, todas relativas ao período 1992-98: Artesanato (215), Religião e Teologia (221), Línguas e Culturas Estrangeiras (222), Comércio (341), Finanças, Banca e Seguros (343), Secretariado e Escritório (346), Veículos Motorizados, Embarcações e Aeronaves (525), Texteis, Vestuário, Calçado e Couro (542), Materiais (543), Produção Agrícola e Animal (621), Ciência Dentárias (724), Hotelaria, Restauração e Catering (811) e Serviços de Transporte (840).

Na Tabela 10 apresentam-se os resultados para as formações agregadas a um dígito, como foi feito para o sector público. Esta tabela evidencia a enorme concentração na área 300, bem como a existência de uma única área com taxa de variação média anual negativa, a Agricultura, com uma diminuição média anual de cerca de 11%. Pode ainda referir-se que relativamente às restantes áreas a taxa média de variação anual se situa entre os valores de 2,5% e 18,2%, o que pode indiciar a proximidade de uma crise para este nível de ensino.

Tabela 10 - Ensino particular e cooperativo: oferta de vagas por área

Ano	Área Científica								
	100	200	300	400	500	600	700	800	900
92	1300	2669	18867	3170	1991	50	1482	1321	255
93	1340	2882	19085	3455	2180	50	1767	1505	175
94	3405	2830	21514	3715	3590	25	2010	1755	0
95	2750	3064	20355	3475	3825	20	1917	1750	130
96	3225	3385	22930	4150	4990	25	2286	2320	250
97	3398	3706	22395	4520	5520	25	2681	2430	260
98	3545	4018	21880	4632	5732	25	3131	2502	310

A figura 13 ilustra o mesmo tipo de informação (não se representam os códigos 600 e 900 por corresponderem a valores não significativos de vagas) e tornam mais uma vez evidente a grande concentração na área 300.

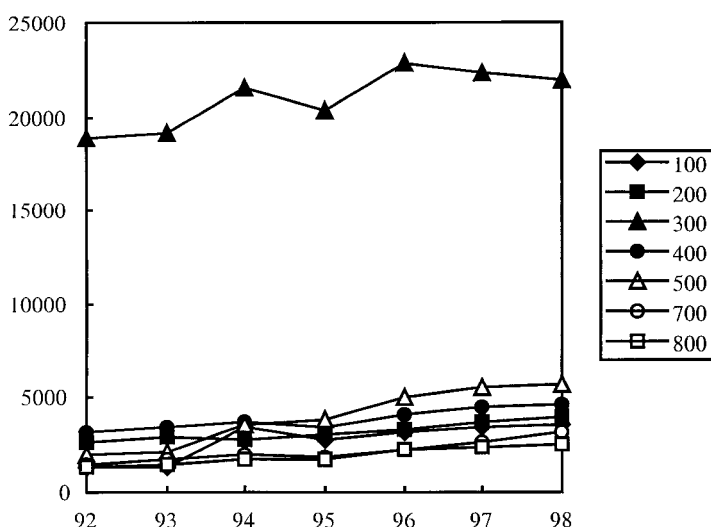


Figura 13 – Ensino particular e cooperativo – oferta de vagas por área

6.5. Conclusões

Pode dizer-se que a expansão e diversificação do sistema de ensino superior português não aconteceu devido à oferta de novos cursos para preencher novas necessidades do mercado, ou para aumentar a resposta institucional às necessidades do mercado. A diversificação foi mais a consequência de interesses estratégicos das instituições ou do desenvolvimento de novas áreas do conhecimento, do que de outras causas. Na verdade quais são as demandas do mercado, se é que esse *mercado* existe? Se por mercado se entendem os empregadores, então estes gostariam de ter mais pessoas com formação tecnológica, mas o sector privado só ofereceu cursos de baixos custos de investimento e de

funcionamento. Se por mercado se entendem os alunos (como clientes) então não existe um “mercado puro” porque havia tantos jovens à procura de um lugar no ensino superior, a qualquer custo, e em qualquer curso disponível, que a procura excedia largamente a oferta.

Em nossa opinião, o que aconteceu foi que o aumento da oferta do ensino superior foi mais determinada pelo que as instituições imaginaram como necessidades ou nichos de mercado, do que por influência da demanda real do exterior sobre estas. É também verdade que o *mercado*, na situação de Portugal, não fornece uma coordenação suficiente ou adequada (veja-se, por exemplo, o crescimento sem controlo do sector privado, independentemente da qualidade ou das necessidades nacionais).

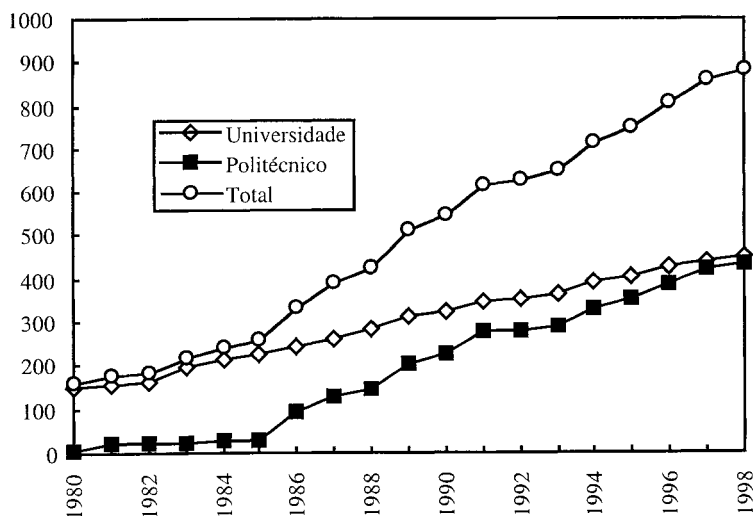


Figura 14 – Número de cursos no ensino público

O ensino superior público aproveitou as condições de forte desregulação criadas pelo governo para se desenvolver rapidamente e com uma diversificação impressionante. Os dados da oferta de cursos pelo sector público para o período 1980-1998 são apresentados na figura 14 que mostra o aumento do número de cursos oferecidos por Universidades e Politécnicos e evidencia que a política governamental de dar maior prioridade aos Politécnicos foi bastante eficaz.

Uma análise mais detalhada do comportamento das diferentes Instituições (Universidades antigas vs. Universidades novas, Universidades vs. Politécnicos, Instituições públicas vs. Instituições privadas) quanto à diversificação dos cursos, pode ser feita com base na teoria da dependência dos recursos, ou na perspectiva neo-institucional. Por exemplo, as Universidades antigas foram muito mais conservadoras na oferta de novos cursos do que as universidades mais modernas, como as do Minho e de Aveiro, criadas em 1973 pelo Ministro Veiga Simão, as quais tentaram conquistar alguns nichos de mercado em resposta a demandas regionais ou locais. Aveiro está numa região com uma velha tradição da indústria cerâmica e do vidro e onde a companhia nacional de correios e telecomunicações instalou um importante centro de investigação. Por isso, a Universidade de Aveiro oferece cursos como Engenharia da Cerâmica e do Vidro e Engenharia Electrónica e de Telecomunicações. Por seu lado, a Universidade do Minho, localizada na região da indústria têxtil, oferece cursos em Engenharia Têxtil e Vestuário e em Engenharia de Produção. Quanto à Universidade de Trás-os-Montes, localizada numa região com grande tradição em produtos florestais e agricultura e onde se produz o vinho do Porto, oferece cursos em Agricultura, Produção Animal, Produção Florestal e Enologia. Finalmente, a Universidade do Algarve, localizada na orla do Oceano Atlântico, numa região produtora de frutas e vegetais, oferece cursos em Biologia Marítima e Pescas e em Engenharia Hortofrutícola!

Porém, é interessante verificar que, à medida que estas Universidades se foram afirmando, também alteraram a oferta de cursos para áreas mais tradicionais. Por exemplo, a Universidade do Minho oferece agora cursos de Arquitectura, Economia, Direito, Psicologia e prepara-se para iniciar Medicina, e a Universidade de Aveiro oferece

Engenharia Mecânica, Engenharia Civil, Biologia, Química, Engenharia Química, Economia...

Tendências do mesmo tipo podem observar-se nos Politécnicos e no sector privado, mas convém lembrar que até há pouco tempo estávamos numa situação em que a procura excedia a oferta. Porém, o crescimento contínuo do sector público (7% para o ano lectivo 1999/2000), combinado com maior rigor das regras de acesso e o efeito da diminuição da natalidade, levaram à situação actual em que a oferta já excede de forma significativa a procura, pelo que será interessante ver qual o comportamento das instituições dos diversos tipos e determinar que mecanismos de competição, tipo mercado, irão emergir.

Em conclusão, podemos referir que a expansão do ensino superior e a sua diversificação, bem como o aumento do número de alunos em áreas de importância económica directa foram os objectivos da política governamental durante mais de uma década. Porém, estes objectivos não foram totalmente conseguidos, quer devido ao crescimento do sector privado em sentido oposto aos dos objectivos da diversificação (distorções geográficas e oferta insuficiente de cursos técnicos), quer devido a alguma tendência dos Politécnicos copiarem as Universidades (*academic drift*).

É interessante referir que isto foi possível apesar de o Governo, por intermédio do Ministério da Educação, poder controlar o sector privado e os Politécnicos. Por exemplo, os Politécnicos públicos devem submeter à aprovação do Ministério todas as propostas para criar, suspender ou cancelar cursos e as Instituições privadas, não só têm de obter autorização do governo para iniciar um curso novo como, mais tarde, também devem pedir o reconhecimento dos graus e diplomas atribuídos. Isto demonstra que o Estado não foi capaz de exercer a sua função reguladora, como lhe competia, não podendo eximir-se a uma quota parte importante de responsabilidade nos problemas criados.

Por seu lado, os Institutos Politécnicos têm um carácter mais local ou regional do que as Universidades, podendo mesmo fixar quotas para acesso dos alunos da região. Também estão mais próximos das autoridades locais e regionais, além de terem passado por um longo

período de instalação em que os presidentes eram nomeados em vez de serem eleitos. De certo modo, isto tornou estas instituições mais vulneráveis aos políticos locais mas, ao mesmo tempo, as forças políticas locais foram capazes de apoiar de forma eficaz muitos dos pedidos dos “seus” Politécnicos. E também é verdade que o sonho de muitas autoridades locais é ver o Politécnico promovido a Universidade, porque isso atrai os votos dos eleitores. E a estas pressões há ainda a adicionar as manifestações dos alunos e o apoio dos seus pais.

Aliás, o caso português demonstra que tanto o controlo pelo Estado como a coordenação pelo mercado são incompletos como reguladores políticos. E isto verifica-se apesar da existência de um sector privado muito significativo em relação ao qual as formas de regulação utilizadas foram incapazes de resolver muitos dos problemas suscitados pelo rápido desenvolvimento do sector, entre os quais se inclui o da qualidade.

De facto, as instituições privadas não usaram a sua autonomia institucional para contribuir para a diversidade do ensino superior. Pelo contrário, elas concentraram a sua oferta de ensino num número limitado de áreas disciplinares, em regra as que exigem menor investimento em infra-estruturas de ensino e de investigação e, apesar do que se propagandeou, as instituições privadas também não contribuíram para uma melhor distribuição regional do ensino superior. Na verdade, parece ter acontecido justamente o contrário, porque uma lógica de mercado leva à concentração das instituições privadas nas áreas mais desenvolvidas, com maior densidade populacional, ignorando as regiões do interior, menos desenvolvidas e com uma população mais dispersa.

A Figura 15 ilustra de forma clara que o sector público contribuiu muito mais para a diversidade do sistema do que o sector privado que concentrou a oferta de cursos em áreas de baixo investimento e de menor custo de funcionamento como, por exemplo, as Ciências Sociais, Comércio e Direito (código 300) conforme já se referiu. Assim, fica claramente demonstrado, mais uma vez, que as hipóteses de Sousa Franco¹⁴⁷ no livro “*Ensino Livre – Uma Fronteira da Hegemonia Estatal*” não correspondem à realidade dos factos.

¹⁴⁷ Ver nota 139.

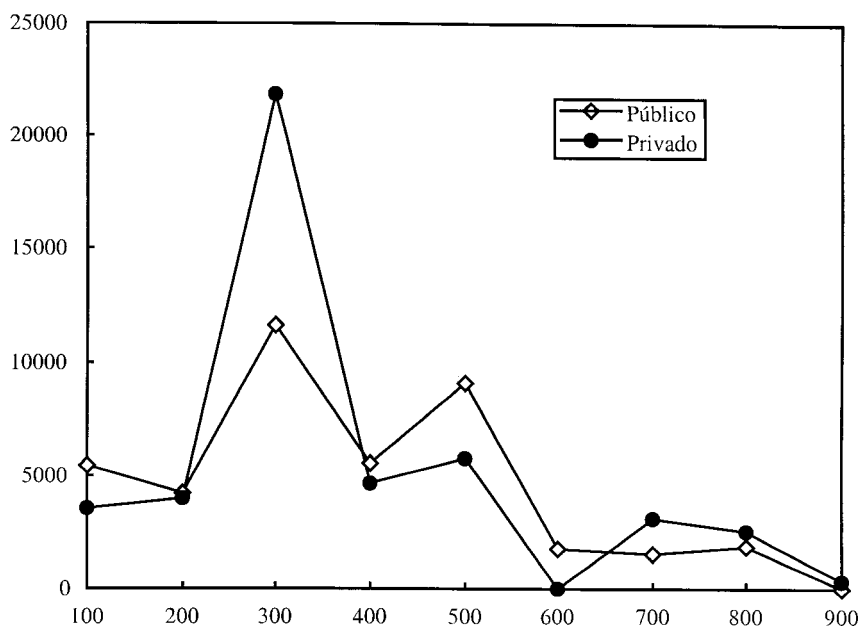


Figura 15 – Distribuição das vagas do ensino superior público e privado por áreas científicas – dados do ano lectivo 1998/99

É por esse motivo que o hibridismo da supervisão estatal já referido no ponto 4.5 não é necessariamente um mal; pelo contrário, pode ser a única solução para as insuficiências do mercado como regulador. Porém, é necessário que o Estado não se demita do seu papel e mantenha de forma eficaz a sua quota parte na regulação do sistema. Muitos dos problemas que o ensino superior português enfrenta hoje resultam em grande parte, do facto de na última década o Estado se ter demitido desse papel em numerosas ocasiões.

COLÓQUIO

**Diversificação e Diversidade
dos Sistemas de Ensino Superior**

Conselho Nacional de Educação

8 de Março de 2001

ABERTURA

Presidente do Conselho Nacional de Educação

Maria Teresa Ambrósio

Queria começar por cumprimentar o Senhor Secretário de Estado, aqui presente; cumprimentar também, pelo papel que desenvolve neste Colóquio, o Professor Sérgio Machado dos Santos que é o Coordenador da Comissão Especializada Permanente do Ensino Superior e Investigação Científica e é o organizador deste Colóquio e o Professor Alberto Amaral que nos dá a matéria, o estudo sobre o qual nos vamos debruçar; cumprimentar o Senhor Presidente do Conselho Económico e Social, agradecendo a sua presença e fazendo votos para que esta ligação entre Conselhos se fortaleça ainda mais; cumprimentar o Senhor Presidente do Conselho de Reitores, os Senhores Reitores e todos os presentes que quiseram aceder ao nosso convite, os Senhores Professores, os Senhores Conselheiros, os Senhores Convidados.

Se me permitem, apenas umas breves palavras para situar este Colóquio no âmbito dos trabalhos do Conselho. Pretende-se que seja, essencialmente, uma jornada de trabalho, um *workshop*, como foi proposto, que tem como base um estudo, realizado pelo Professor Alberto Amaral, com o apoio do Ministério da Ciência e da Tecnologia, que será apresentado em detalhe na sessão da tarde.

Gostaria, sobretudo, de justificar por que motivo este Colóquio se realiza aqui, no Conselho. Trata-se de uma matéria que é do âmbito do Ensino Superior, sector que tem tantas estruturas e fóruns onde os seus problemas específicos são estudados, o Conselho de Reitores, a Fundação, o CNAVES, os Senados Universitários com a sua autonomia. Porquê debatermos também no Conselho Nacional de Educação este tema?

Gostaria de explicitar que temos como objectivo, aqui no Conselho, tentar construir quadros de referência para análise da evolução global do sistema. E, também, procurar que nessa evolução haja coerência entre os vários níveis do sistema escolar. É evidente que o Ensino Superior tem a sua especificidade, mas ninguém ignora os factores condicionantes a

montante e as consequências a jusante, para os restantes níveis do ensino escolar.

Por outro lado, é evidente que estes quadros referenciais têm estado sempre ligados àquilo que conhecemos como as tendências, as grandes linhas de força da evolução da sociedade portuguesa, ela própria incluída em espaços geopolíticos mais largos. Cabe, portanto, ao Conselho Nacional de Educação discutir não apenas o pormenor de algumas situações pontuais, e provavelmente até problemáticas, do Ensino Superior, mas analisá-las num quadro de coerência.

É evidente que o Conselho tem acompanhado algumas questões e os problemas mais imediatos deste nível de ensino e que nos têm sido solicitados alguns Pareceres, nomeadamente pelo Ministério da Educação, como aconteceu, por exemplo, em relação ao Financiamento do Ensino Superior e à Lei do Ordenamento do Ensino Superior. Mas não é essa a nossa única missão. Embora a 3.^a Comissão Especializada Permanente, que acompanha a evolução do Ensino Superior, não possa deixar de conhecer e de debater esses mesmos problemas, compete também ao Conselho questionar, se necessário, os próprios quadros jurídicos em que se processam as políticas e verificar a sua adequação à evolução geral do sistema educativo.

Nesse sentido, ao promover este debate, pretendemos discutir os resultados de um trabalho de investigação – qualquer estudo só tem a ganhar se os resultados forem participados e forem discutidos – mas, sobretudo, promover um debate informado, esclarecido sobre a matéria. As informações, sobretudo quando são tratadas nos meios de comunicação antes de serem discutidas em fórum de especialistas, por vezes não são bem tratadas, e há que promover em determinados lugares, mais restritos, este debate mais informado, mais esclarecido, com especialistas, com responsáveis. A presença dos Senhores Reitores e de outras altas individualidades permite fazer isso, um debate esclarecido e informado que é importante nos nossos dias, não só para promover a participação social, mas, sobretudo, para uma governação bem orientada, modesta e, de certa maneira, partilhada.

Nesta discussão gostaria de deixar aqui expressa, e não será, provavelmente, necessário fazê-lo, uma recomendação no sentido de que esta análise da diversificação e diversidade do ensino superior seja olhada em perspectivas mais largas do que aquelas que imediatamente ocupam o nosso dia a dia. Suponho que é fundamental enquadrá-la na perspectiva nova, teórica, paradigmática, de educação ao longo da vida, numa aprendizagem sem limites, em percursos formativos, em percursos de acção, como aquela que ainda nos espera, e espera, com toda a certeza, os nossos filhos, dado que o sistema escolar hoje, na perspectiva da educação ao longo da vida, é uma gota no Oceano.

Por outro lado, julgo também importante que integremos a perspectiva da evolução dos conhecimentos. Hoje, sem dúvida nenhuma, um diploma, uma formação disciplinar tem muito pouco a ver com as necessidades na vida activa e as formações multidisciplinares obrigam a uma maior abertura e a uma interligação entre instituições, entre departamentos científicos, entre várias formas de fazer perceber as tecnologias e os diferentes saberes.

Julgo, ainda, que as estratégias geopolíticas são extremamente importantes para nós, dado que estamos altamente condicionados, para o bem e para o mal, pela evolução dos sistemas de ensino e da política educativa a nível europeu. Basta ver, por exemplo, o Relatório que foi aprovado recentemente, na Comunidade Europeia, pelos Ministros da Educação, que vai ser objecto de debate no Conselho Europeu de 23 e 24 de Março, e que traça perspectivas bastante concretas para as políticas educativas europeias e no campo do ensino superior. Isto é, como sabemos, muito premente.

A pertinência do tema da diversidade é, também, muito grande entre nós precisamente porque o ensino superior cresceu, mas também porque se está a dar prioridade a algumas áreas que são questionáveis nos seus pilares de formação, nomeadamente, quando se fala da saúde, quando se fala das artes, quando se fala das tecnologias. A medicina não pode viver sem a física, sem a enfermagem; as tecnologias, o design não podem viver sem as belas-artes, etc.

Aliás há uma oferta cada vez mais diversificada de cursos e que excede as instituições que são controladas pelo Ministério da Educação. Se pensarmos em todas as ofertas virtuais que aí estão e que vão, com toda a certeza, aparecer e multiplicar-se também entre nós, tudo aponta para um sistema cada vez mais diversificado. E, por outro lado, há uma diversidade de procura que nem os próprios empregadores nos sabem dizer como é que se caracteriza.

Por fim, uma referência a todo este papel, extremamente difícil, de regulação. Compreendo, perfeitamente, a grande responsabilidade, o grande peso que é o da governação da educação, ou melhor, da regulação que o Estado tem que fazer abrangendo todas as instituições, toda a sociedade e que, no fundo, tem que corresponder a esta responsabilidade de formação. Este papel regulador do Estado é, realmente, qualquer coisa que exige novos modelos a descobrir.

Termino já, fazendo votos para que hoje possa ser um dia de discussão aberta, uma discussão sem limites mas reflectida, que possa levantar as questões de uma forma sistemática e também indicar novos espaços de negociação, porque a política educativa é sempre uma permanente concertação.

Agradeço mais uma vez a vossa presença e, se o Senhor Secretário de Estado me permite, passo a palavra ao Senhor Professor Sérgio Machado dos Santos.

Coordenador da 3.^a Comissão Especializada Permanente do Conselho Nacional de Educação

Sérgio Machado dos Santos

Senhora Presidente, Senhor Secretário de Estado do Ensino Superior, Senhores Convidados e Senhores Conselheiros. Começo por cumprimentar todos os presentes e agradecer o terem aceite o convite para participarem neste Colóquio, que funciona como uma reunião alargada da 3.^a Comissão do Conselho Nacional de Educação.

Como a Senhora Presidente teve ocasião de referir, é preocupação do Conselho, no que respeita ao ensino superior, procurar lançar um debate público alargado em torno de questões prementes deste nível de ensino, tendo em vista o repensar do sistema numa perspectiva de futuro. A 3.^a Comissão, no seu plano de acção, estabelecido em sintonia com o plano de actividades do Conselho, para além de uma preocupação com a consolidação de dados e indicadores estatísticos que permitam avaliar do sentido evolutivo do sistema, definiu como temas prioritários a tratar, escolhidos em função do seu interesse estratégico, da conjuntura nacional lançada pela Lei n.º 26/2000 e da conjuntura europeia associada ao processo de Bolonha e à criação do Espaço Europeu de Investigação, os seguintes: o papel do Estado na regulação; a estrutura de graus; e a investigação científica no ensino superior.

Não significa isto que os temas que costumam ter maior visibilidade pública, como sejam o financiamento, o acesso ao ensino superior ou os estatutos das carreiras docentes, não estejam nas preocupações do CNE. Contudo, outras entidades e organismos estão a promover estudos e desenvolver projectos sobre essas matérias, assumindo a 3.^a Comissão, de forma explícita, uma atitude de acompanhamento dos trabalhos assim produzidos, sem prejuízo de vir a reagir formalmente sobre os mesmos à medida que sejam colocados documentos em discussão pública.

Para a análise dos temas prioritários, considerou-se ser importante, como ponto de partida, aprofundar a questão da diversificação do ensino superior, face à incidência directa desta matéria tanto na regulação como nas estruturas de graus. Por essa razão, decidiu-se solicitar ao CIPES a

preparação de um estudo sobre a diversificação e a diversidade do ensino superior, com especial enfoque no caso português, e colocá-lo em discussão alargada, com o objectivo de promover uma clarificação de conceitos que possa conduzir a uma linguagem comum, bem como uma análise de tendências, sempre importante face à interdependência crescente dos sistemas de ensino, e uma caracterização e compreensão do caso português, de modo a construir uma base sólida, sem mitos ou equívocos, para os trabalhos subsequentes da 3.^a Comissão.

Uma preocupação a ter em mente nas discussões de hoje deverá ser a de se procurarem definir objectivos concretos em termos da diversidade desejável, com vista a encontrar uma linha de rumo coerente para o desenvolvimento e a consolidação do sistema de ensino superior em Portugal. Esta questão é particularmente importante na presente conjuntura, na medida em que, com o enfoque quase obsessivo que tem vindo a ser colocado no sistema binário, numa posição limitada e redutora de ênfase numa diversificação estritamente sistémica, com grande rigidez administrativo-jurídica, se corre o sério risco de se não encarar de frente a questão de fundo, a meu ver bem mais importante, da necessidade de uma diversidade programática que considere:

- uma diversificação na natureza do ensino superior, imprescindível face à massificação;
- uma diversificação nas abordagens de oferta de programas e cursos, numa lógica de adequação aos interesses e expectativas dos utentes e tendo também em atenção as necessidades dos novos públicos, numa perspectiva de educação ao longo da vida.

Quanto à natureza do ensino, constata-se, em praticamente todos os países, independentemente de os sistemas serem unitários ou binários, a existência de formação inicial de nível superior de duas naturezas:

- uma formação inicial com base científica sólida e ligação à investigação, que, no binómio educação/formação (e pese embora o esbatimento de fronteiras entre os dois termos desse binómio), se orienta mais para a vertente da educação, com duração tendencialmente mais longa (e que, num número crescente de casos, conduz directamente ao grau de mestre);

- uma formação inicial mais ligada ao saber-fazer, assumidamente sem ligação directa à investigação, com enfoque na vertente da formação e, como tal, de natureza mais profissionalizante, com duração tendencialmente mais curta.

Duas razões têm contribuído para essa diversificação que, como se disse, é consequência inevitável da massificação: por um lado, não é financeiramente comportável oferecer a uma percentagem cada vez maior dos jovens de 18 anos uma formação inicial de longa duração; por outro, nem tal seria realista, porque muitos dos actuais alunos, que correspondem mais à característica de “aluno médio” do que à de “elite intelectual” que era habitual no ensino superior, não têm capacidade ou vocação para uma formação científica abstracta, onde serão candidatos óbvios a um abandono precoce.

Se pretendermos colocar rótulos nessas duas naturezas de ensino, poderemos catalogar a primeira como “ensino de natureza universitária” e a segunda como “ensino de natureza profissionalizante”. Essa diversificação, insiste-se, existe tanto em sistemas binários como em sistemas unitários. Num sistema binário, como o Português, o ensino politécnico estará tendencialmente associado ao ensino de natureza profissionalizante.

No que respeita à diversificação na forma de oferta, o importante é a existência de uma oferta adequada à vocação e capacidades dos formandos/utentes, de modo a que cada um dos estudantes possa atingir o seu nível de excelência pessoal (e não um nível abstracto de excelência, definido de modo uniforme para todos), com vista a prepará-lo o melhor possível para a integração na Sociedade de Aprendizagem e para uma assunção plena da cidadania.

O aceitar desta lógica de organização do ensino tem implicações enormes, não só a nível do sistema, mas também, e principalmente, para as próprias instituições, às quais competem muitas das medidas a tomar. É o caso das abordagens modulares de ensino, das formações intermitentes, dos sistemas de acumulação de créditos, da acreditação de formações não formais, etc. Não se pretende, com esta observação, propor que o debate ao longo do Colóquio considere todas estas questões,

mas apenas lembrar que se não deverá esquecer esta importante dimensão da diversificação.

É minha convicção que a diversidade programática só poderá florescer num ambiente de grande flexibilidade institucional. A este respeito, atrevo-me a apresentar uma ideia sobre o desenvolvimento nacional do sistema binário, que possivelmente vai chocar muitos dos presentes, nem todos pelas mesmas razões, mas na qual acredito convictamente. Face à diferenciação atrás apresentada para a natureza do ensino superior, competirá às Universidades fazer predominantemente ensino de natureza universitária, mas sem prejuízo de, pontualmente, em sintonia com especificidades explicitamente assumidas na sua missão institucional, e de uma forma contratualizada com o Governo, poderem fazer ensino de natureza politécnica (experiências desta natureza poderão mesmo constituir âncoras para atenuar o *academic drift*). Por sua vez, competirá aos Politécnicos efectuar predominantemente ensino de natureza profissionalizante, sem prejuízo de, em áreas de excelência, poderem criar uma escola de natureza universitária. Em um e outro dos casos, haverá lugar a um rigoroso cumprimento de requisitos, nomeadamente em termos de a carreira docente a adoptar ser a correspondente à natureza do ensino a ministrar pela escola. Permitindo-me usar uma linguagem habitual por parte do sector politécnico, defendo com esta posição que se coloquem as barreiras, quanto a integração institucional das diversas naturezas de ensino, nas condições de qualidade a cumprir e não em barreiras administrativas artificiais.

Uma vantagem óbvia e imediata de uma abordagem desta natureza é a de permitir a oferta das duas naturezas de ensino em locais do interior, onde se verifica menos procura e consequentemente é mais difícil atingir massa crítica, sem necessidade de duplicação de instituições. Será, igualmente, uma maneira de potenciar parcerias regionais entre instituições de ensino superior de igual ou diferente natureza.

Toda esta problemática irá certamente emergir no desenrolar do Colóquio. Resta-me, pois, a terminar, desejar um debate profícuo, que seja motivador para todos os presentes.

Secretário de Estado do Ensino Superior

José Dinis Reis

Senhora Presidente do Conselho Nacional de Educação, Senhor Presidente do Conselho Económico e Social, Senhor Presidente do CRUP, Senhor Presidente do CCISP, Senhor Presidente da APESP, Senhores Reitores, Senhores Presidentes de Institutos Politécnicos, Senhores Conselheiros, minhas Senhoras e meus Senhores.

O tema deste Colóquio é muito importante. E desejo desde já exprimir a vontade de que seja o primeiro acontecimento de um debate que importa lançar sobre o estado do ensino superior no nosso país. Precisamos, com efeito, de desenvolver uma análise profunda, que nos permita tomar consciência rigorosa não apenas da dimensão, mas também das características, da estrutura, das dinâmicas do sistema e apreciar as lógicas da sua evolução (do conjunto do sistema e bem assim de cada um dos sub-sectoros que o compõem). Importa ver com detalhe como se tem feito a concretização espacial dessas dinâmicas, de que forma se consolidaram, que coerência atingiram e que insuficiências se manifestam. É necessário saber se o país está bem dotado de instituições de ensino superior, se é lógico supor que são necessárias outras, se há cursos a mais e formações coerentes, que racionalidades intervêm nas evoluções que se pretendem. Importa fazê-lo do ponto de vista da rede pública e do ponto de vista do significado da iniciativa privada na disponibilização de uma oferta qualificante de formações superiores.

Insisto que me parece essencial olhar para o sistema enquanto sistema. O facto de ele ser diferenciado, internamente estruturado e possuir dinâmicas assinaláveis torna-o capaz de merecer uma avaliação rigorosa quanto ao modo com satisfaz as expectativas dos cidadãos enquanto produtor de qualificações.

Tenho para mim – e sei que não me falta fundamento – que o desenvolvimento e consolidação do nosso sistema de ensino superior é um dos melhores resultados do Portugal democrático. Democratização e qualificação são duas palavras-chave no último quarto de século da nossa história: e aí encontramos sempre o ensino superior. Foi neste quadro que

uma rede nacional, equilibrada, coerente e quantitativamente satisfatória de oferta de formação superior se implantou ao longo de todo o país, nas cidades médias do litoral e do interior, completando assim o que antes era apenas um pouco expressivo eixo litoral. Essa rede consolidou infra-estruturas de grande qualidade, agregou competências, estabeleceu clusters de formação, num processo generoso de forte investimento social. É esta rede que precisamos de conhecer melhor, do ponto de vista dos seus recursos e dos seus resultados, por forma a superarmos visões limitadas.

Uma das razões principais por que este conhecimento é útil é que o sistema está, como todos sabemos, numa fase de estabilização. Os resultados alcançados foram muitos e agora é preciso regular para enfrentar desafios futuros. O alargamento extensivo do sistema implicou, de facto, uma multiplicação de respostas aos desafios. Também é compreensível que os apelos do curto prazo, ligados a interesses imediatistas, tenham muitas vezes predominado, visto que havia que dar respostas a uma procura crescente. Mas hoje temos espaço e temos tempo para pensar de forma mais sistémica e global.

O conhecimento de que venho falando é também necessário para que discutamos de modo aprofundado o retorno que a sociedade portuguesa deve esperar de um sistema que desenvolveu de forma tão generosa. Desta discussão há-de fazer parte uma agenda sobre os novos papéis sociais do ensino superior. O sistema de ensino superior foi capaz de acolher e dar resposta às expectativas dos cidadãos, proporcionando -lhe formações superiores. Mas, numa sociedade que se queira coesa e competitiva, surgem permanentemente novas exigências e necessidades. As qualificações superiores nunca são em excesso. São sempre um activo essencial para um sociedade mais justa, mais moderna e mais capaz. Por isso falamos hoje, simultaneamente, de qualidade (sempre mais qualidade) e de novos públicos (porque há novas funções de qualificação a desempenhar, mesmo para os que já passaram pelos estabelecimentos de ensino superior para obter um título).

Vai falar-se neste colóquio de regulação. Deixem que fale de princípios reguladores e permitam-me que mate saudades da minha condição de economista regulacionista, que há muitos anos trabalha neste

campo, felizmente hoje tão em moda. A regulação é o conjunto de normas, procedimentos, hábitos, convenções pelos quais se estabelecem modos de trabalho que conferem coerência, estabilidade e dinâmicas a um determinado sistema. Falar de regulação é falar de agentes reguladores. A contraposição Estado/mercado é aqui inevitável, mas a atitude correcta e compensadora é a que parta do princípio de que há uma pluralidade de soluções institucionais para fazer assentar os objectivos que visam dotar um sistema de qualidades sólidas.

Um sistema não está regulado enquanto não tiver consolidado entendimentos básicos acerca do modo como se organiza. As normas são, justamente, os entendimentos que os diversos parceiros estabilizam e na base dos quais se passam a tomar decisões e se orientam as atitudes individuais, definindo trajectórias coerentes. Um sistema não está regulado quando as decisões dos agentes ocorrem sobre trajectórias erráticas, divergentes, ou quando as suas atitudes são do tipo *free-rider*. Numa linguagem não regulacionista, um sistema não está regulado quando alguma parte se subtrai deliberadamente às mensagens principais que a sociedade coloca em cima da mesa. E hoje nós sabemos o que a sociedade portuguesa quer do ensino superior, assim como sabemos o que não quer: quer qualidade e formações relevantes e não quer situações equívocas (não legitimadas em recursos e em projectos claros) ou iniciativas incoerentes.

Julgo que todos compreendemos que um sistema de ensino superior é muito difícil de regular quando atravessa um fase de grande expansão como aquela que ocorreu entre nós nas últimas décadas: as expectativas eram muitas, as pressões legítimas dos cidadãos e das famílias também. Houve quem achasse que era fácil regular pelo mercado, simplesmente pelo mercado. Viu-se que não. Nem a qualidade, nem o equilíbrio territorial da oferta, nem a inovação, nem a confiança foram incrementados por aí. O mercado, se existiu, actuou apenas em áreas intersticiais do sistema, e em áreas bem protegidas, contra tudo o que é alguma ideologia reinante.

Para quem tenha a noção que o mercado é, antes de mais, uma instituição – uma das várias instituições de coordenação da vida colectiva – não surpreende que assim tenha sido. O que surpreende é a violência

ideológica dos autores de tais visões. Porque, para que o mercado seja uma instituição activa e eficaz ele carece de regras, entendimentos, compromissos sólidos e explícitos e não comportamentos esquivos.

A regulação pelo Estado conheceu as dificuldades que resultavam das expectativas crescentes de largas camadas de estudantes que ambicionavam, afinal, a própria qualificação de que o país tanto precisa. A pressão da dinâmica social, a que já me referi, era, neste contexto, incontornável.

Estado e mercado não podiam, portanto, ter sido reguladores perfeitos ou sequer suficientes do sistema. O mercado, insisto, não o poderia ter sido porque estamos a falar da provisão de um bem-público (no sentido económico do termo). Além disso, são conhecidas as fraquezas da sociedade civil em Portugal e a sua propensão para actuar essencialmente através de iniciativas em que o risco seja escasso ou suportado por terceiros.

Estamos, assim, perante um dupla dificuldade de regulação, uma por natureza, outra por circunstância. Hoje conhecemos as insuficiências e os defeitos e, portanto, é necessário actuar na base de princípios. O objectivo é claro e fácil de enunciar: importa que assentemos em princípios reguladores que permitam os que observarem o sistema daqui a 25 anos, como nós agora o estamos a fazer, constatar que ele contribui para uma sociedade crescentemente qualificada, inovadora e com renovadas capacidades de inclusão e coesão social. Qualidade e capacidade de programação das necessidades são dois tópicos básicos. Por isso, não podemos esquivar-nos a ser rigorosos, determinados e, se necessário, corajosos. São sempre mais úteis princípios rigorosos do que o conforto da adaptação casuística.

O papel do sistema de ensino superior numa sociedade com ambições de qualificação tem de ser o de antecipar respostas a necessidades que ainda não conhecemos. Nenhum de nós sabe com rigor quais são as necessidades sociais, em matéria de organização, de competências e de qualificação, daqui a quinze ou vinte anos, em 2015 ou 2020. Não sabendo, sabemos apenas uma coisa: é através de gente capacitada que essas respostas se encontrarão. Eu diria capacitação,

qualificação, sem mais especificações. Este é o grande recurso, o grande activo, para que se antecipem necessidades, se antecipem dinâmicas sociais, se inove. Não há trajectórias garantidas nas sociedades. As trajectórias sociais são frequentemente inesperadas. A incerteza é um elemento permanente do processo da vida. É na medida em que, através de qualificações sólidas e (quase diria) intemporais, se dote o país de pessoas capazes, intelectualmente sofisticadas e cientificamente competentes, é nesta medida, dizia, que o sistema de ensino superior cumpre o seu grande papel social. Por isso cabe-lhe ir à frente, como antecipador social que é. Cabe-lhe responder a necessidades que ainda não conhecemos, mas conhecemos o modo como se lhes dão respostas: qualificando e capacitando. Julgo sempre muito desadequada a ideia de que o ensino superior tem de ir atrás seja do que for, por exemplo das empresas. O papel do ensino superior numa sociedade activa é liderar.

Temos, portanto de abrir vias novas. Permitam-me, que termine falando de três princípios reguladores que me parecem essenciais e incontornáveis para encarmos o nosso sistema de ensino superior de forma positiva e que todos os cidadãos depositem confiança nele. O primeiro é, evidentemente, o que consista em assegurar, de forma coerente e dinâmica uma rede pública de ensino superior. Este é o princípio constitucional.

O segundo princípio é aquele a que eu chamaria o princípio da garantia. Da garantia da qualidade e da garantia de que toda a oferta satisfaz os requisitos exigíveis ao ensino superior. Nesta assembleia todos sabemos quais são esses requisitos e sabemos que é através deles que se alcançam relações de confiança sólidas.

O terceiro é o princípio do desenvolvimento integrado do sistema. Quando estamos perante a necessidade de garantir um bem-público é como realidade integrada que o sistema deve ser encarado. É por isso que apostamos em regras gerais, procedimentos iguais para todos os subsistemas.

Permitam-me que termine desejando que se inicie aqui um bom debate. Todos precisamos dos resultados que alcançarem.

Diversificação e Diversidade dos Sistemas de Ensino Superior

Moderador – José Veiga Simão

PRIMEIRA SESSÃO

Moderador

José Veiga Simão

Não vou alongar muito as considerações iniciais. Queria apenas dizer que procurei no Dicionário de Moraes o que significavam estes termos. Eu até julgava que sabia mas encontrei lá estas coisas que vos quero transmitir: diversificação é acção ou efeito de diversificar; diversificar é tornar diverso, fazer variar, ser diferente; diversidade é a qualidade do que é diverso, é variedade, diferença, dissemelhança. E aparece também o conceito de diferenciação que é a acção ou efeito de diferenciar, constituir diferença. Fala-se até no diferencial, do cálculo, que é um aumento infinitamente pequeno de uma quantidade variável. Ora bem, julgo que vamos sair daqui iluminados sobre esses conceitos.

Introdução ao Estudo “Diversificação e Diversidade dos Sistemas de Ensino Superior”

Alberto Amaral

Devo confessar que apreciei muito este início do encontro, porque tivemos não, propriamente, uma abertura normal de uma Conferência mas verdadeiros recados políticos trocados entre os membros da Mesa. E, a propósito, Senhora Presidente, chamo a atenção para que o Professor Sérgio Machado dos Santos e eu próprio temos toda a razão em afirmar que há um conjunto de temas que as pessoas querem discutir e que deveríamos trazer aqui, a este Conselho, em sessões periódicas, fazendo uma discussão aberta e franca destas questões.

O que vou fazer na minha intervenção, na sessão da manhã, é proceder a uma apresentação, de natureza mais teórica, da questão da diversidade, abordando algumas das teorias que tentam mostrar, ou que tentam perceber, como é que se aumenta a diversidade dos sistemas, partindo do princípio de que a diversidade é algo de positivo. Aliás, o Professor José Reis concordou com este princípio, ainda há bem poucos minutos, mas o fundamental é saber como é que se consegue aumentar a diversidade. Depois irei fazer uma análise do que se tem passado internacionalmente. Uma primeira questão, a qual aliás está tratada no estudo apresentado neste Colóquio, consiste em tentar perceber quais os sistemas que permitirão maior diversidade, os sistemas binários ou os sistemas unitários.

Acrescentarei uma segunda questão, não abordada neste trabalho, que resultou de um estudo comparativo a nível internacional e que consiste em analisar qual é a possível contribuição da privatização para a diversidade dos sistemas, vendo quais as tendências internacionais e o que se passou em termos de resultados. Na sessão da tarde analisaremos, mais detalhadamente, a situação portuguesa.

Gostava, também, de dizer algo a propósito da intervenção da Senhora Presidente que chamou a atenção para um conceito mais largo

de diversidade. De facto, a primeira questão é esta: o que é a diversidade? É que a noção de diversidade depende muito do nível a que o estudo é feito e da posição dos observadores. Porque é possível, por exemplo, olhar para a diversidade a nível do sistema: existência de formas tradicionais de ensino, aplicação de novas tecnologias, percursos não tradicionais de formação, formação ao longo da vida. Podemos olhar em termos de diversidade institucional, apontando a existência de universidades e de politécnicos, a existência de escolas não integradas. Podemos olhar em termos de diversidade programática, referindo os 347 cursos de engenharia e os 425 cursos de gestão com designações diferentes, ou a existência da oferta de ciclos curtos e de ciclos longos.

A ideia que se forma sobre a diversidade depende muito do modo como esta é analisada. Por exemplo, pode não haver criação de novas instituições num determinado período, o que levará à conclusão de que não há aumento de diversidade institucional, ao mesmo tempo que se verifica um grande aumento da oferta de novos cursos, como consequência da individualização de novas áreas científicas (biotecnologia, tecnologias da informação, etc.), ou seja, um aumento da diversidade programática.

Devo dizer que o conceito mais alargado, referido pela Senhora Presidente, de novos percursos, de novas formas de acesso, foi objecto de um trabalho completamente distinto deste, aliás elaborado por sugestão do Professor Júlio Pedrosa, e foi objecto de uma Conferência organizada pela Presidência Portuguesa, que teve lugar no Porto, na qual se debateram, muito claramente e em detalhe, as diversas formas de acesso diversificado a uma licenciatura.

O que está a ser hoje tratado é uma coisa completamente diferente. É algo de certa forma mais limitado. É olhar para os sistemas tradicionais e ver como é que os sistemas tradicionais estão diversificados. É esse, essencialmente, o objectivo do trabalho de hoje.

Partimos do princípio de que a diversidade interessa, de que a diversidade é importante. E reparem que esta começou a assumir uma importância política grande com a massificação dos sistemas, por diversas razões, quer razões económicas (o reconhecimento da

incapacidade dos Estados para suportarem um sistema massificado só com base em universidades de investigação), quer devido à enorme heterogeneidade da clientela que, entretanto, invadiu as universidades. Por um lado, nenhum Estado tem recursos que permitam massificar o sistema de ensino superior com base apenas num modelo Humboldtiano de universidades em que ensino e investigação estão interligados. Por outro lado, os jovens que entram num sistema de ensino massificado são uma população muito heterogénea, não têm todos os mesmos interesses, não procuram todos a mesma coisa no ensino superior. Há aqueles que querem uma formação vocacional, há aqueles que querem ir rapidamente para o mercado de trabalho, há os que têm interesse numa carreira de investigação científica. Portanto, por este conjunto de razões, diversificar a oferta tornou-se importante.

Assumindo, assim, que aumentar a diversidade é politicamente interessante, a primeira ideia que ocorreu, foi recorrer às teorias das organizações na procura da explicação da diversidade dos sistemas, bem como dos factores que tornam possível aumentá-la. Infelizmente, os resultados foram pobres, porque, em boa verdade, não há nenhuma teoria que explique cabalmente as complexidades de um sistema como o sistema do ensino superior. E, muitas vezes, a mesma teoria pode ser usada para fins claramente contraditórios.

Deixem-me dar um exemplo com base no modelo de ecologia das populações ou de selecção natural. No modelo biológico as espécies não adaptadas ao meio ambiente desaparecem e o mesmo princípio pode ser aplicado às organizações. Imaginemos, por exemplo, diversas fábricas de automóveis, que estão em competição. Há aquelas que se adaptam ao meio, sobrevivem e prosperam e há aquelas que não se adaptam, morrem e desaparecem. Porém, como o meio em que elas competem é, essencialmente, homogéneo, como as condições externas são iguais para todas, isso significa que as que se adaptam acabam por ter características semelhantes. Então esta teoria permitiria explicar por que, mais cedo ou mais tarde, as instituições em competição acabam por se tornar semelhantes, uma vez que as que são diferentes não se adaptam e desaparecem. Mas pode usar-se este mesmo modelo exactamente ao contrário. Pode dizer-se que há instituições que conseguem arranjar um nicho de mercado, arranjar uma clientela muito particular e, portanto,

sobrevivem porque são diversas. Isto mostra a grande dificuldade de usar modelos teóricos para o estudo de fenómenos tão complexos.

Deixemos então de lado estas teorias e vejamos que tipo de estudos é que foram feitos a nível internacional sobre sistemas de ensino superior e o que é que esses estudos nos mostram. De novo, as conclusões são surpreendentemente pobres. Pode dizer-se que metade dos estudos mostram que os sistemas de ensino superior têm uma tendência inata para se diversificarem e outra metade dos estudos dizem que os sistemas têm uma tendência inata para andar em sentido contrário, diminuindo a diversidade. Por exemplo, os trabalhos de Parsons e Platt e de Burton Clark dizem que os sistemas de ensino superior mostram uma tendência inata no sentido da diversificação. E um segundo grupo de trabalhos de Riessman, de Birnbaum e Rhoades, mostra que acontece, precisamente, o contrário. Portanto, em termos teóricos, não vamos muito longe, pelo menos por enquanto.

Depois desta introdução, gostaria de falar de algo que também já foi referido esta manhã: as questões da regulação.

Quando olhamos o século XIX e grande parte do século XX, verifica-se que a regulação do sector público era, na maioria dos países, claramente estatal e era centralizada. O Governo controlava centralmente o sector público e, nomeadamente, os sistemas de ensino.

Nas últimas décadas do século XX, assistiu-se, na maioria dos países, a uma evolução no sentido de conceder autonomia às instituições de ensino superior. O Estado deixou de ser o regulador central e detalhado de tudo, concedeu autonomia às instituições e passou assim de um modelo de controlo estatal para um modelo de supervisão estatal. Reparem que isto aconteceu na maioria dos países europeus. Aconteceu na Holanda, aconteceu na Bélgica, aconteceu em Espanha, com a lei de autonomia de 1983, aconteceu em Portugal com a lei de autonomia de 1988, aconteceu em todos os países nórdicos, está a acontecer na Itália. Há, portanto, um movimento no sentido de o Estado, que era o regulador centralizado, deixar de exercer essa função, assumindo-se como supervisor.

Esta alteração é acompanhada por uma certa ideia de que as instituições precisavam de autonomia para se tornarem diversas, para responder à sociedade. Não era possível ter o Ministério da Educação a querer decidir sobre tudo e mais alguma coisa quando o sistema se massificou tornando-se imensamente mais complexo, quando a ciência e tecnologia passaram a evoluir rapidamente, obrigando a modificações frequentes dos programas dos cursos. Nestas condições não pode ser o Ministério a decidir, ele já não tem capacidade para o fazer de forma eficiente.

Por outro lado, surge em cena outro actor, o mercado, acompanhado da ideia de que, em alternativa ao Estado, o mercado poderia ser um bom regulador. Aquilo que se tem observado na Europa, é muito interessante. A generalidade dos países europeus desconfia claramente do mercado como regulador do ensino superior. Aliás, desconfia do sector privado como fornecedor do serviço do ensino superior. E temos o que se poderá chamar um sistema híbrido, em que o Estado, de facto, deu autonomia às instituições, mas não deixou de regular. Portanto, o Estado não passou para o mercado a função de regulador, embora tenha substituído algumas formas tradicionais de regulação pública por formas de regulação tipo mercado, procurando estimular as instituições pela via da competição em condições de quasi-mercado. Curiosamente, o que se tem observado nos últimos 5 ou 6 anos é que, em muitos países, o Estado está a readquirir, a reassumir, as funções de controlo centralizado. E se calhar em Portugal, como nós depois poderemos ver¹ algo se está a passar, nos últimos meses, exactamente, no mesmo sentido.

Mas que forma de regulação é mais favorável à diversidade? Intuitivamente, diríamos que o Estado, como regulador, é contrário à diversidade, principalmente se o Estado for um regulador miudinho, se o Estado impuser normas iguais para todas as instituições. Os sistemas de avaliação podem ser também contrários à diversidade; se os padrões de avaliação forem muito detalhados, iguais para todos, a avaliação irá actuar no sentido contrário ao da diversidade. As ordens profissionais, podem ser, claramente, um agente contrário à inovação e à diversidade, se impuserem padrões similares e se forem excessivamente corporativas.

¹ Referimo-nos, evidentemente, à aprovação da Lei do Ordenamento do Ensino Superior.

É face a estes diversos factores – o Estado a regular em excesso, as avaliações, as creditações, a actuação das ordens profissionais, etc. – que a ideia do mercado surgiu como uma boa solução, porque se calhar o mercado permitiria resolver estes problemas da diversificação do sistema. E é isso que nós procuraremos ver.

Pode dizer-se que a generalidade dos países tem considerado a diversidade importante, simplesmente tem seguido caminhos marcadamente diversos na procura da diversidade. Os Estados Unidos são o exemplo típico do uso do mercado como o agente da diversificação, mas são exemplo quase único. No caso de outros países, como a Austrália e o Reino Unido, assumiu-se claramente que o Estado tinha que ter um papel para criar as condições para diversificar, antes de deixar o mercado ter alguma actuação. Curiosamente, a Austrália e o Reino Unido, que tinham sistemas binários, sistemas de universidades e politécnicos, a primeira medida que tomaram quando pensaram em diversificar, foi unificar o sistema. Ou seja, promover os politécnicos a universidades e, depois, tentar diversificar esse sistema maior que criaram. E é isto que iremos analisar a seguir.

Há porém outros caminhos para a diversificação. Por exemplo, é possível introduzir diversidade sem criar novos tipos de instituições. Veja-se o caso da Espanha onde, dentro das universidades, há cursos curtos e cursos longos; dentro das universidades espanholas existem as escolas que fazem os ciclos de três anos, exemplo que também está a ser seguido em Itália. A Itália introduziu, recentemente, os diplomas de três anos dentro das universidades e o mesmo está a ser feito na Áustria. Em vez de se criarem subsistemas distintos, o que se fez foi utilizar aquilo que existia, as universidades, e permitir que, dentro delas, se criasse este tipo de diversidade.

Sobre isto, deixem-me que o diga, não tenho certezas, pelo contrário, tenho imensas interrogações. O que será, a médio prazo, mais estável? Será, de facto, um sistema binário onde há os problemas do *academic drift*, dos politécnicos que a partir de certa altura procuram aproximar-se das universidades, e os problemas do *professional drift* em que as pressões no sentido da empregabilidade levam as universidades a quererem invadir o campo dos politécnicos? Ou será este segundo

modelo em que a instituição é uma única e dentro dessa instituição existem diversos níveis?

O que posso dizer é que, face aos resultados obtidos na Austrália e no Reino Unido, a unificação do sistema para diversificar foi uma aposta claramente falhada. Por exemplo, o Partido Conservador, que em Inglaterra foi responsável por esta medida, anuncia agora que, se ganhar as eleições, a primeira coisa que fará é voltar ao sistema binário. Não houve um contribuição para a diversidade pelo facto de se ter unificado primeiro o sistema. Por que é que os Australianos unificaram? Pensaram que, para introduzir diversidade, como tinham um conjunto de universidades e de *colleges* (que correspondem ao sistema politécnico), sendo estes em regra pequenas instituições, muitas delas ligadas às artes ou às tecnologias, sem dimensão suficiente para elas próprias se diversificarem, era preciso primeiro fundi-las, unificá-las e juntá-las, torná-las em universidades com uma certa dimensão. Estas 18 novas instituições criadas por fusão dos *colleges* iriam competir com as universidades que já existiam, e dar um abanão nas universidades tradicionais que estão acomodadas, criando uma grande competição entre as instituições e, assim, tornava-se possível diversificar o sistema.

E aqui convém introduzir duas noções. A primeira é a noção de contestabilidade e a segunda a noção de bem posicional.

Dizemos que um mercado é contestável, se puder haver novos fornecedores. Por exemplo, diremos que o mercado automóvel é contestável se for fácil criar mais fabricantes de automóveis. Por acaso este mercado não é muito contestável; não vejo muito bem, por exemplo, como será possível fabricar o carro português, perante os problemas de competição internacional. O mercado contestável é, exactamente, aquele em que podem aparecer novos fornecedores e aqueles novos fornecedores influenciam, claramente, o comportamento dos que já estão instalados no mercado.

A noção do bem posicional é interessante porque um bem posicional é algo em relação ao qual o mercado não funciona correctamente. O bem posicional tem associado um valor simbólico social. E, de uma maneira geral, se um bem é posicional, isso significa que as classes privilegiadas

têm mais facilidade em se apoderar desse bem. O bem posicional tem duas características: por um lado, é um bem escasso, mas é, também, um bem escasso em sentido absoluto. Imaginem o caso da Medicina: as Faculdades de Medicina têm uma grande resistência em aumentar os *numeri clausi* porque se começar a haver muitos médicos a sua posição social deteriora-se, os benefícios diminuem. Portanto, se um bem é posicional, tem que ser escasso em sentido absoluto. Se deixar de ser escasso, lá vai o bem posicional. Se os médicos andarem aí a guiar táxis, também já não haverá alunos a correr para tentar tirar 18 ou 19, para entrar para a Faculdade de Medicina.

A outra característica é que em relação aos bens posicionais não há só um mercado no sentido das instituições que oferecem lugares. É que as instituições de grande nível, elas próprias actuam na escolha dos alunos, ou seja, não há só o mercado vendedor, há também o mercado comprador. Por outras palavras, instituições como, por exemplo, Oxford e Cambridge escolhem muito mais os alunos do que o contrário. O que é curioso, quando estamos em presença de um bem posicional, é que as instituições de topo não sofrem competição. Reparem no que aconteceu em Portugal quando o número de alunos começou a diminuir: as instituições tradicionais ficaram na mesma, quem começou a ficar aflito foram as novas instituições, as instituições privadas. Portanto, quando temos um bem posicional e se introduz competição, esta só vem revelar que há determinadas instituições que estão numa determinada posição de topo e entre elas não há competição, e é nas instituições de baixo que essa competição se vai dar.

Nunca Oxford e Cambridge precisarão de fazer o quer que seja para atrair alunos, têm alunos que chegam e sobram. Reparem o que está a acontecer hoje em Inglaterra. Se lerem as últimas notícias, verão que, apesar da criação pelo Governo de 50 000 novos lugares para acesso como forma de aumentar a taxa de participação no ensino superior, já há campus universitários a fechar por escassez de alunos. E isto aconteceu porque as melhores universidades absorveram esses 50 000 alunos a mais. Portanto, as universidades em dificuldades, muitas delas antigos politécnicos transformados em universidades e universidades do fundo do escalão, não conseguiram atingir as taxas do número de alunos que se tinham proposto obter e serão penalizadas no orçamento. O que acontece

é que, pelo facto de a educação de um bem posicional, quando se faz a unificação do sistema, em vez de se criar um sistema diversificado, o que se cria é um sistema estratificado: as instituições de topo, em relação às quais não há competição e as instituições do fundo da tabela que lutam desesperadamente para sobreviver. Depois, entre os dois extremos, há um número de instituições que tentam passar para cima, mas com dificuldades. e, de vez em quando, são levadas para baixo e afundam-se.

É o facto de estarmos perante um bem posicional que levou ao falhanço das medidas que a Austrália e o Reino Unido tomaram para unificar o sistema, procurando diversificá-lo a seguir. O que aconteceu foi que as instituições mais frágeis, em vez de manterem as suas características muito especiais, foram copiar as instituições de cima. Isto porque se um sistema é homogéneo, as normas e os valores académicos tradicionais são os que predominam. Portanto, quando se destruiu a separação entre a universidade e o politécnico, o que predominou foi Oxford e Cambridge, foram essas instituições que foram copiadas. Na Austrália o que predominou foram o que eles chamam Sandstone Universities² que eram as universidades clássicas construídas em sandstone (arenito) e, portanto, elas foram objecto de cópia por parte das outras instituições.

A análise destes dois casos leva, provavelmente, a ter uma primeira ideia de que a unificação dos sistemas não se traduz em benefícios sob o ponto de vista da diversidade. E, já agora, que estamos nesta época de troca de confidências, há também estudos que tentam perceber como é que se consegue manter esses sistemas separados. Um investigador australiano considera que o Estado é muito mau para isso porque há eleições, há pressões políticas e, portanto, mais cedo ou mais tarde, o Estado não consegue manter a separação dos subsistemas. Isso só se consegue fazer em casos como o do Canadá, onde os dois tipos de instituições, universidades e colégios, têm sistemas de acesso diferentes,

² Em alguns países usam-se os materiais de construção para caracterizar tipos de universidades. No Reino Unido as “red-brick” designam as universidades construídas em tijolo vermelho, mais recentes e menos nobres do que as universidades clássicas. As “sandstone universities” da Austrália designam as universidades clássicas, do mesmo modo que a Ivy League designa nos EUA as universidades tradicionais onde a hera cresce em alguns dos edifícios mais antigos.

sistemas de financiamento diferentes, estão de tal modo separados, que não há qualquer possibilidade de mistura. Nos outros casos, mais cedo ou mais tarde, dá-se uma aproximação. Reparem que há uma outra razão para isto. É que quando os politécnicos foram criados na Europa, eles foram criados com um objectivo muito específico e com quadros docentes muito específicos que eram, exactamente, os quadros formados por pessoas que trabalhavam nas profissões. Passada uma geração, quem lá está são os descendentes das universidades. E, portanto, têm uma visão completamente diferente, têm uma apetência para começar a aproximar-se do que eles conheceram como o modelo para fazer investigação, dar mestrados e doutoramentos. Por que é que eles não poderão avançar no terreno das universidades? O que esse investigador australiano recomenda como a melhor forma de resolver isto (e, se calhar, por isso é que o Luís Soares protestava tanto com a recente Lei do Ordenamento) é criar uma Comissão tampão. Se criarem uma Comissão independente, entre o Governo e as instituições, e encarregarem essa Comissão de manter os sistemas separados, esta é muito mais imune às pressões políticas e aos jogos de interesses do que acaba por ser, mais cedo ou mais tarde, o Estado. Eu diria que, se o governo nomear uma Comissão de velhos catedráticos é provável que o sistema fique completamente paralisado.

Portanto, pensem também nisto. O que é que é mais estável? Será um sistema binário? Será o sistema tipo italiano e espanhol? Ou será, de facto, a criação de uma Comissão de “Nobres” que se senta entre o Governo e as instituições e regula e impede as misturas de castas?

Esta é a primeira parte do estudo: ver o como é que a unificação de sistemas binários se traduz em termos de aumento da diversidade.

Posteriormente, tivemos a oportunidade de fazer um estudo internacional para analisar uma outra componente dos processos de diversificação: a privatização. Foram abordadas questões como as de saber qual a contribuição da privatização para a diversidade dos sistemas e de analisar até que ponto Portugal seguiu um percurso estranho ou seguiu o percurso que muitos outros países seguiram. Para proceder a esta análise foi necessários distinguir duas etapas de privatização, uma

privatização original e o que chamaremos a segunda onda de privatizações, ou privatização tardia.

Olhando para o que se passou em todo o mundo, na América Latina, Ásia, Europa, Estados Unidos, verifica-se que, nos séculos anteriores aos processos de massificação, houve a criação, quer por iniciativa do próprio país, quer por iniciativa do país colonizador, de um conjunto de instituições, muitas delas ligadas à Igreja Católica, ou a outras Confissões, que se constituíram em instituições de elite de enorme qualidade. Nos Estados Unidos – e é bom perceber que os Estados Unidos têm um sistema que não se pode comparar com os outros, porque nos Estados Unidos todas as primeiras instituições foram privadas – as grandes instituições universitárias como Harvard, Yale, Princeton, Brown, etc., nasceram todas como colégios para ensino de padres das próprias confissões (presbiterianos, anglicanos e por aí adiante). Estas grandes instituições americanas foram, de facto, as primeiras instituições criadas, não foram as instituições públicas. Os espanhóis e os portugueses, mas sobretudo os espanhóis, deixaram na América Latina e, por exemplo, nas Filipinas, um conjunto de universidades católicas de reconhecida qualidade. São exemplos as Universidades Católicas de São Domingos (1538), criada apenas 45 anos depois da chegada de Colombo, a do México (1540), a de São Marcos no Peru (1551), a de Córdoba na Argentina (1613) e a Javeriana na Colômbia (1622).

Portanto, esta primeira onda de privatizações, que designamos por original, é uma onda que ocorreu no período pré-massificação e que também inclui a Universidade Católica portuguesa. Deu origem a instituições que se formaram de uma forma extremamente sólida, instituições de grande qualidade e que mantiveram essa qualidade depois de se ter dado a massificação.

Há depois uma segunda onda de privatização que corresponde à fase de massificação e que se deu apenas nos países cujo sector público não teve capacidade para absorver o enorme aumento da procura. O que aconteceu em Portugal não foi o exemplo de um país desenvolvido, que tenha ido copiar o modelo dos Estados Unidos, ou algo de semelhante, mas sim o exemplo de um país subdesenvolvido que foi seguir, exactamente, o caminho da América Latina, do Sudoeste Asiático, ou dos

países com o nível de desenvolvimento destes. Verificou-se a criação de um mercado de ensino superior, com um aumento explosivo dos candidatos, a que o sector público não teve capacidade para responder por dificuldades económicas de investir o necessário para a expansão muito rápida do sector público. Criou-se, assim, um aumento de procura não correspondida e surgiu, portanto, uma abertura à iniciativa privada que, de uma maneira geral, respondeu a essa oportunidade de forma selvagem. Aquilo que aconteceu em Portugal, não é algo que nos deva fazer ter vergonha. Aconteceu nos outros sítios. E aconteceu exactamente pelas mesmas razões, e aconteceu exactamente da mesma maneira.

Irei ilustrar estas afirmações com um conjunto de exemplos que mostram, exactamente, que isto aconteceu assim e por que razão aconteceu. E, depois, verificar que tipo de ilações se podem tirar em termos de diversidade.

Como primeiro exemplo, começarei pelos países de Leste. Nestes países, com as transformações que houve depois da queda do comunismo, instalou-se a ideia de que o privado é que é bom. Houve, portanto, um desenvolvimento descontrolado do sector privado na generalidade dos países do Leste, praticamente com uma única excepção. a da Hungria, para a qual irei chamar a atenção.

Tabela 1

Roménia – Dados Estatísticos sobre ensino superior público e privado nos anos lectivos (1989/90) – (1993/94)

Ano Lectivo	Sector Público				Sector Privado			
	Número de Instituições	Número de Faculdades	Alunos Total	Corpo Docente	Número de Instituições	Número de Faculdades	Alunos Total	Corpo Docente
1989/90	44	101	164 507	11 696	-	-	-	-
1990/91	44	186	192 810	13 927	17	-	11 054	-
1991/92	44	220	215 226	17 615	30	187	34 801	-
1992/93	48	221	235 669	18 123	66	381	86 411	7180*
1993/94	48	237	-	-	66	381	85 000	

* Estimativas

Fonte: Sadlak (1994)

A Roménia é um bom exemplo do desenvolvimento descontrolado do sector privado. Os dados estatísticos da Roménia (tabela 1) indicam que, no ano lectivo 89/90, havia 44 instituições públicas de ensino superior e nenhuma instituição privada. No ano seguinte mantiveram-se as 44 instituições públicas, mas apareceram 17 instituições privadas. Em 91/92, existiam as mesmas 44 instituições públicas, mas o número de instituições privadas subiu para 30. Em 92/93, as instituições públicas passaram a 48 e as instituições privadas a 66. Porém, no ano seguinte o crescimento do sector privado parou. O que aconteceu na Roménia para o crescimento do privado parar? Aconteceu que em 93, face ao descalabro do sistema, associado a uma enorme baixa da qualidade do ensino, foi criado um sistema de acreditação, o qual foi reforçado, em 95, com a decisão de atribuir ao Parlamento a capacidade para aprovar a criação de novas instituições. Portanto o sistema ficou completamente amarrado: primeiro criou-se um sistema de acreditação, moldado nos valores académicos clássicos, e depois a travagem do crescimento foi reforçada tornando a criação de novas instituições não um acto do Governo, mas sim um acto do Parlamento.

Os dados apresentados na tabela 2 apresentam-se correspondem à situação depois do processo de estabilização do sistema. Em 1995/96 havia 59 instituições públicas acreditadas (além das universidades havia outras instituições não universitárias) e o privado ficou reduzido a 36 instituições acreditadas. Há uma comparação interessante: o sector público para 250 000 alunos tem 20 000 docentes, portanto, um rácio de 1 para 12,5; o sector privado tem 85 000 alunos para 2 600 docentes, o que dá um rácio da ordem de 1 para 40.

Esta é uma característica da fase tardia de privatização: a existência, de facto, de um desenvolvimento explosivo do sector privado face às facilidades concedidas, o aproveitamento de uma situação favorável à expansão, a criação de novas instituições que nasceram como cogumelos e, de repente, quando a situação se aproxima do colapso, a travagem a fundo do governo criando um sistema de acreditação e transferindo para o Parlamento a aprovação das novas instituições.

Tabela 2
Roménia – Ensino superior público e privado (1995/96)
(Bîrzea, 1998)

	Público	Privado
Institutos de Ensino Superior		
Acreditados	59	36
Faculdades	318	119
Alunos	250,800	85,300
Corpo docente	20,000	2,600
Instalações:		
Auditórios	1,638	184
Anfiteatros	2,591	323
Salas de Seminários	5,917	129
Salas de aulas	535	17
Alunos por 100,000 habitantes	111	38

A Hungria é o único país de Leste onde não se deu um desenvolvimento explosivo do sector privado. E isto aconteceu porque a Hungria criou, logo à partida, um sistema de acreditação, ou seja, não deixou avançar a criação do sistema privado sem ter criado, primeiro, um sistema de acreditação.

A tabela 3 refere-se à Hungria e compara o ano lectivo 90/91 com o ano lectivo 98/99. De acordo com os dados da tabela, o número de alunos no sector privado, em 90/91, era 231, tendo apenas atingido 7 384 em 98/99. Portanto, na Hungria, por efeito da criação de um sistema de acreditação extremamente apertado, com base nos velhos professores das faculdades das universidades públicas, foi completamente travado o crescimento do sector privado. As próprias instituições religiosas, que tinham sido suprimidas pelo regime comunista, mas que puderam reiniciar actividades em áreas específicas, nomeadamente na componente religiosa, foram também extremamente contidas. Houve, assim, um crescimento do número total de alunos, de 102 000 para 258 000, mas que foi feito, essencialmente, à custa do crescimento do sector público e da criação de uma universidade aberta, mantendo o crescimento do superior privado extremamente contido.

Tabela 3
Hungria – Sistema de ensino superior
(Dinya and Bilik, 2000)

	1990/91	1998/99
Número total de alunos	102 238	258 309
Alunos regulares	76 601	163 164
Alunos nocturnos	4 737	6 866
Alunos de ensino à distância	21 049	88 279
Alunos estrangeiros	3 310	6 967
Universidades (públicas)	39 510	82 664
Colégios (públicos)	37 091	80 500
Instituições religiosas	2 137	9 414
Instituições privadas	231	7 384
Número de docentes	17 302	21 351
Universidades	11 630	12 951
Colégios	5 672	8 400
Número de catedráticos	1 878	3 002
Associados	3 466	4 718
Auxiliares	6 398	5 385
Assistentes	3 941	3 571
Outros docentes	1 619	4 675

Tive a oportunidade de fazer a avaliação da Agência de Acreditação Húngara, para o Banco Mundial, e pude verificar que as linhas de actuação da Agência são, de facto, de enorme conservadorismo. A Agência de Acreditação trabalhou claramente no sentido de preservar os interesses constituídos. E, portanto, evitou o desenvolvimento de qualquer novo tipo de iniciativa. É interessante notar que recomendações do Banco Mundial, um defensor assumido do sector privado, são, exactamente, no sentido de tornar o sistema de acreditação muito mais flexível.

Passando para a América Latina, apresentarei como exemplos ilustrativos o Chile e o Brasil.

O Chile é um sistema extremamente curioso. De acordo com a tabela 4, até 1980 o Chile tinha oito universidades. Dessas oito universidades, duas eram universidades estatais, a Universidade do Chile e a Universidade Técnica do Estado. As restantes seis universidades eram

privadas, sendo três confessionais (católicas) e três seculares. Porém, o Chile é um país extraordinariamente centralizado, ainda pior do que Portugal. Por esse motivo as duas grandes instituições de ensino superior do Estado foram criadas em Santiago, ficando a pouca diversificação regional a dever-se apenas às universidades privadas, católicas e seculares. Aconteceu, entretanto, que, por pressão das populações, as duas universidades do Estado, a Universidade do Chile e a Universidade Técnica do Estado, foram forçadas a criar uma série de delegações em várias áreas do país, e tornaram-se instituições enormes, bastante dispersas e diversificadas.

Tabela 4

**Chile – universidades criadas até 1980 e ano da fundação
(Levy, 1994)**

Universidade	Ano	Tipo
Universidade do Chile	1842	Pública secular
Universidade Católica do Chile	1888	Privada católica
Universidade de Concepción	1919	Privada secular
Universidade Católica de Valparaíso	1928	Privada católica
Universidade Técnica de Santa Maria	1931	Privada secular
Universidade Técnica do Estado	1947	Pública secular
Universidade Austral	1954	Privada secular
Universidade do Norte	1956	Privada católica

O que o Presidente Pinochet fez foi, essencialmente, liberalizar o sistema. Uma das primeiras medidas consistiu em tirar à Universidade do Chile e à Universidade Técnica do Estado as delegações situadas fora de Santiago que foram transformadas em instituições autónomas, dando lugar a 18 universidades, a que mais tarde se adicionaram duas novas universidades, num total de 20. As 8 universidades iniciais eram todas financiadas pelo Estado; o financiamento do Estado foi mantido para essas 8 instituições iniciais e para as 12 novas instituições descendentes da Universidade do Chile e da Universidade Técnica do Estado. Para além disso, foi permitida a criação de novas instituições privadas, porém sem qualquer financiamento público directo. A tabela 5 mostra que essas instituições novas se desenvolveram rapidamente, tendo passado de 3 em 1985 para 40 em 1990 e 42 em 1999. Portanto, há 20 instituições que têm

financiamento do Estado, em competição com 42 instituições sem financiamento público, que são instituições privadas. O Governo do Chile disse: o Estado mantém o apoio financeiro às 20 instituições (as universidades originais e as suas derivadas), mas tudo o que se criar de novo tem de sobreviver sem apoios.

Tabela 5

Chile – Evolução do número de universidades (1980 a 1999)

	1980	1985	1990	1999
Universidades	8	21	60	62
Com financiamento público	8	18	20	20
Novas privadas, sem financiamento público	0	3	40	42

Fonte: Brunner (1996)

Avaliei uma universidade do Chile, uma universidade pública, e pude verificar que o contributo do Estado para o ensino é cerca de 30% do orçamento total, sendo 37% assegurado pelas propinas, e o restante obtido através de contratos de investigação e de prestação de serviços. Os alunos pagam propinas substanciais, havendo, porém, algum apoio social. A tabela 6 mostra que o crescimento do sistema se deu em grande parte pela criação do novo sector privado (não financiado pelo Estado) e dos Institutos Profissionais.

Tabela 6

**Chile – Evolução do sistema de ensino superior (1980 – 1998),
(Lavados, 1996)**

	N.º de alunos do 1.º ano		N.º total de alunos	
	1980	1998	1980	1998
Instituições financiadas pelo Estado	32 146	43 000	118 978	175 000
Inst. Não financiadas pelo Estado	0	25,000	0	80 000
Institutos Profissionais*	0	55 000	0	120 000
Total	32 146	123 000	118 978	375 000
Alunos – último ano do secundário	86 659	140 000		
Alunos com apoio social do Estado	36%	31%		

* Inclui os Centros de formação técnica

As 42 instituições privadas sem financiamento estatal são, essencialmente, instituições de ensino, com pouco ou nenhuma actividade de investigação, vivem à custa dos docentes do sector público e são instituições de relativamente baixa qualidade. Um *ranking* publicado em Outubro de 1999 por uma revista semanal chilena,³ coloca 28 destas instituições privadas nos últimos 28 lugares, sendo os melhores lugares obtidos o 8.º, 12.º e 17.º. Pelo contrário, as 10 universidades mais tradicionais (incluindo as Universidades Católicas de Santiago, Valparaíso e Antofagasta) ocupam lugares nas primeiras 11 posições do *ranking*.

Deve notar-se que o Chile, alvo de uma intervenção muito significativa dos “Chicago boys”, é o exemplo de um país onde os valores do mercado assumiram grande relevo, com uma competição entre instituições feroz e levada às últimas consequências. Na verdade, a competição teve alguns resultados dramáticos. Por exemplo, desaparecerem do sector privado, por falência, a Universidade Autónoma Indo-Americana em 94, a Universidade Real em 96, a Universidade de Santa Cruz de Triana em 96, a Universidade Contemporânea em 96, a Mariscal Sucre em 98, e a Universidade de Temuco em 99, e foram vendidas a Universidade Las Condes em 98 e a Educadora em 99. Portanto, no Chile a acção do mercado é mesmo assim.

Este modo de desenvolvimento do sistema de ensino superior no Chile criou algumas questões complicadas. Por um lado não resolveu o problema da diversidade geográfica, porque as instituições privadas se concentraram nos sítios onde havia dinheiro e população, e não resolveu os problemas da equidade de acesso porque, no Chile quem tem dinheiro consegue mais facilmente acesso do que quem não tem. Aliás, a taxa de participação no Chile é ainda bastante baixa.

Passemos agora ao caso brasileiro, que é interessante, no sentido em que o sector privado tem uma enorme importância, absorvendo cerca de 60% da totalidade dos alunos matriculados. A primeira tabela mostra que há uma enorme discrepância de região para região. Por exemplo, no Estado de S. Paulo (coluna sudeste na tabela 7), 75% dos alunos

³ Revista “Qué Pasa”, Santiago do Chile.

frequentam instituições privadas, ao passo que nas regiões mais pobres, do norte e do nordeste, o sector público (estatal e estadual) predomina.

Tabela 7
Brasil – Distribuição regional de alunos, 1998
(MEC/INEP, 1999)

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Público	66,52%	67,65%	24,91%	45,04%	38,88%
Privado	33,48%	32,35%	75,09%	54,96%	61,12%
Total	4,0%	14,6%	54,0%	19,7%	7,7%

Percentagem de alunos em instituições públicas e privadas, por região – duas primeiras linhas

Percentagem de alunos em cada região em relação ao total do Brasil – última linha.

Ou seja, o sector privado desenvolveu-se de uma forma extraordinária nos sítios onde há população concentrada e onde há capacidade económica. Como é evidente, nestas áreas existe um mercado apeteçível, onde o sector privado se estabeleceu por ter maiores possibilidades de sobreviver. O sector privado foi procurar as zonas onde havia riqueza, as zonas onde as pessoas são culturalmente mais evoluídas, contribuindo deste modo para uma grande desigualdade da distribuição regional da oferta do ensino superior. O estado de S. Paulo, reconhecidamente o estado mais rico da União, é um exemplo extraordinário deste tipo de comportamento do sector privado.

Tabela 8
Brasil – Distribuição de alunos por área científica, 1994
(Amaral e Polidori, 1999)

Sistema	Ciências	Biologia	Engenharia*	Saúde	Agricultura	C. Sociais	Humanidades	Artes
Universidades								
Federal	9.3%	2.5%	12.3%	17.5%	6.6%	27.4%	15.6%	8.9%
Estadual	12.2%	2.5%	10.7%	13.6%	4.6%	21.9%	23.1%	11.4%
Privada	9.1%	1.5%	10.3%	12.3%	1.3%	50.1%	12.0%	3.5%
Instituições Isoladas								
Privado	9.3%	0.4%	6.3%	8.4%	1.3%	48.4%	18.3%	7.6%

* Inclui tecnologias

* Percentagem de cada área no sistema

Em termos de áreas científicas (tabela 8) a história é a mesma de outros sistemas, com o sector privado a oferecer 50,1% dos cursos na área das Ciências Sociais, o que também não é de espantar por corresponder a uma aposta em cursos de baixo investimento e de baixo custo de funcionamento.

Em termos de cursos pós-graduação (tabela 9), o sector público assegura 89,6% dos mestrados e 91,6% dos doutoramentos, ao passo que o sector privado assegura apenas 10% dos mestrados e 8% dos doutoramentos, o que demonstra a fragilidade do sector privado em termos de investigação e de pós-graduação.

Tabela 9
Cursos de pós-graduação
em universidades públicas e privadas, 1992
(Amaral e Polidori, 1999)

Tipo de instituição	Grau de Mestre		Grau de Doutor	
	Número	%	Número	%
Público	36 782	89,61%	12 926	91,58%
Privado	4 263	10,39%	1 189	8,42%
Total	41 045	100,00 %	14 115	100,00%

Os dados da tabela 10 são extremamente interessantes pois oferecem uma análise da situação contratual dos docentes, de acordo com a natureza da instituição. Consideram-se três tipos de contrato: o contrato de tempo integral, o contrato a tempo parcial e o que eles chamam os “horistas”, porque são docentes pagos à hora, pelo trabalho que fazem. Repare-se que, no caso das Federais, 84,87% dos docentes estão em tempo integral, 14,21% em tempo parcial, e só 0,92% são “horistas”. mas, no caso do sector privado, só 14% é que estão em tempo integral. 25% estão em tempo parcial e 58,9% são “horistas”. O que vem revelar que a maioria das instituições privadas não passa de meras fábricas de aulas, vivendo à custa da exploração do trabalho docente de carácter eventual.

Tabela 10
Brasil – Pessoal docente segundo tipo de dedicação, 1998
(MEC/INEP)

Sub-sistema	Tempo integral	Tempo Parcial	Horista	Peso*
Federal	84,87%	14,21%	0,92%	27,62%
Estadual	70,12%	24,25%	5,63%	18,54%
Municipal	13,52%	23,05%	63,43%	4,55%
Privada	14,83%	25,31%	58,86%	49,29%

* Peso relativo do pessoal docente total do sub-sistema

O mais interessante é que depois se afirma, cinicamente, que o ensino superior privado é mais barato do que o público. Não comparemos o que não é susceptível de comparação! Para comparar custos temos que analisar muitas outras coisas. Claro que tratando-se de instituições privadas em que não há investigação, instituições onde as pessoas são pagas à hora, onde não há encargos de natureza social nem questões de reforma, onde se concentram as actividades em áreas científicas de baixo custo, o estranho seria que o custo fosse superior ao do sector público e não o inverso. Para compreender o problema basta reparar na discrepância brutal das situações do pessoal docente nos diversos tipos de instituições.

Passemos para a Ásia. O caso das Filipinas constitui outro exemplo típico de massificação tardia: em 1999 (tabela 11) havia 255 instituições públicas de diversos tipos e 1030 instituições privadas. De novo, no caso das Filipinas, há instituições privadas criadas na ronda inicial de privatização e que têm grande qualidade, como é o caso da Universidade Católica; depois, na fase tardia de massificação, nasceu um enorme conjunto de instituições que foram aproveitar as oportunidades de mercado criadas pela massificação do ensino superior.

As Filipinas são um exemplo extraordinário, provavelmente o país do mundo onde o sector privado tem maior dimensão. A tabela 12 mostra que o sector privado abrange 80% das instituições e 75% dos alunos, ao passo que o sector público corresponde a apenas 20% das instituições e cerca de 25% dos alunos. Para formar uma ideia mais clara do que representam estes dados é interessante comparar com os Estados Unidos,

onde o sector privado representa 30% dos alunos, com os restantes 70% inscritos no sector público. Não se julgue, erradamente, que os Estados Unidos são os líderes mundiais do ensino superior privado!

Tabela 11
Filipinas – Número de instituições, 1998/99
(González, A., 1999)

Instituições Públicas	
Universidades e colégios nacionais autónomos	107
Instituições com supervisão da Comissão de Ensino Superior	100
Universidades e colégios locais	35
Outros	13
Subtotal público	255
Instituições Privadas	
Não-confessionais	751
Confessionais	279
Subtotal privado	1 030
Total	1 285

Tabela 12
Filipinas – Número de alunos, 1998/99
(González, A., 1999)

	% de Instituições	Número de Alunos	% de Todos os alunos
Privado	80,16%	1 890 392	75,21%
Público	19,84%	622 976	24,79%
Total	100,00%	2 513 368	100,00%

Nas Filipinas contam-se algumas histórias sobre as instituições privadas não confessionais que se formaram há umas décadas atrás. O que aconteceu foi que houve, inicialmente, um membro de uma família afluente, educado nas profissões liberais ou na área da educação, com

uma formação complementar nos Estados Unidos, que se sentiu na obrigação de criar uma instituição de ensino modelar, uma instituição de ensino de grande qualidade. Na segunda geração, o padrão de comportamento da família mudou. Os filhos já são em regra educados nas profissões e na gestão, abandonando as áreas liberais, as artes e a educação. De uma maneira geral, já não estão interessados na instituição criada pela família. Em alguns casos ainda existe um filho, menos agarrado aos valores materiais, que diz: “Eu quero a universidade. Se ninguém se importa, eu gostava de continuar com isso”. E mantém-se assim a instituição na segunda geração, com o apoio desse filho original, que não seguiu a regra de “fazer dinheiro” do resto da família. Estas instituições, que na primeira geração foram sustentadas pela família, quando chegam à 3.^a geração correm grandes riscos: descobre-se que, entretanto, os edifícios estão no centro da cidade, estão numa zona comercial, valem muito dinheiro, e, de uma maneira geral, são vendidos para a construção civil, ou são vendidos a outras instituições.

As instituições de natureza religiosa conservam, naturalmente, princípios morais mais duradouros. De qualquer modo, o padrão observado é exactamente o mesmo dos outros continentes, havendo instituições privadas de qualidade, criadas no período inicial e que durante o período de massificação resistiram a aumentar significativamente o número dos alunos, mantendo um padrão de qualidade alto e, depois, uma segunda onda de privatização que responde à massificação, onde as instituições crescem desordenadamente, sem grande preocupação de qualidade.

Um outro exemplo, ainda no Oriente, é a Tailândia. Os números das tabelas 13 e 14 são números oficiais do Ministério da Educação, de 2 000. Verifica-se que até 60 foram criadas as 6 instituições públicas de maior prestígio, limitando-se o sector privado a apenas uma instituição que foi criada de propósito para formar quadros para a Administração Pública. Posteriormente, verifica-se um grande aumento do número das instituições privadas, nomeadamente nos anos 80 e 90, totalizando actualmente 50.

Tabela 13

**Tailândia – Número de instituições por época de fundação
(MUA, 2000)**

Período da Fundação	Pre 1960	1960s	1970s	1980s	1990s	Total
Público	6	6	4	0	8	24
Privado	1	3	6	12	28	50

Tabela14

**Dimensão média, rácio aluno/docente e doutoramentos (1999/2000)
(MUA, 2000)**

Sistema	Alunos Total	Média de alunos por instituição	Rácio média Aluno/docente	Universidades com doutoramento
Público	271 848	12 356	13,67	17
Privado	199 629	3 993	26,40	3

A tabela 14 mostra que as universidades privadas são muito mais fragmentadas do que as públicas, que o rácio aluno/docente é muito mais desfavorável no sector privado e que apenas 6% das universidades privadas concedem doutoramentos contra 70,8% das universidades públicas, números que ilustram bem a diferença de qualidade entre os dois sectores.

O que se pode concluir de tudo isto é que, com a excepção dos Estados Unidos e do Japão⁴ em que houve uma primeira privatização relativamente forte, em todos os outros casos em que o sector público foi incapaz de responder à explosão da procura, se deu uma privatização tardia com características em tudo semelhantes, e isto inclui Portugal. Como se verá da parte da tarde, ao analisar o caso de Portugal mais cuidadosamente, também se verificaram o mesmo tipo de distorções. De facto, o ensino privado concentrou-se, essencialmente, no Litoral Norte e

⁴ No Japão, existe um grande sistema privado que foi reorganizado durante a ocupação americana do pós-guerra, para imitar o padrão dos EUA, e que foi tirado de uma grave crise financeira nos anos 60 por meio de subsídios públicos. Por estes motivos não têm algumas das características da privatização tardia.

na região de Lisboa e, por outro lado, em termos de distribuição por áreas científicas, neste subsector há também uma grande concentração nas áreas tipo ciências sociais, gestão, etc. (tabelas 15 e 16).

Tabela 15

Portugal – Distribuição regional das vagas de acesso (1998/99)

Sub-sistema	Norte	Centro	LVT*	Alentejo	Algarve	Madeira	Açores
Público	27,2%	25,9%	34,1%	6,0%	4,2%	0,9%	1,5%
Privado	35,1%	9,3%	52,7%	1,2%	1,3%	0,4%	0%

* LVT – Lisboa e Vale do Tejo

Tabela 16

Portugal – Distribuição de vagas por áreas científicas (1998/99)

Sub-sistema	Educação	Humanidades e Artes	Ciências Sociais	Ciências	Engenharia Arquitectura	Agricultura	Saúde*	Serviços	Outros	Vagas Totais
Público	13,2%	10,2%	28,4%	13,5	22,3%	4,2	3,7	5,4%	0	40 829
Privado	7,7%	8,8%	47,8%	10,1	12,5%	0,1	6,8%	5,5%	0,7%	45 775

* Inclui enfermagem

É, portanto, possível concluir que há um padrão de desenvolvimento que não é, de facto, um padrão exclusivamente português. É um padrão que está associado às dificuldades do sector público em responder à massificação e que corresponde à criação de um mercado que só teve resposta em termos de iniciativa privada, com as consequências positivas e negativas dessa via. E, por exemplo, nem tudo são aspectos negativos: no caso das Filipinas, as instituições privadas são, de uma maneira geral, instituições que não fazem investigação e usam pessoal em *part time* ou contratado à hora, mas conseguem, apesar de tudo, fazer um serviço barato porque não têm o tipo de encargos que teria uma universidade em

condições normais, o que facilita o acesso das classes mais desfavorecidas a alguma forma de ensino superior.

Uma outra conclusão, é que há, claramente, em todos os países, fortes responsabilidades do Estado. O Estado nunca conseguiu ajustar a sua actuação ao desenvolvimento do sector privado: ou não actuou e, portanto, deixou criar um enorme desregramento, permitindo a criação de instituições sem qualquer qualidade e que hoje enfrentam graves dificuldades, ou então apertou demais. Portanto, não há meio termo, não há uma adaptação do modo de regulação do Estado a este fenómeno novo de um sector de ensino privado com dimensão considerável. Reparem o que aconteceu na Roménia: primeiro o desbragamento total e, de repente, puseram a corda à volta do pescoço dos desgraçados e apertaram-na.

Em Portugal, em relação às universidades públicas, a nova Lei do Ordenamento, é, de certo modo, um retrocesso. Ou seja, perante as desigualdades entre as universidades públicas, os politécnicos e o sector privado, a decisão não foi elevar os politécnicos e os privados à condição das universidades públicas, mas, sim, reduzir as universidades públicas à situação dos privados e dos politécnicos. Restará saber se o Governo tem capacidade de responder, em tempo e em condições, a esta enorme tarefa que resolveu assumir.

O que se passa com a Lei do Ordenamento é que, mantendo de facto a iniciativa da criação de novos cursos nas instituições, se tornou muito mais musculado o processo de reconhecimento. O registo de cursos que anteriormente era automático, ou praticamente automático, no caso das universidades públicas, passou agora para um mecanismo de controlo tão apertado como era o da autorização de novos cursos em relação aos politécnicos e aos privados.

Para concluir, podemos dizer que as consequências dos processos de massificação, apoiados numa privatização de segunda vaga, são, claramente, a existência de alguns aspectos negativos em termos de diversificação: quer em termos regionais, porque a iniciativa privada, tendo de se auto-sustentar, não vai criar instituições onde os alunos estão rarefeitos ou onde não há condições de pagamento, quer em termos de oferta de cursos, porque a iniciativa privada procura, em regra,

concentrar-se nos cursos onde o risco financeiro é menor. Devo dizer que, mesmo na primeira privatização, as universidades católicas, formadas antes da massificação e mantendo uma qualidade inquestionável, sempre deixaram cuidadosamente para o Estado as áreas mais complicadas. Ou seja, o Estado sempre assumiu a função de se responsabilizar por aquelas áreas que não eram apeteceíveis, em particular devido a custos de investimento muito altos.

E com isto termino a minha intervenção.

Bibliografia

- Amaral, A. and Polidori, M. (1999), "Quality evaluation in Brazil: a competency based approach?", in *Higher Education Policy*, 12, 2, 177-199.
- Bîrzea, C. (1998) "Education, Ideological Change and the Privatisation Movement in Romania", in Beresford-Hill, Paul (ed.) *Education and Privatisation in Eastern Europe and the Baltic Republics*, Triangle Books, Walingford.
- Brunner, J.J., (1996), *Chile: Government and Higher Education*, pp. 225-240, in Neave, G., van Vught, F., (eds.), *Government and Higher Education Relationships Across Three Continents: The Winds of Change*, London, Pergamon Press.
- Dinya, L. and Bilik, I. (2000), "The Hungarian higher education reform process", in *Thinking About the Institutional Landscape in South African Higher Education*, Cheps, Twente.
- González, A. (1999) "Private Higher Education in The Philippines: Private Domination in a Developing Country", in Altbach, Philip (ed.), *Private Prometheus, Private Higher Education and Development in the 21st Century*, Greenwood Press, London.
- Lavados, J. (1996), "Remarques sur l'enseignement supérieur au Chili", in *Les Défis de La Croissance*, UNESCO, Paris.
- Levy, D. (1994) "Problems of Privatization", in Salmi, J. and Verspoor, A.M. (eds.) *Revitalizing Higher Education*, IAU and Pergamon, London.
- Sadlak, J. (1994) "The Emergence of a Diversified System: the state/private predicament in transforming higher education in Romania", in *European Journal of Education*, 29, 1, 13-23.

Moderador

José Veiga Simão

Vou iniciar o período destinado aos comentários com uma breve introdução.

Com aquelas minhas considerações iniciais pretendia acentuar que o que está em causa, e julgo que o Professor Alberto Amaral definiu isso com alguma clareza, é uma visão estratégica do ensino superior e não uma visão circunstancial. Ou seja, as análises de circunstância (que podem ser enriquecidas, como aqui foram, por um *benchmarking* internacional) deviam ter em vista desenvolver um sistema novo para o ensino superior. Não andamos por isso à procura dos tais diferenciais, ou seja, das pequenas coisas, embora elas sejam úteis para a configuração desse sistema novo. Na base de tudo o que foi dito julgo que temos uma questão fundamental: o relacionamento do poder político com o poder académico.

E deixo estas perguntas para os comentadores também a elas se referirem:

É possível uma diversificação, na qual eu estou a incluir a diversidade e a diferenciação, sem planificar esse relacionamento?

É possível diversificar criativamente e com inovação sem clarificar os deveres e as responsabilidades do poder académico, sem mergulharmos numa instituição e vermos os seus atributos, a sua personalidade em liderança, o seu património, a sua organização?

Por outras palavras, é possível diversificar sem flexibilizar os modelos de gestão, sem diversificar o modelo institucional e sem definir princípios para a diversificação programática?

Comentário do Presidente do Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas*

Adriano Pimpão

Esta discussão tem a característica de ser feita com base em dados objectivos. As análises e as conclusões, os juízos de valor podem ser diversos e podem ser polémicos e contestáveis, mas não há dúvida que temos aqui uma reflexão fundamentada que é o pretexto para esta nossa jornada e que está publicada. Alguns elementos foram-nos já aqui apresentados, no início, pelo Professor Alberto Amaral.

Eu iria dividir os comentários em quatro ou cinco pontos, por forma a organizar aquilo que me parece poder ser dito da minha parte, não apenas em relação ao estudo que foi feito, mas muito focado nele.

Primeiro ponto. Parece, por este estudo e por aquilo que também já aqui foi referido, que a diversidade é uma característica fundamental que deve existir nos sistemas de ensino superior e, naturalmente, também no sistema português. Essencialmente aquilo que se designa por especificidade ou diversidade programática. Isto porquê? Em primeiro lugar porque reconhecemos que há capacidades diversas de oferta nas instituições, muito especialmente, capacidade acumulada. Em segundo lugar, há uma evolução rápida e muitas vezes não controlável, ou pelo menos não previsível, das necessidades do mercado, no sentido da procura. E, em terceiro lugar, existe a diversidade de vocações e das capacidades dos indivíduos que são objecto e, naturalmente, elementos do sistema de ensino e, concretamente, do sistema de ensino superior.

Uma segunda reflexão, um segundo ponto. O estudo aponta para que a existência de um sistema binário, ensino universitário e ensino politécnico, se utilizarmos a designação que temos em Portugal, permite e, em alguns casos, favorece bastante a existência daquilo que consideramos importante e que foi já referido no primeiro ponto, que é a diversidade.

* Transcrição e revisão da responsabilidade do CNE, por impossibilidade de revisão pelo autor

A questão que se põe e que se discute é a de saber como é que se faz a evolução da especificidade dos cursos de cada subsistema, do subsistema universitário e do subsistema do politécnico, para garantir essa diversidade. Fará sentido os politécnicos evoluírem para universidades? Fará sentido o sistema binário de uma forma estanque, aquilo a que alguém se referia, aqui há tempos, como o fundamentalismo do sistema binário? Qual a influência da evolução da valorização do corpo docente nesta estabilidade, ou neste aprofundamento do sistema binário? Analisarei também, um pouco mais à frente, se o que está aqui em causa no sistema binário é a componente institucional ou se é, sobretudo, a componente programática.

O terceiro ponto que eu queria referir, tem a ver com a questão do público/privado. Saber se o desenvolvimento ou o crescimento do ensino superior privado contribuiu, ou não, para a diversidade. Obviamente que, pela leitura do estudo que temos aqui, a conclusão é negativa. E, aliás, já foram aqui também acrescentados mais alguns elementos, não tanto da realidade portuguesa, de que se falará mais tarde, mas daquilo que foi designado por algumas experiências internacionais.

É evidente que, à primeira vista, parecia-nos que a existência desta concorrência, ou deste aparecimento de instituições de natureza diferente, de natureza privada, poderia contribuir para esta diversidade, porque poderiam ter uma maior flexibilidade na adaptação da oferta à procura. No entanto, do meu ponto de vista, a interpretação que faço das conclusões a que se chega pelos números é que era previsível que o mercado dos bens de educação não permitisse esta adaptação e, portanto, esta diversidade. Para além, obviamente, de se poder concluir que as instituições de natureza privada tiveram uma evolução que corresponde, sem surpresas, àquilo que é a sua vocação em termos de instituições privadas. Portanto, o que está aqui em causa é, essencialmente, cumprir bem em termos de eficiência, para que os resultados possam remunerar aquilo que é o esforço investido do ponto de vista privado, porque estamos perante instituições privadas, não estamos perante instituições públicas.

Por outro lado, o mercado tem características especiais, para além da questão das externalidades que é aqui referida e que introduz sempre

problemas no mercado (não só no da educação, mas também, por exemplo, no da saúde), estamos perante um mercado que se caracteriza por aquilo que é designado por informação assimétrica. Isto é, quem oferece e quem procura não tem, de facto, a mesma capacidade de apreensão e tratamento da informação. Não estamos a falar de questões de informação negativa, ou pela negativa, ou de publicidade negativa, ou de publicidade enganosa, mas estamos a falar das características do próprio mercado e dos bens que são colocados no mercado, e que têm este problema.

Utilizando a terminologia do Senhor Secretario de Estado do Ensino Superior, é também dos cânones, ou dos livros se quisermos, que um mercado com estas características, é um mercado em que a afectação dos recursos, ou seja, a adaptação da procura à oferta, não se pode fazer de maneira racional. É impossível pela característica do funcionamento dos mercados, para além de nós termos já a característica do próprio bem, e que é um bem público, um bem público no conceito de que vem de economia pública, e não na sua natureza específica.

Em relação a esta matéria, sempre defendi, e não é isto que está na lei actual, que o que nós devíamos ter quando temos mercados com estas características era uma rede de estabelecimentos que, pela sua natureza, tem que ser uma rede pública, com características definidas pelas autoridades públicas, mas que não tem que ser, necessariamente, toda preenchida por instituições públicas. Pode ser preenchida por instituições privadas, mas por concessão. Aliás, procurando um exemplo num sector com características muito menos de mercado imperfeito, ou de informação assimétrica, que é o mercado dos transportes, todos os transportes, em princípio, fazem parte de uma rede pública, mesmo que sejam concessionados por entidades privadas, independentemente de, neste momento, o sistema poder estar, desse ponto de vista, desregulado. Mas é assim que, normalmente, funciona. E não se trata aqui, de uma questão ideológica, é uma questão de análise das características dos mercados. Evidentemente, há depois toda a legitimidade em se discutir também do ponto de vista ideológico o papel do mercado e o papel do Estado no ensino superior, e é uma matéria que tem sido discutida, mas eu estou a tentar que essa parte não esteja aqui presente.

O quarto ponto está relacionado com a referência que é feita no estudo, e penso que é importante, à relação entre a autonomia e a diversidade. E que também já aqui foi referida pelo Professor José Reis, com uma terminologia um pouco diferente, mas que tem a ver com o mesmo, que é a descentralização-regulação. Parece-nos que esta autonomia, em determinadas circunstâncias, favoreceu a diversidade e pode discutir-se depois que tipo de diversidade nalgumas situações. É curioso verificar quando se fala nas centenas de cursos que surgiram no nosso país que, curiosamente, eles não surgem, por exemplo, de instituições que criam os cursos através do exercício de autonomia, da autonomia estatutária, nomeadamente a partir dos Senados, mas, essencialmente, a partir de iniciativas do próprio Governo, porque foram cursos do ensino privado e cursos do ensino politécnico, em que os Governos tinham uma responsabilidade maior do que propriamente as instituições. Portanto, se pudéssemos dividir os contributos da autonomia para a diversidade em mais perversa ou menos perversa, podíamos dizer, que desse ponto de vista, a autonomia bem exercida, não introduziu perversidades nos sectores.

Finalmente, em termos de conclusão e para respeitar o mais possível a contenção que nos é solicitada, eu diria que a evolução rápida das capacidades de oferta e das necessidades de formação no mercado, aconselham a diversidade de cursos. Volto, novamente, aqui a incidir muito na parte programática. Possivelmente, temos que encarar também a diversidade nos requisitos, nos requisitos de acesso ao ensino superior, de forma a tornar a escolaridade superior mais democrática, o que não significa mais igualitarista, digamos assim, em termos das condições de acesso e da forma dos cursos. A resposta estará no sistema binário para esta diversidade? Julgamos que os dados aqui apontados, como disse no início, apontam para que esta é uma via que apresenta mais vantagens do que desvantagens, em termos, nomeadamente, das últimas experiências.

Contudo, do que nós podemos ter a certeza, ou, pelo menos, quase a certeza, é que a existência de vários subsistemas, nomeadamente, dos dois que aqui referimos, que conjugam capacidades, vocações, formações e especializações diferentes, é o caminho a seguir. Naturalmente que a necessidade da formação contínua vai criar um novo desafio nesta matéria.

Do meu ponto de vista, a existência do sistema binário não é fundamental em termos institucionais, ou estruturais, mas sim na parte programática. O Professor Sérgio Machados dos Santos, no início, apresentou aqui as suas ideias fazendo o aviso prévio de que poderiam ser altamente contestadas, ou contestáveis. Eu comungo, na sequência desta conclusão, com o seu ponto de vista, de que nós podemos ter excelentes escolas de um subsistema diferente dentro das instituições universitárias, o que aliás é permitido na actual Lei de Bases, como ter o contrário, que não é, permitido mas que do meu ponto de vista, não há nada que diga que não faz sentido, que é a existência de excelentes escolas de ensino universitário, dentro de bons politécnicos, já consolidados e muitos deles com um corpo docente já altamente qualificado. E volto a referir esta questão do corpo docente, que me parece ser um elemento que nós hoje ainda não referimos aqui, a não ser com algumas estatísticas em relação a outros países, mas que me parece ser um ponto importante.

Aliás, a posição oficial do CRUP é a defesa da diversidade, mantendo a ideia, como ficou explícito em Parecer que foi entregue na Comissão Parlamentar de Educação, quando da discussão da Lei de Ordenamento e da Organização do Ensino Superior, que tal não se resume à questão institucional, ou que não tem que ter a questão institucional à partida como o travão, e que o modelo subjacente à Lei de Bases do Sistema Educativo se mantém em vigor e deve ter em conta o aprofundamento da organização e do ordenamento que consta da Lei que foi aprovada em Agosto, a Lei do Ordenamento e da Organização do Ensino Superior, na qual se previa a regulamentação, no prazo de 180 dias, de uma série de medidas importantes.

Muito obrigado.

Comentário do Presidente do Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos

Luís Santos Soares

Senhora Presidente do Conselho Nacional de Educação, Senhor Professor Veiga Simão, Senhores Membros da Mesa, minhas Senhoras e meus Senhores.

Gostaria, em primeiro lugar, de agradecer o convite que a Senhora Presidente do Conselho Nacional de Educação me dirigiu para estar aqui presente.

Nos comentários que se seguem manter-me-ei fiel aos termos de referência que me foram propostos pela Senhora Presidente, reportando-me ao relatório “Diversificação e Diversidade dos Sistemas de Ensino Superior. O caso Português”, da responsabilidade do CIPES .

Dividirei essa apreciação em duas partes:

- uma primeira parte referente à clarificação dos conceitos, à análise, feita no documento, da evolução dos sistemas de ensino superior e à interpretação dessa mesma evolução, que retém. dos modelos analisados, os pontos relevantes, as suas forças, as suas fraquezas e as sua próprias contradições (direi, desde já, que essa análise está extremamente bem feita e nos permite construir um conjunto valioso de instrumentos de análise da realidade portuguesa);
- uma segunda parte sobre a aplicação desses instrumentos à realidade portuguesa.

Conceitos e evolução dos Sistemas de Ensino Superior

Relativamente à primeira parte da análise considero importante destacar a tentativa que é feita de identificação e caracterização dos modelos, das suas implicações e das consequências da sua aplicação.

nomeadamente a ênfase dada ao papel da *oligarquia académica* (e não direi se essa oligarquia é constituída por novos ou por velhos, porque há velhos mais novos que os novos e há novos mais velhos que os velhos), constituída, como o Professor Veiga Simão bem defendeu, pelos que já sabiam tudo e nunca aprendem nada ao longo da vida.

Parece sobressair dessa análise que os modelos puros – o modelo de *regulação pelo Estado* e o *modelo de regulação pelo mercado* – são falíveis e que a tentativa de construir *modelos híbridos*, embora tenha permitido um maior sucesso, não conduziu, ainda, a um modelo genericamente aceitável.

Subsiste, portanto, um amplo domínio de investigação e de análise dos modelos de regulação. Haverá que tentar encontrar um modelo, que não será certamente um modelo puro, mas um modelo híbrido.

Resta, porém, a questão de saber-se “que modelo híbrido?”

Os factores que considero relevantes para justificar as dificuldade em defini-lo são, obviamente, a relevância das *externalidades*, o *quase-mercado* e a constatação de que o mercado de ensino superior não é um *mercado de utilizadores*, mas um *mercado de vendedores*. Esses factores são, por isso, extremamente relevantes em qualquer análise que se pretenda fazer do sistema português, com as suas condicionantes sociais, económicas, políticas e culturais próprias.

Um aspecto é, porém, consensual em todos os textos e intervenções: o de que a *diversidade* é o instrumento mais adequado para dar resposta ao desenvolvimento do ensino superior, face às necessidades emergentes do desenvolvimento económico, social e cultural. A *diversidade* é pois um objectivo a atingir e a sustentar. A dúvida reside, porém, em saber-se como atingi-la e no modo como se deve organizar.

Parece igualmente evidente – da análise das múltiplas situações observadas – que a *diversidade* no ensino superior, como noutros sistemas, corresponde, a uma complexificação organizativa que tem de ser sustentada, contra a tendência entrópica para a uniformização. Esta tendência para a uniformização é tanto maior quanto maior for a

complexificação da organização e cresce com ela a necessidade de um investimento para a sustentar.

A diversidade não se decreta, constroi-se investindo. Na análise da sustentabilidade da diversidade há uma questão que me parece relevante: é a de que, naturalmente, e sem intervenção externa que o contrarie, os paradigmas culturais mudam muito mais lentamente do que a evolução dos sistemas por efeito da tendência para o mimetismo, chame-se a essa tendência *academic drift*, ou outra coisa qualquer. Há, pois, uma descompensação entre a cinética da evolução cultural e a da evolução causada pelo mimetismo.

Tal significa que, se a mudança não for externamente sustentada durante o tempo necessário para que se produzam as alterações culturais e ambientais que lhe confirmem uma base de sustentabilidade e de aceitação social, a tendência para o mimetismo se torna irreversível.

Com efeito, não parece aqui aplicável o mecanismo da selecção natural – que nos seres vivos, actua como instrumento essencial de manutenção da diversidade – já que os mecanismos de selecção natural actuam por descontinuidades mais bruscas, variando de local para local, enquanto as culturas e as mentalidades evoluem de um modo progressivo e têm subjacentes um conjunto de preconceitos não racionalizáveis ou, que se racionalizados, adquirem uma externalidade que influencia o processo.

Seria importante que o poder político em Portugal tivesse consciência das condições necessárias para uma diversidade sustentada e actuasse em conformidade, o que não tem feito.

Um outro elemento relevante da análise feita é o da influência da regulação sobre a diversidade, quer seja uma regulação directa pelo Estado, quer indirecta, através de sistemas independentes de regulação e avaliação, quer através da intervenção das ordens profissionais. Em qualquer dos casos o Estado está presente, ainda que aparentemente ausente. O Estado, sendo um entidade anónima, manifesta-se através de pessoas que, prisioneiras do seu histórico pessoal e dos seus preconceitos, o interpretam à luz dos seus percursos, dos seus interesses pessoais ou de grupo, dos seus conflitos interiores. Tais condicionalismos

são, ainda, agravados pelo facto de, não raramente, as pessoas através das quais se manifesta serem as mesmas que constituem a chamada *oligarquia académica*. Por esse motivo, a intervenção do estado conduz, usualmente, a uma redução da diversidade, em clara contradição com os pressupostos políticos de fomento da diversidade que o próprio estado diz sustentar.

Parece-me igualmente evidente que, numa perspectiva de sustentação da diversidade, o que é diferente deve ser avaliado de forma diferente, através da construção de *referenciais diferenciados*. Na construção desses referenciais exige-se uma análise cuidada sobre o que é comum e sobre o que deve ser diferente, assegurando-se, no primeiro caso, a existência de um referencial comum e, no segundo caso, um referencial diferenciado. E se essa preocupação existe no âmbito dos Conselhos de Avaliação, já não é visível na leitura externa que é feita das avaliações, nem na versão mediatizada das suas conclusões.

A tendência clara é para tudo igualarmos. Queremos, ou dizemos que queremos, um sistema de ensino superior binário, com dois subsistemas : o universitário e o politécnico. E o que fazemos? Exactamente o contrário do que o que é necessário para assegurar o desenvolvimento e a sustentabilidade autónoma dos dois subsistemas. Queremos carreiras docentes iguais. Permitimos que o subsistema universitário desenvolva as suas actividades sem quaisquer restrições no plano dos graus, da investigação, dos cursos, incluindo a criação de cursos do tipo politécnico, enquanto ao subsistema politécnico impomos uma menor autonomia, restrições na investigação, nos graus que pode oferecer, na criação dos cursos, restrições que, sendo de natureza política e administrativa, não se sustentam na diversidade dos modelos de formação, nem a sustentam.

Ora a sustentação da diversidade não é compatível com as situações de monopólio, nem com restrições estranhas ao modelo de formação.

Criam-se, assim, todas as condições para fomentar o mimetismo, para que se exerçam as pressões locais para criação de universidades onde já existem institutos politécnicos e para a instabilidade institucional,

incompatível com um desenvolvimento harmonioso de um sistema de ensino superior eficaz, de qualidade e diversificado.

Considero, ainda, relevante a análise que o estudo faz da baixa *contestabilidade do mercado de ensino*, do *carácter posicional* dos sistemas e das instituições de ensino superior, os quais conduzem, ou tendem a conduzir, não à diversidade, mas sim à hierarquização.

Porém, convirá salientar que essa hierarquização ocorre tanto nos sistemas binários, como nos sistemas unitários. O Professor Alberto Amaral tem razão quando diz que, se analisarmos hoje a hierarquia do sistema inglês, alguns anos após a passagem de binário a unitário, as grandes universidades tradicionais estão no topo e os antigos politécnicos de menor projecção, estão na zona mais baixa. Porém, é igualmente verdade que, na zona intermédia, entre as restantes universidades e os antigos institutos politécnicos de maior projecção, essa hierarquia se não mantém.

O Caso Português

Comentada a primeira parte do estudo que, repito, considero relevante, senão pela inovação, pelo menos pela identificação e pela sistematização dos parâmetros relevantes e pela definição de instrumentos indispensáveis à análise dos sistemas de ensino superior. resta-me comentar a segunda parte do estudo.

Penso que, nesse âmbito, o estudo é incompleto, e até incorrecto. no modo como procede à análise da situação portuguesa.

Verifica-se uma descontextualização das condicionantes sócioeconómicas e políticas ao desenvolvimento do sistema. A análise de primeira parte do estudo conduz a um conjunto de ferramentas e instrumentos que não são aplicados posteriormente ao sistema português. Limita-se a recolher, e a tratar, um conjunto de informação o que é, obviamente, relevante – nomeadamente pelas projecções que tenta fazer com base nesses dados, e pelas interrelações que tenta estabelecer entre dados usualmente dispersos – mas carece de uma análise bem mais fundamentada.

Quando a faz, ou melhor, quando tenta fazê-la, fá-lo de uma maneira redutora, com base naquilo que chamo *pré-juízos* (peço desculpa ao Professor Amaral por estes comentários, já que, não sendo o único autor, é um dos autores do estudo). A título de exemplo, ao fazer-se a análise da evolução do ensino politécnico gostaria que os interessados confrontassem o que aí é dito com o estudo efectuado pelo Professor Veiga Simão e Dr. Almeida Costa. Se o fizerem facilmente detectarão lacunas e interpretações menos correctas na descrição da evolução histórica do ensino politécnico em Portugal.

Com efeito, a evolução histórica descrita ignora um conjunto de alterações que o próprio poder político introduziu nos documentos originais, mesmo antes do início efectivo do funcionamento do sistema, e refere uma primeira fase, da responsabilidade do então Ministro da Educação. Professor Veiga Simão, mas ignora que, numa segunda fase – que resultou dos acordos de financiamento com o Banco Mundial para os Programas de Educação I e II, e dos estudos que os sustentaram – houve alterações significativas de objectivos e de organização.

O estudo perde, então, objectividade e passa a ser “impressionista”: regista as impressões dos autores, deixando de lado os fundamentos.

Algumas considerações finais

Para terminar gostaria de referir dois outros aspectos.

O primeiro deles, a que o Professor Machado dos Santos também se referiu, é a do *ensino superior curto* “versus” *ensino superior longo*.

Mantêm-se a tendência para associar os cursos politécnicos a ensino de curta duração e os cursos universitários a ensino de longa duração. Se essa fosse uma tendência diferenciadora, as universidades portuguesas estariam bem colocados no panorama europeu, já que sendo os seus cursos dos mais longos seriam certamente universidades. Porém, as universidades inglesas, cujos cursos são bem mais curtos, seriam certamente politécnicos (!). Acresce que, neste contexto, a declaração de Bolonha carecia de propósito.

O estudo teve uma preocupação reconhecida em definir claramente muitos conceitos – ex: diversidade, diversificação, ... – mas peca por não ter estendido essa preocupação conceptual à totalidade das referências que faz e, nesta matéria, é claramente omissa ou induz em erro.

Quando associamos o ensino politécnico a ensino curto, estamos, consciente ou subconscientemente, a passar uma imagem social negativa, uma imagem social de desvalorização (sei que não era essa a intenção do Professor Machado dos Santos, cujo pensamento nesta matéria penso conhecer, mas a leitura do que disse poderá ser bem diversa).

É certo que, no desenvolvimento do sistema binário em Portugal, não se falou inicialmente em ensino politécnico mas em ensino de curta duração (basta analisar os textos iniciais). Porém, o próprio poder político evoluiu na sua concepção, mesmo antes do início de funcionamento do sistema, alterando essa concepção e as designações. Todavia, na mente de muita gente, inconscientemente ou não, manteve-se o pecado original. Ainda espero que apareça uma Virgem Maria (talvez uma Ministra da Educação) que venha purificar o ensino politécnico desse pecado original.

Com efeito, o modelo de ensino politécnico, nada tem a ver com a duração dos cursos, mas decorre, isso sim, do seu perfil de formação, do seu modelo de formação e do seu modelo de organização.

A duração de um curso não é um dado absoluto, ou um pré-requisito. A duração é uma consequência, e tem de ser adequada ao *que* se pretende fazer e ao *como* se pretende fazer, tendo presente o papel dos conhecimentos, das competências e das atitudes que os formandos devem adquirir no final do período de formação.

A outra questão sobre a qual não gostaria de deixar de tecer algumas considerações é da coexistência, na mesma instituição, de cursos de perfil politécnico e de cursos de perfil universitário.

Quando o estudo, na sequência de outras e iguais constatações, chama a atenção para os efeitos do *academic drift* não deveria deixar de assinalar a incompatibilidade que existe entre esses efeitos e a coexistência referida. Não acredito que um professor universitário, num

ambiente universitário – com a sua cultura marcada e específica – possa fazer uma formação de acordo com um modelo ao qual culturalmente é estranho.

Acresce que o *academic drift* é reforçado pela inexistência de pós-graduação no ensino politécnico, obrigando os docentes desse subsistema a adquirirem essa formação nas universidades, embebendo-os dessa cultura (serão criticáveis por posteriormente a reproduzirem no ensino politécnico?)

Refira-se, a propósito, que, por mais de uma vez, afirmamos que a formação pós-graduada é uma questão de natureza científica e de qualidade, sendo obrigatória a satisfação de pré-requisitos científicos e de recursos humanos, mas não pode, não deve, ser uma questão que possa servir de factor de diferenciação entre os subsistemas.

Não é possível assegurar a permanência de um modelo de formação sem que as pessoas vivam esse modelo, se formem nesse modelo, pois sabe-se a influência decisiva do princípio do homomorfismo da formação. O Professor Amaral foi claro na parte teórica do estudo. Porém na fase da aplicação do estudo não retirou daí as necessárias consequências, pelo que, sendo tais consequências lógicas, se não entende a omissão.

A concluir:

Fala-se repetidamente em *sistema*, mas nunca se analisa o sistema de ensino superior como um sistema. Fala-se da *diversidade* como necessária, mas não se apontam claramente os factores que sustentem essa diversidade, antes se praticam as acções que conduzem ao mimetismo, e não apontam as medidas para o eliminar.

A análise do ensino superior em Portugal tem sido feita, continua a ser feita, com base nas conveniências das instituições que, detendo poderes, deles não querem abdicar, e nos dos interesses locais (políticos e sociais) restritos, conjunturais e tantas vezes demagógicos ou com fins eleitorais.

Ora, não se poderá, com verdade, falar em sistema quando o seu desenho, implementação, organização e análise continuarem a ser feitos na base em que o têm sido. Neste contexto a diversidade é uma utopia, se é que não é apenas uma manobra de diversão ou um pretexto contabilístico.

Comentário do Presidente da Associação Portuguesa do Ensino Superior Privado

Jacinto Jorge Carvalhal

Permitam-me que comece por cumprimentar o Presidente e restantes membros desta Mesa. Senhor Professor Veiga Simão, Senhor Professor Alberto Amaral. Senhor Professor Adriano Pimpão e Senhor Professor Luís Soares.

Quero também cumprimentar a Senhora Presidente do Conselho Nacional de Educação. Professora Teresa Ambrósio, aqui presente, bem como os Senhores Reitores, os Senhores Conselheiros, os Senhores Convidados para este colóquio.

Entrando propriamente no tema em debate, começo por felicitar o Senhor Professor Alberto Amaral e a equipa que com ele colaborou no estudo que aqui nos traz pela iniciativa e pela sua oportunidade. Trata-se, de facto, a meu ver, de um tema da maior importância e interesse na actualidade. Julgo que importa que a sociedade portuguesa discuta este tema da diversificação e diversidade do sistema de ensino superior, na perspectiva de sabermos se o mesmo corresponde efectivamente às necessidades de modernização e desenvolvimento do país. O estudo parece-me, assim, extremamente útil na medida em que contribua para fomentar essa discussão. Já outra coisa se dirá no que se refere às conclusões a que se pretende chegar.

Convém, antes de mais, fazer algumas considerações prévias:

Em primeiro lugar, como muito bem acentuou o Senhor Professor Veiga Simão na abertura desta sessão, os resultados das mudanças operadas nos sistemas educativos só são avaliáveis a longo prazo.

Em segundo lugar, como todos sabemos, particularmente no domínio das ciências sociais e muito especialmente quando se trata da recolha de dados sociais, o modo como se formulam as perguntas induz inevitavelmente as respostas a que se irá chegar. Efectivamente, o modo como foi organizado este estudo suscita inúmeras questões que eu

gostaria de ter oportunidade de debater, mas, é evidente, que no tempo que me é concedido não vou ter possibilidade de o fazer. Suscita-se muito a questão do papel do ensino privado no sistema de ensino superior e dos resultados até agora alcançados com a experiência do sector. Como era previsível, mais nenhum dos anteriores intervenientes do painel se propôs responder a essas questões, nem sei mesmo se os restantes intervenientes neste colóquio, quando passarmos ao debate das nossas intervenções, se propõe fazê-lo. Atendendo à qualidade em que intervenho, suponho que se esperará que seja eu a pronunciar-me e a responder às “provocações” que no estudo se fazem ao ensino privado. O certo é que essas provocações são tantas que, mesmo que quisesse cingir-me a elas não teria tempo de o fazer em 10 minutos. Espero bem que tenhamos outras oportunidades para debater essas questões.

Vou portanto resumir a minha intervenção a algumas observações fundamentais, uma vez que não vou poder alongar-me para além disso.

Como primeira nota, é forçoso reconhecer que não existe no nosso sistema educativo uma cultura de diversificação e diversidade. Antes pelo contrário, o que se verifica é uma cultura de uniformidade, se não mesmo de unicidade. É essa filosofia que impregna todo o nosso sistema escolar, desde o ensino básico ao ensino superior. Aliás, podemos mesmo dizer que, nos últimos 150 anos, os sistemas educativos, de um modo geral na Europa Ocidental, mas particularmente em Portugal estiveram ao serviço, sobretudo, do reforço do centralismo estadual, ao que outros chamarão, o reforço da identidade nacional, perspectivada esta na óptica dos poderes públicos instituídos, e do fornecimento de mão de obra qualificada, quanto baste, aos interesses económicos dominantes. Eu vejo assim o que foi o papel dominante dos sistemas educativos até bem recentemente. É preciso, portanto, mudar os sistemas educativos, desde logo nos seus grandes objectivos. Julgo que a universidade e o sistema educativo, de um modo geral, estão hoje confrontados com desafios que nunca antes se lhe colocaram, como é o desafio do contributo privilegiado para a construção de uma sociedade democrática, de uma sociedade aberta, plural, na qual a educação não pode servir apenas o interesse das elites, os interesses económicos dominantes, antes há-de estar ao serviço da democratização da sociedade, da criação de condições de igualdade de oportunidades e do pleno exercício da cidadania. As

novas dificuldades que a Universidade e o sistema educativo enfrentam, resultam, sobretudo, dessas mudanças conceptuais e políticas.

Uma segunda nota é a de que a diversidade e logo a qualidade (e eu considero extremamente oportuna a chamada de atenção do Professor Veiga Simão, na sua intervenção inicial, relativamente a saber do que é que estamos a falar quando falamos de diversificação e diversidade) são inerentes a um ambiente de concorrência e de competitividade. A própria noção de qualidade só adquire consistência e sentido numa sociedade aberta e numa economia concorrencial. Não há outro sentido para a qualidade. Não é possível definir critérios absolutos de qualidade que não seja através da comparabilidade.

Uma terceira nota prende-se com o seguinte: a abdicação pelos Governos do controle das universidades e das instituições de ensino superior não se deveu a uma atitude ou a uma verdadeira crença nas vantagens de autonomia concedida às instituições. Antes derivou da manifesta incapacidade dos mesmos Governos para assumir o seu insubstituível papel de regulador do sistema e da sua capitulação perante os interesses corporativos instalados. A autonomia universitária de que gozam hoje as nossas universidades excede claramente o que seria sensato se se tivesse querido e podido conservar alguma capacidade de assegurar a sua racionalidade. Aliás, algo de semelhante aconteceu com o ensino superior privado, ao qual nunca foram criadas condições para que este se desenvolvesse duma forma equilibrada e em articulação com a oferta pública. Consentiu-se, tardiamente, no seu aparecimento, para responder ao problema explosivo da incapacidade de resposta à procura do sector público, mas nunca se assumiu uma verdadeira política de reconhecimento do seu papel no sistema. Veja-se o que se passou com a transposição para o ensino superior dos princípios consignados na Constituição e na Lei de Bases do Ensino Particular e Cooperativo — Lei n.º 9/79, de 19 de Março, quando essa transposição estava prevista para um prazo de seis meses, só dez anos depois foi publicado o primeiro estatuto do ensino superior particular e cooperativo.

Independentemente do quadro legal entretanto criado, o que se tem feito é tolerar e mal o ensino superior privado, submetendo-o ao mais apertado controle burocrático, sem nenhum tipo de autonomia, ao

contrário do que acontece com o ensino universitário público. Vem-se agora criticar o desempenho do ensino privado, quando na realidade nunca se quis que o mesmo dispusesse de condições, antes de mais de estabilidade, para desempenhar um papel de relevo na modernização e desenvolvimento do sistema como um todo?

Por outro lado, é forçoso reconhecer que a maior parte das instituições privadas foram criadas por docentes do ensino público que não só não tinham nenhuma experiência empresarial, como em muitos casos, o que quiseram foi arranjar um negociozinho “a latere” da sua função como professores do ensino público. É isto verdadeiramente o ensino superior privado? Estamos longe disso, estamos longe de dispor de condições para que seja possível lançar e desenvolver sustentadamente grandes projectos, devidamente estruturados e capazes de trazer um contributo inovador ao sistema. Ainda assim temos um número significativo de instituições que contra ventos e marés conseguiram afirmar-se e ganhar credibilidade. Apesar de todas as referidas limitações, eu não faria o balanço que é feito no estudo, desde logo porque, como comecei por referir, o mesmo é, do meu ponto de vista, incompleto e prematuro. Como também já referi não me é possível, com o tempo de que disponho, dizer-vos porque o considero incompleto e prematuro.

Gostaria ainda de fazer algumas considerações sobre a discussão dos sistemas de regulação. Acerca do chamado hibridismo, controle do Estado — regulação pelo mercado, afirma-se que tais teorias são inconclusivas, mas as próprias observações ou conclusões do estudo sobre a leitura dessas teorias são também, a meu ver, controversas e inconclusivas. Ou seja, não me parece que haja qualquer dicotomia entre regulação pelo Estado e regulação pelo mercado. O que sucede hoje é que não existem mercados completamente desregulados. Têm de coexistir necessariamente a hetero-regulação e a auto-regulação. Mas, aliás, no que se refere ao ensino superior, não há verdadeiramente nenhum mercado, em nenhum país, nem mesmo nos Estados Unidos, muito menos em Portugal.

Não houve portanto nenhum mercado do ensino superior, não se criaram condições para que o mesmo existisse. Como é que se pode falar

de mercado de ensino superior em Portugal, com o controle, com os condicionalismos postos ao desenvolvimento do ensino privado? Com a falta de liberdade de escolha das famílias e dos estudantes? Como é que há mercado quando nunca se definiu um horizonte de estabilidade para o ensino privado, muito menos se definiu o papel do privado *versus* papel do público no sistema? Não há nenhum mercado do meu ponto de vista. E também não há mercados desregulados, muito menos na educação. Ou seja a dicotomia controle do Estado-mercado é falsa, como, aliás, já deixei entender. A não ser que se confunda regulação com dirigismo ou planificação. A regulação, isto é, a definição de um conjunto de regras para a organização e funcionamento duma determinada actividade social, no sentido de conformação da liberdade e do interesse de uns com a liberdade e o interesse dos demais, não parece que seja contraditória com o funcionamento do mercado. Isto é, a função de regulação não se confunde com regulamentação, ou com controle burocrático ou com dirigismo estatal. Dir-se-ia, que constitui mesmo o seu antídoto. De resto, o Estado não tem sabido regular e também não tem tido capacidade para controlar nem o público, nem o privado. De resto, hoje é completamente impossível o Estado controlar o funcionamento das instituições, pelo menos se por tal se entender um controle burocrático. Por mim prefiro que o Estado regule bem e controle apenas a *posteriori*, controle os resultados. O problema é de natureza cultural. A propósito, não há nenhum hibridismo, não acredito no hibridismo, acredito apenas numa função de regulação pelo Estado, só que a regulação deve cingir-se ao exercício da autonomia e da responsabilidade das instituições, sejam elas públicas ou privadas. Mas, para isso é preciso também que se crie igualdade de condições de concorrência do público e do privado.

A propósito da noção de contestabilidade do mercado, e a propósito da questão da teoria dos chamados bens posicionais. Compreende-se perfeitamente a teoria dos bens posicionais, ela adequa-se bem à educação e a outros sectores chamados sociais, mas não se circunscreve a este tipo de bens, abrange praticamente todos os bens económicos e sociais. Foram-se buscar outros exemplos. Porque não trazer à colação o exemplo da IBM e da Microsoft? Ou seja, a teoria dos bens posicionais, por um lado, observa o mercado como algo estático, quando a sua natureza é dinâmica. E por outro lado, radica na ideia do conservadorismo social, sendo portanto, questionável. Ou seja, é evidente

que é um dado a ter em conta, há determinados bens intangíveis na sociedade que não são susceptíveis de ser facilmente contestados, segundo a teoria do mercado, mas isso não se aplica apenas aos sistemas educativos. Aplica-se, de um modo geral, a todos os bens económicos e sociais, independentemente de alguns sectores e algumas instituições terem uma sedimentação e uma presença cultural na sociedade que tem muito mais capacidade de resistir à concorrência.

Que políticas de ensino superior favorecem ou beneficiam a diversidade? Apenas uma política que acredite na liberdade, na autonomia e na responsabilidade das instituições da sociedade. Nunca uma política que apenas acredite na bondade do controle estatal. Ou seja, políticas que favoreçam projectos científicos e culturais próprios, com corpos docentes próprios e com uma liderança própria, o que põe em causa os sistemas de governo e de gestão das universidades, põe em causa os sistemas de recrutamento do pessoal docente e põe em causa o regime de contratação do pessoal docente. As mudanças no sentido da diversificação e diversidade, não são compatíveis com o nosso sistema actual.

Por último. Já sei que estou a ultrapassar o tempo que me foi dado, mas não posso deixar de tecer algumas considerações acerca das conclusões sobre o papel do privado. Embora a intervenção de hoje do Professor Alberto Amaral já tenha atenuado o sentido de algumas conclusões do Relatório, diz-se nesta análise “Os objectivos da expansão do ensino superior e a sua diversificação não foram totalmente conseguidos, quer devido ao crescimento do sector privado em sentido oposto aos objectivos da diversificação, quer devido a alguma tendência do politécnico para copiar as universidades”.

Referem-se distorções geográficas e oferta insuficiente de cursos técnicos por parte do ensino privado. Será que se pretende que o sector privado se substituisse ao Estado na sua função de combate às assimetrias regionais, às assimetrias do desenvolvimento? Será que se esperava, com os condicionalismos em que surgiu o ensino privado, que o ensino privado fosse criar instituições onde não existem pessoas, onde não existem estruturas económicas? Parece-me uma observação, peço desculpa, muito pouco sustentável.

Menciona-se a criação apenas de cursos de menor investimento, de menor risco. Alguma actividade económica auto-sustentada através do produto do preço dos serviços que presta, pode ter a pretensão de lançar bens que tenham um preço incomportável para os seus potenciais destinatários? Mas era possível pôr as famílias portuguesas a pagar propinas de 1 300, 1 400, 1 500 contos anuais? Seria possível isso? Seria sustentável? Parece-me que, de facto, esta observação que, aliás, tem ecoado em muitas ocasiões, parece-me uma observação muito pouco fundamentada. Ou, pelo menos, escamoteia ou ignora alguns pressupostos do que é uma actividade económica auto-sustentável. Essas críticas, em meu entender, não têm sentido. Eu até diria o seguinte: o próprio estudo do Professor Alberto Amaral surpreende pela diversidade da oferta do ensino privado, quer em termos territoriais, quer em termos do número de áreas científicas desenvolvidas. Portanto, não tenho essa visão. Evidentemente, não sou um defensor *a outrance* do modo como o privado se desenvolveu, antes pelo contrário, fui dos primeiros críticos desse modo, e fui crítico em relação ao facto do Estado não ter tido capacidade para exercer, aí sim, a sua função de regulação. A que se traduzia em fazer cumprir o essencial do normativo a que as instituições estavam obrigadas. Mas não aceito que possam ser fundamentadas estas observações que considero incompletas e prematuras, se se pretender tirar conclusões sobre o que é um modelo de ensino superior.

Concluiria dizendo apenas o seguinte: entendo a diversidade no sentido de uma sociedade aberta, forte, assente no exercício da cidadania, numa sociedade plural, com projectos educativos ou científico-culturais, no que se refere ao ensino superior, próprios, sem as peias dos espartilhos que hoje assentam sobre o sistema. Mas, pelo que vejo, muitos dos principais defensores do sistema não estão interessados em revê-lo. Refiro-me ao sistema do governo e de gestão das instituições, que concorre para a uniformidade e não para a diversidade; refiro-me ao sistema de contratação de pessoal docente, refiro-me aos sistemas de recrutamento do pessoal docente. Sabemos da endogamia que existe hoje relativamente aos sistemas de recrutamento e desenvolvimento de carreiras do pessoal docente do ensino superior.

Peço desculpa porque a minha intervenção estava, evidentemente, estruturada de outra forma, tive de fazer uma síntese de última hora.

Debate

José Veiga Simão – Julgo, daquilo que foi dito, que uma linha muito importante, e um pensamento que é decisivo, é que todos nós consideramos que foi e é gratificante a expansão e diversificação do ensino superior no nosso país. Introduziu grandes mudanças, dinamizou até o interior do país e, por isso mesmo, todos nós assistimos a este fenómeno com grande alegria. Tudo aquilo que agora vou dizer não é no sentido do não reconhecimento dessa verdade, que hoje é evidente, mas porque todos nós somos ambiciosos nos caminhos do futuro e temos aqui alguns problemas fundamentais.

Muito daquilo que é dito e muitas das discordâncias, até possíveis, resultam de um facto que também todos reconhecemos. Há um desequilíbrio evidente no binómio quantidade/qualidade, em sério prejuízo da qualidade. Só que estamos numa fase diferente. Estamos numa fase em que a qualidade passou a ser medida a nível internacional e as instituições não podem fugir ao desafio dessa medida. Tudo aquilo que fizerem para que isso não seja visível perante a opinião pública é um erro que as condena à partida e prejudica a sua imagem. E isto também é muito importante porque aí se situa o juízo de valor que este binómio público/privado deve ter, de uma maneira correcta e cientificamente válida.

Aliás, a Carta de Progresso da Inovação da União Europeia lança-nos a todos um desafio muito importante, porque é preocupante que todos os indicadores de inovação relativos a Portugal estejam 20% abaixo da média europeia e, mais significativamente, muito abaixo dos pequenos e médios países que são idênticos ao nosso. Todos reconhecemos que há ou tem havido, eu não quero aqui formular críticas a este ou aquele Governo, mas uma errática política nacional, cheia de contradições e caracterizada por um facto importante que tem de ser emendado: é quase indiferente o cumprimento ou não das leis pelas instituições. E os reconhecimentos retroactivos são o exemplo evidente da total incapacidade do Estado para ter gerido bem o sistema.

Aqueles que defendem o mercado como o elemento determinante na organização e conteúdo do sistema, eu julgaria também que têm que responder a outras questões. Até que ponto é que esses actores se sujeitam ao veredicto do próprio mercado? E porque é que desejam *ab initio* que o seu produto tenha valor nacional e porque é que as famílias não prescindem desse valor? Podem esses actores impor ao Estado a aceitação de um produto no mercado da Administração Pública?

A outra questão é que modelo de relacionamento deverá existir entre o poder político e o poder académico, dado que o Estado revela ter dificuldades em se libertar das pressões político-partidárias, a nível nacional e local. Em que medida é que essas pressões, e os pronunciamentos políticos ligados a elas, têm desacreditado as decisões no nosso país? Como é que nós podemos criar um modelo indo em socorro do Estado, salvar o Estado de um desprestígio evidente? E quais as variantes? E porquê as diferenças do relacionamento no âmbito das instituições públicas e de iniciativa privada? Deve esse relacionamento ter em conta uma acreditação das instituições, para a qual devem contar as provas dadas no seu passado. Todos temos de reconhecer o papel histórico da Igreja Católica, todos temos de reconhecer que há boas e más Cooperativas, e todos temos de perguntar por que razão a comunidade empresarial não participou neste fenómeno de expansão.

Pode a autonomia institucional ser desagregada internamente ao ponto de estar diluída, em múltiplas instituições, pelas suas unidades orgânicas, sem compromissos éticos perante a sociedade, com poderes absolutos internos, ao ponto da Universidade estar já envolvida em alguns casos nos tribunais, o que a discredibiliza? Os modelos não devem fixar espaços rígidos definidos administrativamente, como o Professor Sérgio Machado dos Santos disse claramente. Devem antes obedecer a critérios rigorosos de qualidade e promover modelos de associação interinstitucional. Uma vez tive a ousadia de dizer que a Universidade de Aveiro, o Instituto Politécnico de Viseu, a Universidade da Beira Interior e o Instituto Politécnico da Guarda deviam criar a Universidade Federada da Beira Interior.

Meus amigos, que modelo devemos nós ter? O modelo humanista? E eu digo que sim, mas vamos desprezar o economicista? É insustentável

não pensar nos custos/benefícios, não ter em atenção os indicadores de competitividade que aparecem em todos os estudos, é demais. Aparecem no IMD, aparecem no World Economic Forum, aparecem no FMI, aparecem no Banco Mundial e dizem assim: “os portugueses são uns esbanjadores de dinheiro; gastam dinheiro na educação de tal maneira que os indicadores fundamentais revelam que, com o mesmo dinheiro, outros países da sua dimensão fazem mais do dobro”. Podemos nós não meditar e reflectir sobre isto? Ou devemos colocar a diversidade também como uma fonte de esbanjamento? Não deve ser, deve ser uma fonte criativa de qualidade.

A Lei de Bases do Sistema Educativo está esgotada. já não serve para nada. É necessário uma nova Lei que, como eu há dez anos ando a dizer, seja uma Lei da Educação e Formação. O Ministério da Educação está esgotado, tem de ser um Ministério da Educação e Formação para corresponder aos grandes desafios do nosso tempo.

Maria José Miranda – Muito obrigada. Professor Veiga Simão. Vou tentar ser o mais rápida possível, mas gostava de tocar em três ou quatro pontos. Antes, porém, queria cumprimentar a Senhora Presidente do Conselho Nacional de Educação pela iniciativa da realização deste Colóquio e, também, pela iniciativa do convite ao Senhor Secretário de Estado, cuja exposição sobre política educativa, assente na autonomia do ensino superior, muito apreciei.

O primeiro ponto que queria tocar liga-se à intervenção do Professor Sérgio Machado dos Santos. que também muito apreciei. mas sobre a qual, eu queria dizer duas coisas.

A primeira é que falou sempre em sistema de ensino. e eu gostava de o ter ouvido falar simultaneamente, em sistema de ensino e em sistema de ciência, porque acho que é fundamental.

Um outro aspecto, que agora mesmo foi retomado pelo Professor Veiga Simão, é a distinção entre educação e formação. A mim não me parece um binómio de maneira nenhuma, parece-me que a educação foi dando, paulatinamente, lugar a uma coisa nova, chamada formação. Formação em termos de formação científica, formação técnica e

formação deontológica que, ao nível do ensino superior, diz respeito à formação de técnicos competentes, pessoas responsáveis e cidadãos intervenientes. E digo particularmente o ensino superior, porque acho que este problema da formação se põe desde o ensino básico. Portanto, para mim, aqui não há nenhum binómio.

Ainda em relação ao Professor Sérgio Machado dos Santos, mas também à intervenção do Senhor Secretário de Estado, uma observação que diz respeito à flexibilidade institucional. O Professor Sérgio Machado dos Santos apontou uma terceira via, que eu reputo muito interessante, mas que, de certo modo, aponta para aquilo a que chamo, por falta de melhor expressão, um binarismo interno, quer no ensino superior universitário, quer no ensino superior politécnico. Quando, efectivamente, o que está em causa, em termos de flexibilidade, é a inter-comunicabilidade. A inter-comunicabilidade em termos de equivalência de formação inicial, automática entre os dois subsistemas, universitário e politécnico, nos dois sentidos, isto é que é, efectivamente, flexibilidade. Aqui gostava de recordar uma pequena intervenção que fiz num Colóquio que se realizou no Porto, em 1997, para debate de um documento intitulado “Repensar o Ensino Superior” preparado pelo Professor Júlio Pedrosa, ou encabeçado por ele. Já nessa altura eu defendi três coisas que me parecem importantes: a transição entre os subsistemas, no termo como ao longo do percurso; a generalização do sistema de créditos; e a acreditação e rótulo de qualidade. E ainda, a oferta ao longo da vida como missão nuclear do ensino superior. E, relativamente à diversificação, lancei como pistas a diferenciação, a acreditação, a flexibilidade, a interdisciplinaridade e a mobilidade. Efectivamente, lembro, quando se fala em flexibilidade, que a mobilidade entre, por exemplo, instituições portuguesas, universidades portuguesas, que é o que eu conheço melhor, é muito mais difícil do que, qualquer programa da União Europeia, como no âmbito de o ERASMUS. Portanto, quero acentuar esta flexibilidade institucional, mas vista de uma maneira talvez um pouco diferente, se não fui eu que entendi mal.

Em relação ao sector público e ao sector privado, já o disse e já o escrevi mais do que uma vez porque é um assunto que me interessa, tenho tudo a favor do ensino privado, desde que sejam cumpridas as condições ao nível do recrutamento dos alunos, do corpo docente, e da

supervisão da tutela. Ao nível dos alunos, igualdade de condições de acesso, como é evidente. Ao nível dos docentes, composição do corpo docente, tal como no ensino público. E ao nível da supervisão, a avaliação pela Comissão Nacional da Avaliação do Ensino Superior.

Portanto, eram estes quatro pontos que gostava de lançar para o debate, porque têm implicações para o debate desta tarde, sobre o caso português; só que não queria, efectivamente, circunscrever ao caso português.

Pedro Lynce de Faria – Muito obrigado, Senhor Professor. A primeira observação está relacionada com o problema da diversificação. A diversificação é fruto da inovação e da criatividade que se procura estimular. Não nos podemos contudo esquecer de algumas consequências visíveis nefastas, nomeadamente, um aluno que seja transferido, por exemplo, da Universidade do Porto para a Universidade de Lisboa, ou vice-versa, vem para o ano zero! Teremos nós Conselheiros a consciência disto? Há quatrocentos cursos, provavelmente daqui a um ano, haverá oitocentos ... Se, por um lado, esta dinâmica é positiva, por outro lado, temos que ter bastante cuidado com as repercussões. O que está à vista são os cursos, mas o que falta indagar é a razão por que surgiram esses cursos. Se de facto há causas nobres, não nos podemos esquecer que há cursos que foram criados para satisfação exclusiva dos docentes, esquecendo-se as necessidades do país. Não gosto do termo regulação, porque nos exemplos já conhecidos colide com a autonomia institucional. Aliás, é curioso que o tema proposto era a diversificação e estamos a discutir, neste momento, muito mais a regulação do que a diversificação.

O Professor Sérgio Machado dos Santos foi extraordinariamente cuidadoso quando apresentou a diversificação no que se refere à natureza do ensino e ao tipo de oferta. O que nos separa na realidade são as tradicionais dicotomias: público ou privado, politécnico ou universitário? É muito difícil avançarmos num sentido mais geral enquanto não admitirmos que só há um processo para aferir o ensino: a qualidade, independentemente da sua origem. Todos nós reconhecemos que há virtudes e defeitos em todos os subsistemas. O que me parece oportuno realçar no momento são as virtudes, eleger as fraquezas dos diversos

subsistemas e sugerir medidas para as superar, sem esquecer que cada um deles tem o seu caminho próprio e que deve trilhá-lo independentemente, pois de contrário terão dificuldades em sobreviver.

É tempo de optarmos por este caminho, tanto mais que o sistema de avaliação será o garante da qualidade exigida.

Ouvi a intervenção do Senhor Secretário de Estado com toda a atenção, mas fiquei preocupado com o que se pretende com a regulação do ensino superior. Os instrumentos existentes quando da publicação da LOOES são mais que suficientes. Era preciso ajustá-los em determinados pontos, mas provavelmente não houve vontade política para o fazer. Por isso, fico a aguardar o que se entende por regulação. Há contudo uma afirmação que não deixa de me preocupar, pois a orientação seguida não deve ser exclusivamente guiada pela oferta e pela procura. Não deve, não poder ser! O que é que seria hoje do interior de Portugal se, porventura, ninguém tivesse tido a coragem de avançar e consolidar o ensino superior no passado recente. É um bem que não é possível avaliar. Agora, há uma verdade indelmentável. A actual lei do financiamento, a manter-se, privilegia claramente o litoral, contrariando a filosofia anterior, empurrando as escolas do interior para o encerramento.

É um problema que afecta todo o país, pois vai reforçar as assimetrias e receio que quando nos apercebermos disso já seja tarde para algumas instituições.

O trabalho apresentado pelo Professor Amaral é excelente. Aliás, já estou habituado a este nível.

Apenas faço um reparo, pois a tradicional dicotomia público e privado, universidades e politécnicos, é muito marcada. Estou contudo em crer que tal se deve à falta de dados em relação a algumas instituições.

Para além disto, preferia que o estudo agora apresentado comparasse a evolução das universidades novas e dos politécnicos, na década de 70, com o ensino superior privado na década de 90, pois se não o fizermos estamos a comparar situações que não são comparáveis. Há instituições públicas muito boas, há instituições privadas muito boas, mas também há instituições públicas menos boas, assim como as instituições privadas,

etc. A meter-se tudo no mesmo saco e a fazer soar que o público é bom e o privado é mau, ou vice-versa, não conseguiremos decerto separar o “trigo do joio”, e deixaremos derrapar esta discussão para o lado puramente ideológico. Realcemos a qualidade e sejamos exigentes no seu cumprimento.

Gostaria de concluir destacando a elevada qualidade do trabalho apresentado, a coragem que tiveram em vir aqui pôr a nú os problemas e as fragilidades do sistema, certo de que as críticas realizadas mais não são do que uma preocupação em contribuir para a melhoria do documento.

Alberto Amaral – Em relação ao comentário do Professor Pedro Lynce, devo dizer que os exemplos que eu apresentei foram, pura e simplesmente, para demonstrar que a evolução em Portugal não seguiu um caminho diverso da evolução que se seguiu nos outros países, onde houve um processo de massificação tardia. Não foi para distinguir o que quer que fosse.

Em relação ao comentário do Professor Veiga Simão penso que a lei da avaliação contém, em si, os mecanismos suficientes de actuação. Haja coragem para os implementar. Porque, se bem me lembro, na lei da avaliação diz-se que as instituições podem perder o financiamento, podem perder o reconhecimento dos cursos, etc.. Trata-se muito mais de aplicar a lei existente do que de criar legislação nova.

Em relação ao comentário do Dr. Carvalhal há uma coisa que eu não percebo. Há um livro publicado pelo Engenheiro Roberto Carneiro, intitulado “Ensino Livre”, que tem um artigo do Professor Sousa Franco e que, aliás estranhamente, foi recentemente reeditado pelo João Carlos Espada sem nenhuma emenda. E o Professor Sousa Franco diz que o ensino privado resolveu os problemas todos. Que resolveu os problemas da distribuição regional, que resolveu os problemas da equidade, que resolveu os problemas da investigação, e mais não sei o quê. Portanto, aquilo que escrevi foi para demonstrar objectivamente, com números, que, de facto, não houve uma distribuição regional mais homogénea em resultado da evolução do privado, muito pelo contrário, houve uma concentração. Aconteceu em Portugal, como aconteceu no Brasil e

aconteceu em muito outros sítios. O que eu acho espantoso é que venha dizer que o que eu disse não está demonstrado e ache que, se calhar, aquilo que o Professor Sousa Franco diz é que está correcto. Não está. O Professor Sousa Franco diz que os problemas de má distribuição regional do ensino superior no país foram resolvidos pelo sector do ensino privado. É evidente que não foram.

Devo também dizer, em abono da verdade, que concordo consigo numa questão. Genericamente, os Governos da Europa não confiam no ensino superior privado. Não é um problema português. Aliás, na maioria dos países europeus nem sequer existe, praticamente, ensino superior privado. E há uma enorme desconfiança dos Governos portugueses em relação ao sector privado.

Assim como há um outro problema. É que a Europa é muito menos aberta a questões de diversidade do que os Estados Unidos. Nos Estados Unidos há diferenças de qualidade entre as melhores instituições de investigação, as tradicionais universidades americanas de investigação, e os *community colleges* que nunca a Europa seria capaz de admitir. Esta questão é, de facto, um problema com o qual a Europa terá que se confrontar, a dificuldade em aceitar que possa haver instituições que façam certos tipos de formação, oferecendo uma diversidade tal como é aceitável nos Estados Unidos. Aliás, estas movimentações a nível da Europa comunitária, derivadas do processo de Bolonha, não sei até que ponto é que não serão contrárias à diversidade. Tenho imensos receios em relação a muito do que se está a passar neste momento.

Concordo que o Governo tem demonstrado, uma enorme incapacidade de regular. Aliás, eu disse hoje, claramente, que o que se viu em todos estes países foi que o Governo ainda não estabeleceu um equilíbrio na sua forma de relacionamento com o sector privado. Porque ou regulou de mais ou regulou de menos. E quando regulou de menos, a partir de certa altura, quando o descalabro da qualidade se verificou, acabou no lado oposto a regular em excesso.

Outra questão muito portuguesa é a do não cumprimento das leis. A nossa Constituição era uma Constituição marcadamente socialista, que teve a “infelicidade” de nunca ter tido um Governo correspondente. Ou

seja, em termos de coerência nunca houve um Governo politicamente correspondente àquela Constituição, pelo que, de forma mais ou menos velada, se foi sempre legislando em contradição com o texto constitucional. Portanto, há longos anos que o país se vem habituando a não cumprir o que está nas Leis, a não cumprir o que está na Constituição. Aliás, isto é muito bem discutido pelo Boaventura Sousa Santos, nos seus livros, usando a noção de Estado Paralelo.

Em relação ao que o Professor Luís Soares disse, é evidente que naquele conjunto de estudos que nós fazemos, esses estudos do Banco Mundial são analisados. Aliás, devo dizer que de todas as reformas que houve, só a do Professor Veiga Simão foi correctamente fundamentada. Mas as recomendações do Banco Mundial são muito questionáveis; o Banco Mundial fez, inclusivamente, algumas recomendações que poucos anos depois abandonou, produzindo recomendações de sentido contrário. Como exemplo, temos o caso das Escolas Superiores de Educação e da sua integração nos Politécnicos que, numa fase posterior, o Banco Mundial reconheceu ser um erro. O que eu quis dizer é que, de uma maneira geral, as decisões são muito mais tomadas com base em percepções que as instituições têm do meio exterior e em crenças. É que, de uma maneira geral, e isto não é só no Politécnico, também nas Universidades, quando se lançam novos cursos ou novas iniciativas, isso faz-se, de facto, muito mais pela sensação que se percebe de que eles vão ser necessários e úteis do que por conhecimento real do que se passa. É um pecha de todas as instituições. Aliás, se calhar, em parte devido a uma baixíssima participação do sector empresarial no desenvolvimento do ensino superior.

Diversidade de Oferta de Cursos

Moderador – Júlio Pedrosa

SEGUNDA SESSÃO

Diversidade de Oferta de Cursos

António Magalhães
Fernanda Correia

*Na apresentação do caso português, os dois oradores, Dr.^a Fernanda Correia e Dr. António Magalhães, co-autores do Estudo “**Diversificação e Diversidade do Sistema de Ensino Superior. O Caso Português**” procederam à exposição detalhada do capítulo dedicado ao Sistema do Ensino Superior em Portugal, o capítulo VI, a que correspondem as páginas 99 a 138 deste volume.*

Assim, por recomendação dos autores e com o objectivo de evitar a duplicação, optou-se por não apresentar a transcrição das duas intervenções iniciais desta sessão.

No entanto, para facilitar a localização e a evocação dos temas por parte do leitor, reproduzem-se os tópicos da secção do sumário relativa a este capítulo:

“... Capítulo VI

Diversificação e diversidade no sistema de ensino superior de Portugal

- 6.1. O desenvolvimento do ensino politécnico*
- 6.2. O desenvolvimento do sector privado*
- 6.3. A distribuição regional do ensino superior*
- 6.4. Diversidade de oferta de cursos*
 - 6.4.1. Ensino Público: universitário e politécnico*
 - 6.4.2. Ensino Politécnico – outro*
 - 6.4.3. Ensino Particular e Cooperativo*
- 6.5. Conclusões”*

Comentário

João Ferreira do Amaral

A minha posição, como crítico, é aqui um pouco difícil, pois concordo, geralmente, com as conclusões do trabalho. Aliás, creio que não era de esperar outra coisa. É um trabalho de grande valor científico e factual, retira conclusões que, do meu ponto de vista, fazem sentido, principalmente, na óptica de um economista, como irei referir mais adiante.

Não sei o que foi o debate da manhã. Pelos vistos, houve conclusões polémicas, mas, por mim, como adiro à maior parte das conclusões do estudo, nem sequer vou pôr em causa essas conclusões. Vou limitar-me a alinhar algumas razões adicionais pelas quais considero que o trabalho faz sentido e, por outro lado, apontar alguns aspectos que, embora não tenhamos experiência deles no nosso ensino superior, poderão, no futuro, ser actuates. Julgo que já há algumas indicações disso e talvez valha a pena tê-los em conta quando olhamos para o sistema numa perspectiva de futuro.

Do ponto de vista do economista, não é nada estranho que o sistema de regulação pelo mercado não funcione bem. Falo de mercado, não falo da propriedade das instituições que fornecem este ensino superior. Podem ser privadas ou públicas, mas mesmo que sejam públicas, podem funcionar, exclusivamente, em termos de mercado. Não funciona bem, neste caso, como em outros semelhantes, porque existe aquilo que nós chamamos em economia externalidades positivas, que se produzem também noutros domínios. No caso específico do ensino superior, como em relação a outros bens, produzem-se efeitos benéficos para a sociedade que estão para além, isto é, são superiores à remuneração que as entidades que os fornecem recebem do sistema do mercado.

Portanto, uma entidade fornece ensino superior, ganha em termos de mercado um certo lucro, ou um certo benefício, com isso, mas os benefícios que ocasiona na sociedade não são reflectidos nesse lucro ou a nesse benefício. O que significa que, neste tipo de mercados, tipicamente, a oferta acaba por ser insuficiente em relação às necessidades, como se

verifica no ensino superior. Justamente porque a sociedade beneficia mais do que as próprias instituições do fornecimento deste bem, aquilo que é fornecido pelas entidades e que vai até ao limite do que lhes é útil oferecer, está abaixo daquilo que é necessário do ponto de vista da sociedade. É o que chamamos um bem de mérito.

Um bem de mérito é, justamente, o tipo de bem cujo fornecimento pelo mercado tende a ser inferior às necessidades e, portanto, sendo isto válido para todos os efeitos benéficos, é também válido em relação à diversidade que é, naturalmente, uma externalidade positiva.

Tanto no que respeita à diversidade em termos de cursos, como à diversidade em termos de oferta regional, sendo que aí a externalidade positiva ainda é muito mais evidente, porque os custos de implantação regional são, normalmente, bastante elevados. Por isso, o facto de o estudo ter chegado a essa conclusão no subsistema privado do sistema do ensino superior, não é para um economista uma surpresa e é uma das razões adicionais para considerar que toda esta análise se encontra bem fundamentada.

O segundo aspecto que queria referir é que daqui se conclui que, não podendo o sistema funcionar em termos de mercado, independentemente da propriedade das instituições que o compõem, é preciso alguma regulação pública. Há uma possibilidade, que muitos defendem mas nós não temos experiência dela, que é a de o Estado regular, fundamentalmente, a procura, isto é, incentivar a procura através, por exemplo, da emissão de *vouchers*, e depois a oferta ajustar-se a essa procura. O que, certamente, garantiria que uma oferta insuficiente fosse puxada pelo Estado através do incentivo ao aumento da procura de cursos de ensino superior.

Julgo que esta não é uma boa solução porque haverá sempre problemas de equidade. Porque as escolas não são iguais, as propinas das melhores são mais elevadas que as das piores, os *vouchers* não se poderiam adaptar, evidentemente, a cada situação em particular, o seu valor seria sempre uma média, e, portanto, a tendência, seria para os alunos mais ricos, que poderiam pagar o excedente em relação ao voucher médio, poderem beneficiar mais. Ou então, teria que haver uma

regulação de tal forma minuciosa das escolas que, praticamente, se tornaria impossível implantar o sistema. No entanto, o problema que abordamos aqui não é um problema de equidade. Pode ser que, do ponto de vista da diversidade, tal sistema pudesse responder a algumas das deficiências do subsistema do ensino privado. O Estado aí poderia regular também ou incentivar a própria diversidade regulando a dimensão de *vouchers* consoante as possibilidades da oferta, mas incentivando uma diversificação quando fosse caso disso.

Apesar de tudo, não me parece que este seja o melhor sistema de o Estado exercer a sua função reguladora. Julgo que, de facto, é muito mais importante o Estado regular a forma de funcionamento do próprio ensino, apoiando, embora, a procura, principalmente daqueles que têm menos possibilidades de acesso ao ensino superior. Uma das formas de regulação mais efectivas é, evidentemente, manter um forte e qualitativamente elevado sistema de ensino público. Julgo que essa é a forma mais eficaz de regular, pela positiva, o fornecimento de bens tão importantes como este.

Sendo assim, há duas questões que se me põem, relativamente, ao futuro. A primeira, que não é uma experiência que tenhamos desde já, é a seguinte: não sei se as condições gerais do funcionamento da economia permitirão ao sistema público (ou se quiserem ao Estado enquanto regulador do sistema do ensino superior e também fornecedor, ele próprio, através das universidades e politécnicos, de ensino superior) manter no futuro uma capacidade, uma margem de manobra de regulação como houve no passado, embora tenha eventualmente, sido exercida de forma deficiente em alguns domínios.

Um outro aspecto desta questão que gostaria de levantar é o da internacionalização do ensino superior. É perfeitamente normal esperar que, pelo menos no ensino privado, haja uma internacionalização. E, portanto, se formem redes de universidades a nível mundial, tipo *franchising* em que, como nas redes de hotéis, há uma empresa multinacional que vai abrindo escolas nos diversos países com um ensino típico, provavelmente de grande qualidade em certos domínios, mas que não obedecerá, facilmente, a regulações nacionais.

Isto pode ser verdade no ensino privado, mas no ensino público, embora não haja aqui uma questão de compra, pode haver também integração em redes e há até, como sabemos, em vários domínios parcelares, integração em redes internacionais. O que é, do meu ponto de vista, positivo. Mas, em qualquer caso, levanta um problema de regulação, que não é meramente um problema europeu, é um problema que até nem será, especificamente europeu mas traz consigo uma interrogação: qual a admissibilidade de inserção, por exemplo, do ensino público em redes internacionais? Até onde é que pode ir essa inserção? O que é que é desejável que se faça? Em que domínios? Julgo que a questão não está neste momento clara, mas ela porá, com certeza, problemas no futuro. O movimento em si é positivo, mas, quanto às formas que pode assumir, poderão não ser todas elas agradáveis. E, portanto, julgo que há um largo caminho a percorrer até se chegar a uma concepção do que poderá ser a regulação estatal nesse particular.

Quanto à segunda questão, da qual já temos alguns indícios actualmente mas que no futuro se poderá tornar mais premente, já não considero que, *à priori*, seja positiva. É a questão da regulação burocrática a nível europeu. A declaração de Bolonha é aqui referida, justamente, de uma forma crítica por um autor, julgo que inglês, e penso que ele tem alguma razão. Em minha opinião, uma regulação burocrática mais ou menos disfarçada, como se pode fazer sempre estas coisas, é do pior que pode suceder ao ensino superior. Uma coisa é a inserção em redes internacionais de acordo com parâmetros acordados, outra coisa é a imposição de regras a nível europeu, de um ponto de vista centralizado. Creio que isto levanta um desafio importante, também, às autoridades portuguesas. Se querem regular o ensino superior, têm que estar muito atentas a isto e saber até onde é que é admissível haver uma regulação centralizada a nível europeu e qual a margem de manobra que deve ser sempre deixada à regulação do sistema nacional.

Para mim, neste momento, as coisas não são claras e temo que à semelhança de outros domínios da sociedade portuguesa, sejamos cilindrados, pela burocracia comunitária. Há esse fortíssimo risco e a verdade é que eu não conheço uma reflexão sobre isto. As consequências na universidade podem ser grandes, pode haver muita tendência de essas regulações comunitárias acabarem por fazer o país especializar-se, no

mau sentido, em certo tipo de cursos e apostando-se mais noutros tipos de cursos a nível das regiões mais desenvolvidas, à semelhança, aliás, do que sucede internamente em Portugal. Em Portugal são as regiões mais do litoral, com mais dinâmica, mais pessoas etc., que concentram o melhor do ensino superior. Nada impede, se houver uma regulação centralizada europeia, que seja justamente isso que venha a suceder a nível da Europa. E, portanto, nós passaremos a ser o “interior” da Europa, em termos de ensino superior. Julgo que este aspecto é de uma grande importância e chamava, também, a atenção para ele.

Muito obrigado.

Comentário

Pedro Lourtie

Em primeiro lugar queria agradecer o convite para estar aqui. E, com a benevolência do Senhor Presidente da Mesa, vou começar por comentar o Comentador anterior, fazendo algumas notas breves.

Estamos a falar de questões que têm a ver com a Declaração de Bolonha, que têm a ver com a internacionalização do ensino superior.

Em relação à possibilidade de sermos dominados pela Europa, de existir um controle europeu, é evidente que há algumas tentativas e alguns lóbis no sentido de criar acreditação a nível europeu, e não estamos a falar da União Europeia, estamos a falar de um outro nível, mais alargado. Julgo que, num Seminário que há pouco tempo se realizou em Lisboa, se conseguiu retirar esse élan ao grupo que tinha a veleidade de que fosse criada uma plataforma europeia de acreditação. Espero que as questões não sejam tão graves como o Comentador anterior mencionou. E, de qualquer forma, em relação à União Europeia, pelo menos enquanto não mudarem os Tratados, não há, de facto, qualquer possibilidade de fazer uma regulação a esse nível.

Quanto à internacionalização do ensino superior, julgo que é uma questão que tem alguma importância. Considero que o que se passou em Portugal, com o aparecimento e o desenvolvimento do ensino privado, fez com que se travasse, de uma forma significativa, a introdução de instituições transnacionais, ou seja, instituições sediadas noutro país e que oferecem formação em Portugal. Curiosamente, esse é um dos efeitos do aparecimento do ensino privado. Se formos ver o que aconteceu noutros países, verifica-se que, por exemplo na Grécia, neste momento a oferta transnacional começa a ter uma expressão significativa porque o sistema não tem capacidade para absorver a sua própria população e, por outro lado, foi travado o passo ao ensino privado.

É, de facto, um risco mas hoje, em Portugal, existe educação transnacional, existe, quanto mais não seja, a nível de *franchising*, de cursos que são dados aqui em colaboração com instituições estrangeiras,

dando graus de instituições estrangeiras. Existe tanto no sistema público, como no sistema privado.

Passarei agora a comentar o Estudo propriamente dito.

Notas introdutórias

O estudo introduz, no capítulo I, conceitos como diferenciação, diversidade e diversificação (Huisman) e refere três tipos de diversidade: sistémica, estrutural e programática (Birnbaum). Sublinha que o resultado da avaliação da diversidade depende do nível de observação (Guy Neave).

Refere ainda as razões que justificam a importância da diversidade (Stadtman, van Vught), constatando-se que a maioria se relaciona com a oferta de formação.

Na perspectiva da análise da diversidade de oferta de cursos, e considerando os três tipos de diversidade referidos, poder-se-á dizer que a diversidade programática é objectiva ou operativa e que as diversidades sistémica e estrutural são instrumentais.

Neste sentido, a análise da oferta de cursos deveria centrar-se sobre a diversidade programática que pode ser encarada segundo diversas perspectivas, como a dos resultados da aprendizagem (*learning outcomes*), das metodologias ou dos públicos alvo.

No capítulo II, ao analisar as teorias organizacionais, reconhece-se no estudo que estas são frequentemente contraditórias e que não é possível considerar isoladamente alguns dos factores, ambientais ou estratégicos, para explicar a evolução dos sistemas de ensino superior.

Nos capítulos III e IV são analisadas a evolução histórica da sede do poder e os mecanismos de regulação estatal e pelo mercado.

No capítulo V é examinada a relação entre regulação e diversidade, sendo dados alguns exemplos dos quais se procura tirar conclusões, a que se chamou lições. Ao fazer a pergunta *que políticas de ensino superior*

parecem beneficiar a diversidade?, são feitas referências ao caso português.

Finalmente, no capítulo VI analisa-se directamente o caso português.

O caso Português

Uma das lições que se procura tirar no capítulo V é a de que *“tudo indica que a transformação de um sistema binário formalizado num sistema unificado é desfavorável do ponto de vista da diversidade do sistema de ensino”*. Esta observação decorre da observação dos sistemas britânico e australiano.

Considero esta uma conclusão precipitada ou limitada, na medida em que se analisa apenas o nível sistémico e, como é referido acima, o resultado da avaliação da diversidade depende frequentemente do nível de observação. Em segundo lugar, no próprio trabalho são avançadas alguns dados (sobre avaliação do ensino e investigação e financiamento da investigação) que sugerem que o chamado *falhanço* destas políticas poderá estar relacionado com o facto de, apesar de se ter unificado o sistema, se manter o paradigma de universidade tradicional como referência para as avaliações e o financiamento da investigação. É neste sentido que considero a conclusão precipitada ou limitada, pois considera apenas o factor da unificação do sistema isoladamente e as avaliações e o financiamento como indicadores, sem questionar os critérios de avaliação ou de financiamento e sem analisar os seus efeitos na diversidade programática.

Esta afirmação, que vem justificar a actual política governamental, peca por simplista na medida em que ignora factores relativos à realidade envolvente, à cultura e aos paradigmas nacionais, à cultura institucional e a todo o conjunto de políticas que não apenas a alteração do tipo de sistema de ensino superior. É minha convicção de que não há respostas simples e que a promoção da diversidade passa por um conjunto articulado de políticas em que o facto de o sistema ser binário ou unificado é um aspecto menor.

Ao considerar que deve relevar-se a *sugestão de criar um organismo regulador independente, apresentada na Lei do Ordenamento e Organização do Ensino Superior*, o trabalho baseia-se num autor (Peter Karmel) que parte do pressuposto de que se quer manter uma *clara separação entre sistemas*. Teria sido interessante analisar os efeitos de um tal organismo regulador independente noutros aspectos da diversidade que não apenas a diversidade sistémica, antes de fazer a sua apologia.

No capítulo VI, dedicado ao ensino superior em Portugal, o estudo começa por analisar o desenvolvimento do ensino politécnico. Mesmo correndo o risco de ser acusado de estar a ser defensivo, na medida em que participei na criação do ensino politécnico, entre 1977 e 1980, não posso deixar passar em claro alguns aspectos.

Em primeiro lugar as opiniões expressas no trabalho são baseadas no conhecimento actual, que evoluiu nos últimos 25 anos, mesmo quando analisa as decisões então tomadas. Em segundo lugar, parece atribuir à decisão inicial todo o resultado, como se entretanto não tivessem sido tomadas decisões políticas que influenciaram esse desenvolvimento. A análise é ligeira e ignora as condições, ou os condicionalismos, da sua fase inicial.

Finalmente, a utilização da expressão *visão míope* indicia que estamos perante um afloramento de opiniões, mais do que uma análise científica da realidade.

Ao analisar o sector privado, aparecem as primeiras notas que dão indicação do aspecto da diversidade ou diversificação considerado e que se traduz na distribuição das vagas por áreas científicas. De facto, ao afirmar que o *sector público contribuiu bem mais do que o privado para a diversificação do sistema*, a afirmação é sustentada por uma nota onde se indica a concentração de alunos do privado nas áreas das Ciências Sociais e de Comportamento, da Gestão e do Direito.

No entanto, nos capítulos introdutórios foram avançados vários tipos de diversidade, entre eles, por exemplo, a diversidade estrutural. Neste campo, o ensino privado terá contribuído mais para a diversificação do

que o ensino público, quer no que se refere à sua organização interna quer no perfil e dimensão das instituições.

A análise da distribuição regional do ensino superior não oferece reparos de monta, embora a comparação, entre regiões, das vagas oferecidas pudesse beneficiar da sua referência a dados da população de cada um dos distritos ou regiões autónomas. Tal não significa que se defenda que o número de vagas tenha de ser proporcional à população. De um ponto de vista da análise, esta comparação poderá permitir uma aferição das políticas conduzidas.

Diversidade de cursos

Como referido anteriormente, o estudo baseia a análise da diversidade de cursos (programática) no número de vagas por área científica. É um indicador pobre e pouco revelador da ideia de diversidade que transparece dos capítulos introdutórios. A utilização apenas do parâmetro área científica leva a confundir cursos com organizações curriculares muito diversas, com objectivos e perfis de formação diversos, com públicos diversos, com metodologias de ensino diversas, etc. Toda uma panóplia de factores de diversidade, muito mais importantes e reveladores da realidade, que interessará mais directamente aos candidatos a estudantes e empregadores do que apenas a área científica.

O estudo conclui que no ensino público há uma distribuição “equilibrada” de vagas por área científica, sem qualquer análise crítica relativamente às áreas consideradas e apesar de haver uma área com 1 500 vagas e outra com 11 600. Caso se tivesse usado uma organização diferente das áreas científicas, que não a da UNESCO, a distribuição seria certamente diferente, pelo que o termo “equilibrada” carece de fundamento se não se apresentar um termo de referência.

Por outro lado, a distribuição de vagas do ensino privado é descrita como de *enorme* concentração no código 300, o que sugere um juízo de valor negativo relativamente ao termo *equilibrado* usado para o ensino público.

Poderiam, no entanto, ter sido utilizados referenciais para aferir do equilíbrio, ou não, da distribuição de vagas. Por exemplo, as necessidades do mercado de emprego, a procura dos estudantes ou, eventualmente, a distribuição da oferta de vagas por área científica de outros países.

A primeira conclusão quanto às causas da diversificação não decorre da análise feita. De facto, não se encontram no estudo fundamentos para se afirmar que *a diversificação não aconteceu devido à oferta de novos cursos para preencher novas necessidades do mercado e que foi mais a consequência de interesses estratégicos das instituições ou do desenvolvimento de novas áreas do conhecimento.*

Os autores afirmam que, *na sua opinião*, o aumento da oferta *foi mais determinada pelo que as instituições imaginaram como necessidades ou nichos de mercado, do que demanda real do exterior sobre estas.* O próprio estudo deixa em aberto se por mercado e demanda se refere a empregadores ou candidatos a alunos. No entanto, o termo *imaginaram* em contraponto com o termo *real*, sugere que as instituições de ensino superior estão desligadas da realidade, sem que o demonstre.

Perguntar-se-á como deverá ser determinado o desenvolvimento do ensino superior. Em meu entender, de um ponto de vista qualitativo, ou seja dos objectivos de aprendizagem, faz sentido oferecer uma formação de base alargada que permita sustentar aprendizagens futuras e desenvolver competências indispensáveis à vida, incluindo a vida profissional. De um ponto de vista quantitativo, os sistemas devem responder à procura dos candidatos, cabendo aos poderes públicos procurar influenciar essa procura em função de análises prospectivas de tendência do mercado de trabalho e de déficits reais ou previsíveis de diplomados em determinadas áreas.

É referida *alguma tendência dos politécnicos para copiarem as universidades*, o que também não decorre do estudo feito. No entanto, omite-se que também as universidades evoluíram, que não são hoje o que eram no início da década de 70, e não se explica o porquê desta evolução.

O estudo conclui ainda que *as instituições privadas não usaram a sua autonomia institucional para contribuir para a diversidade do ensino*

superior e que, pelo contrário, elas concentram a sua oferta de ensino num número limitado de áreas. Mas, caso as instituições privadas tivessem uma distribuição de vagas por área científica idêntica à das públicas, poder-se-ia, por absurdo, tirar a mesma conclusão, que não tinham contribuído para a diversificação pois se tinham limitado a reproduzir a distribuição de vagas do ensino público. Este ponto mostra a fragilidade desta conclusão.

Finalmente, afirma-se no último parágrafo, ao tratar do papel do Estado na regulação do sistema, que *muitos dos problemas que o ensino superior português enfrenta hoje resultam, em grande parte, do facto de na última década o Estado se ter demitido desse papel em numerosas ocasiões.* Mesmo que se possa ter esta opinião, ela não decorre certamente do âmbito do estudo realizado, sobre diversificação e diversidade dos sistemas de ensino superior.

Conclusão

O estudo apresenta uma análise interessante da bibliografia e das teorias sobre a diversificação e diversidade dos sistemas de ensino superior, confrontando vários autores e conceitos.

Por outro lado, procura tirar algumas conclusões para o sistema nacional e acaba por defender as linhas mestras da Lei do Ordenamento e Organização do Ensino Superior, nomeadamente o sistema binário, o organismo de regulação independente e uma maior intervenção do poder central. No entanto, essa defesa carece de fundamento, como procurei demonstrar, sem ter sido exaustivo.

O objectivo declarado do estudo é a diversificação e diversidade dos sistemas de ensino superior e, em particular, o caso português. Para o efeito foram usados dois indicadores, a distribuição regional e a distribuição por áreas científicas das vagas de acesso ao ensino superior.

Em meu entender, enquanto que o primeiro indicador permite uma análise com conteúdo significativo, o segundo, usado para tratar a questão da diversidade de oferta de cursos, não permite uma análise com conteúdo real. E é assim porque se ignorou todo um conjunto de características de diversificação ou diversidade que permitiriam dar

conteúdo a uma análise da diversidade programática, quer do ponto de vista dos empregadores, quer do ponto de vista dos candidatos à formação. Questões como a diversidade dos objectivos de formação, da organização curricular, das metodologias e dos públicos alvo, que seriam questões substantivas, não encontram referência no estudo.

Algumas das asserções constantes das conclusões ou não decorrem dos indicadores usados para análise do caso português ou apresentam uma ligeireza de análise que obriga a classificá-las como opiniões e não como verdadeiras conclusões.

Muito obrigado.

Debate

Maria Odete Valente - Tenho vindo a tentar encontrar algum fio condutor que esteja subjacente às apreciações sobre a bondade da diversidade. Isto é, partimos do pressuposto, logo de manhã, que a diversidade é boa, porque na natureza a diversidade é a fonte de toda a riqueza, e à sua semelhança, nos sistemas sociais a diversidade seria igualmente boa, mas sem especificarmos porque é que acreditamos que assim é, nem discriminando as razões que nos permitiriam sustentar tal convicção no confronto com os factos da situação actual.

Ora, na minha apreciação dos grandes problemas do ensino superior, um deles, que ainda não foi aqui focado, tem a ver com o facto de neste sistema, que em princípio devia ser de grande responsabilização do estudante por aquilo que aprende, cerca de 50% dos estudantes não estarem a estudar aquilo que desejariam ter escolhido e ter estudado. Isto é, não há confluência entre a área em que queriam profissionalizar-se, estudar, aprender, seja qual for o objectivo dessa formação superior, e a área de estudos que frequentam. Por um lado há este desfasamento, por outro lado vemos que os estudantes são arrastados para longe da sua região, o que poderia corresponder a um objectivo de descentralização nas respostas aos interesses dos alunos, mas resulta numa desadequação a vários níveis, porque os alunos não vão estudar aquilo que de facto desejam e são na maior parte das vezes arrastados exclusivamente pela cegueira do sistema do concurso que conduz a situações muito anómalas, como, por exemplo, termos nos Açores os estudantes de Lisboa e os estudantes dos Açores em Lisboa com os professores de uma Faculdade de Lisboa a dar as aulas aos seus alunos de Lisboa numa ilha dos Açores. Este é apenas um exemplo do que ocorreu várias vezes em Geologia na Faculdade de Ciências de Lisboa.

Este desfasamento, este desencontro total entre o que os alunos desejariam estudar e aquilo que conseguem, acrescido das deslocações perfeitamente injustificadas, sem nenhum fundamento lógico, deve levar-nos a pensar que para a diversificação do sistema ser considerada boa deveria contribuir para que os estudantes tivessem mais possibilidades de escolha à sua disposição e para uma maior confluência entre os seus

interesses e os estudos que frequentam. Julgo que seria muito importante saber se, por exemplo, nas regiões em que houve uma grande diversidade de oportunidades, essa relação mais positiva entre o interesse do alunos e os cursos que estudam se verificou, ou se essa diversidade, essa maior oferta de oportunidades, não levou a uma maior satisfação individual. Parece-me que este é um critério importante a considerar na análise da virtude da diversidade, nos contextos em que opera.

Uma outra questão tem a ver com a satisfação institucional e já não com a do estudante. Num sistema em que é preciso racionalizar, qualquer instituição não só deve, mas tem o dever de potenciar ao máximo a diversidade de formações que pode oferecer com os recursos de que dispõe. É mesmo um dever institucional. Isso significa que toda esta questão do sistema binário um dia terá de acabar, por muito que custe às pessoas aceitá-lo e as instituições deverão justificar os seus recursos, oferecendo as formações de níveis diversificados que forem capazes de oferecer com os meios que têm.

Resumindo, julgo que esta questão de ligar a diversidade ao sistema binário não é a mais adequada, pois é obrigação de cada instituição potenciar ao máximo os seus recursos e saberes criando diversidade e ao mesmo tempo contribuindo para a satisfação individual dos estudantes, permitindo que estudem nas áreas para que estão motivados sem terem de fazer deslocações quando estas não têm qualquer justificação baseada na natureza dos estudos ou de procura de melhores contextos de formação, e que constituem um pesadíssimo encargo para as famílias portuguesas.

Jacinto Jorge Carvalho – Julguei que, depois de ter colocado algumas questões da parte da manhã, obteria agora respostas diferentes. A propósito das intervenções do Senhor Dr. António Magalhães e da Senhora Dr.^a Fernanda Correia mas, sobretudo, da primeira, eu diria que reforço as minhas reservas acerca dos preconceitos e da necessidade de discutirmos os pressupostos. De facto, o estudo não será Jacobinista mas, como eu disse, é incompleto e prematuro, relativamente às conclusões que pretende tirar. Não vou repetir algumas das questões porque me revejo, inteiramente, nas observações que acabaram de ser feitas pelo

Professor Pedro Lourtie. Como eu já tive oportunidade de dizer, não houve, do meu ponto de vista, nenhum mercado de educação, não se criaram condições para isso e, muito menos, o ensino privado funcionou, ou pôde funcionar, sob as regras inerentes à existência do mercado. Para mim, só existe mercado quando existe igualdade de condições de acesso ao bem que se oferece. E é evidente que não há nenhum mercado quando os estudantes têm de pagar, integralmente, do seu bolso ou das suas famílias, o preço do serviço que obtêm e quando tem ao lado um sistema público a oferecer-lhe o mesmo bem, praticamente, em termos gratuitos. Para além dos condicionanismos de funcionamento que foram postos ao próprio ensino privado.

Depois quanto ao conceito de regulação e à dicotomia auto-regulação ou regulação pelos poderes públicos. Também concordo com o Professor João Ferreira do Amaral, quando diz que não é útil, ou não é sequer sustentável, acreditar que um sistema de auto-regulação pelo mercado funciona em relação à educação, e mesmo a outros bens. Parece-me indispensável a função da regulação. Mas uma coisa é função de regulação, outra coisa é o dirigismo Estatal. Nós não estamos a falar de regulação, o Estado não foi capaz, não teve competência política para fazer regulação. Tem um sistema dirigista baseado no controle *a priori*, que ainda por cima não é capaz depois de gerir, minimamente.

Depois gostaria, rapidamente, de me referir ao artigo do Professor Sousa Franco. Achei injusto, mas o Professor Sousa Franco não precisa que eu o defenda sobre esta matéria. Aliás, é das pessoas que há mais anos reflecte sobre as liberdades de aprender e de ensinar. Mas não me parecem aceitáveis as conclusões a que o estudo se refere, no sentido de que a realidade demonstra a falta de razoabilidade da asserção do Professor Sousa Franco, e mostro já porquê. Desde logo, a propósito do conceito de ensino livre. O conceito de ensino livre para o Professor Sousa Franco não é, com certeza, igual a ensino privado, no sentido em que o Senhor Dr. Magalhães há pouco dizia. O conceito de ensino livre pressupõe a ideia de liberdade de escolha das famílias, em igualdade de condições, não é igual ao ensino privado que nós temos. E, portanto, as teses do Professor Sousa Franco assentam na leitura que ele faz do art.º 43 da Constituição, e da prevalência deste artigo, ou pelo menos, do condicionamento que dele resulta em relação aos art.ºs 75 e 76. Não há

outra leitura possível, do meu ponto de vista. Portanto, as instituições mais autónomas criarão um sistema mais diversificado, na perspectiva de que tínhamos um sistema concorrencial, em igualdade de condições, em que haveria verdadeira liberdade de escolha das famílias, sem constrangimento de ordem económica. E só assim poderíamos falar de um sistema de ensino livre, no sentido que o Professor Sousa Franco refere. Peço-lhe desculpa a ele por, eventualmente, o estar a interpretar mal, até porque não sou com certeza, seu advogado.

O ensino privado é financeiramente menos dispendioso. Os números de que disponho e a que me tenho referido demonstram-no, como os próprios números divulgados pelo Ministério da Educação sobre os custos do ensino superior público também demonstram. Aceito que estes números possam ser simplistas. Mas também são simplistas as conclusões do relatório.

Nós temos no ensino superior em geral, ou tínhamos o ano passado, cerca de 340 000 alunos: cerca de 207 000 alunos no ensino superior público, universitário e politécnico, e 113 000 alunos no ensino privado.

No ensino superior privado os alunos pagaram de propinas e outras verbas cerca de 50,85 milhões de contos; no ensino superior público, o Orçamento do Estado destinou-lhes 203 milhões de contos, a que se acrescentou depois mais 10 milhões, sem contar com os dinheiros recebidos através de financiamentos das infra-estruturas, das actividades de investigação, do PIDDAC, do PRODEP, etc. Com estes valores, apenas, nós temos um custo médio por aluno no ensino superior privado de 450 contos, e no ensino superior público, de cerca de 900 contos por aluno, sem contar com as outras verbas porque, se contarmos com elas, dá cerca de 1 300 contos por aluno. Eu concordo que esta análise é simplista e que temos que ter em conta outros factores, mas temos aqui uma *décalage* superior a 100%. Portanto, não há dúvida nenhuma acerca da enorme diferença de custos entre ensino público e ensino privado.

Quanto ao ensino privado ter contribuído para agravar assimetrias regionais no que respeita à distribuição territorial da oferta, e conforme já disse na minha intervenção da parte da manhã, é evidente que não se poderia pretender que o ensino privado se instalasse em locais onde não

existe procura. Muito menos quando a sua subsistência depende apenas das receitas das propinas pagas pelos estudantes. Tudo seria diferente se realmente tivéssemos um sistema baseado na livre escolha das famílias e dos estudantes sem constrangimentos de ordem económico-financeira.

No que se refere ao objectivo da igualdade social, há dados apurados que mostram, claramente, que os alunos do ensino privado provêm de estratos socioeconómicos mais debilitados que os próprios alunos do sector público. Entendo que este dado deveria ser reflectido a propósito do sistema de financiamento do ensino superior. Aliás, penso que algumas das observações que o Professor Ferreira do Amaral fez, mas não desenvolveu, também andariam à volta desta questão. Efectivamente, as famílias mais debilitadas mostraram a sua disponibilidade para fazer um esforço de investimento na educação dos seus filhos. E esta questão deveria, efectivamente, ser objecto de reflexão, o que não tem acontecido.

Julgo, sem ter que retirar mérito e interesse ao estudo, pela discussão que ele suscita, que se quisermos estabelecer uma discussão sobre medidas estratégicas a introduzir no nosso sistema educativo e, particularmente, no nosso sistema de ensino superior, teremos necessariamente de aprofundar o debate sobre as noções com que estamos a trabalhar e sobre as conclusões que podemos tirar da análise da realidade que estamos a observar.

Luís Sousa Lobo – Desejo, neste painel, focar apenas alguns pontos, de maneira relativamente abreviada.

Em primeiro lugar, a propósito do estudo que foi feito sobre oferta de cursos no Ensino Superior, considero que, de facto, em termos regionais, se devia fazer as comparações usando capitação ou então comparando a oferta com a procura. Em algumas regiões, a procura de ensino superior subiu mais. Vê-se que há localmente, um défice entre oferta e procura em certos casos. Assim se comparavam as várias regiões correctamente, não apenas usando os números brutos.

Por outro lado, penso que com este estudo se podia avançar para análises mais detalhadas por áreas disciplinares. Vou explicar as razões.

Lembro o inquérito socioeconómico que foi feito pelo CNASES com a orientação científica do Professor Casimiro Balsa e o apoio financeiro da Direcção-Geral do Ensino Superior. Discutimos muito a maneira como o inquérito poderia ser feito. Orientação semelhante tem sido praticada na Universidade Nova num inquérito anual a que chamamos dos “Novos da Nova”, feito regularmente desde há cinco anos. Como os cursos não têm mais de cinco anos, isso significa que todos os actuais alunos da Universidade Nova já passaram por este inquérito, que é anónimo, mas reflecte o que se passa nas várias faculdades.

Verifica-se nesses inquéritos que há diferenças marcadas entre faculdades, na mesma Universidade, isto é, entre áreas disciplinares. A comparação que se faz entre público e privado, devia pois ser feita por áreas geográficas mas também por áreas disciplinares. Isso vai dar conclusões muito mais relevantes e pertinentes em termos de avaliação da procura social. No caso da Universidade Nova há três faculdades “elitistas”, com uma percentagem mais elevada de estudantes que provêm de famílias com capital cultural superior (pai ou mãe com curso superior), e que são a Faculdade de Direito, a Faculdade de Economia e a Faculdade de Ciências Médicas. Há uma Faculdade a que podemos chamar democratizante que é a Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, que tem apenas 25 ou 28% de filhos de pais com curso superior. E há a Faculdade de Ciências e Tecnologia que está a um nível intermédio. Mas mesmo dentro destas duas Faculdades, que têm 15 licenciaturas, há assimetrias marcadas entre a procura das várias licenciaturas. Portanto, é interessante verificar quais são as áreas que estão a democratizar mais e a dar acesso a estudantes de famílias com capital cultural mais baixo, e qual o motivo. No fundo, as escolhas têm a ver com o imaginário, com as motivações, com as aspirações das pessoas, etc. E como há assimetrias grandes entre as áreas, mais fortes do que as assimetrias regionais, eu acho que a leitura comparada por áreas científicas é capaz de ser tão ou mais interessante que a comparação entre áreas geográficas.

A propósito recordo que no estudo do CNASES, embora seja um estudo sobretudo à escala macro, também lá estão as várias áreas, mas a amostra é apenas de 6 000 pessoas e as diferenças entre áreas têm ali

algumas limitações em termos de dar significado estatístico aos resultados.

Verifica-se que no sector privado se encontra também um grupo de maus alunos das famílias ricas, com algum significado. O privado parece ter uma clientela de segunda oportunidade: é a segunda oportunidade dos alunos mais fracos das famílias ricas, e também de estudantes de famílias mais carenciadas que, por razões, provavelmente, da barreira cultural têm médias mais baixas, e não podendo suportar na altura própria o custo do ensino e das deslocações, estão muitas vezes a estudar mais tarde e a trabalhar ao mesmo tempo. De facto, no ensino privado a percentagem de estudantes trabalhadores ou de trabalhadores estudantes é mais elevada. Por vezes, há um esforço financeiro acrescido das famílias, outras vezes há um esforço do próprio, mais tarde, aluno trabalhador já com 25 ou 30 anos. Por outro lado, agora que as bolsas contêm a propina até um valor próximo de 35 contos por mês (175 euros), pode-se dizer até que os mais carenciados estão privilegiados na opção, porque se o estudante carenciado for para o ensino privado também lhe pagam as propinas até àquele valor. Um aluno de família muito rica não tem problemas, para eles não há barreira económica, porque o pai paga o que for preciso. Contudo, para os de escalão intermédio, pagar cinquenta contos num lado e cinco no outro já faz diferença. Os mais carenciados, com direito a bolsa, acabam por ter uma opção de escolha maior, o que é um efeito curioso.

Na questão da oferta e da procura, eu sou um forte defensor do espírito de Bolonha, não por razões burocráticas e regulamentistas, mas pelo contrário, para promover a diversidade das escolhas e o aumento das oportunidades. Porque o espírito de Bolonha, tal como ele se está a traduzir neste momento (vamos ver o que se passa em Salamanca e em Praga), visa dar uma maior legibilidade internacional aos graus. Com graus muito longos, é evidente que o estudante para se movimentar dentro do sistema de ensino terá mais problemas. Por outro lado, verifica-se que o estudante, aos dezassete anos, quando escolhe, fá-lo por razões várias que, às vezes, aos vinte e um ou vinte e dois anos, já estão reajustadas. E se nós, realmente, os colocamos na calha de um curso muito longo, eles, no fundo estão a perder a oportunidade de reajustar atempadamente o seu percurso escolar, e terão mais dificuldades. Os

cursos de cinco anos raramente são de cinco anos. Acabam por demorar seis. Com cursos mais curtos, é mais fácil reajustar o percurso escolar. Portanto, os alunos vão querer procurar formações mais curtas, e a oferta internacional, em termos de redes de universidades, vai obrigar a ter em conta este efeito da diferenciação da procura e de oportunidades para a procura. Portanto, o grau, sendo mais curto, permite que o estudante complete o primeiro grau e a seguir mude para outro sítio, para outra instituição. Julgo que a pós-graduação vai ser muito internacionalizada, enquanto a formação básica vai continuar sobretudo ligada à clientela dos próprios países.

Vou ilustrar as incongruências do sistema actual com um caso. dos vários que se conhecem de estudantes que vão fazer um ERASMUS no último ano do curso de Engenharia. Quando chegam ao Imperial College ou a uma outra Universidade em Inglaterra, verificam que já fizeram as cadeiras correspondentes ao bacharelato. Aceitam-nos no mestrado, o qual fazem num ano e voltam a Portugal. Já têm pois o mestrado inglês mas não têm a licenciatura portuguesa. E, entretanto, vão-lhes aparecendo ofertas de emprego. Por essa razão, eu sou favorável ao processo de Bolonha, por permitir uma melhor comparabilidade dos diplomas e uma maior mobilidade dos estudantes, etc.

Finalmente uma referência à questão do ensino politécnico versus universitário. O sistema de ensino superior está diversificado e, quer se queira, quer não, vai haver rankings. No Brasil consultam-se os resultados do “provão” quando se quer comparar universidades, ou os dados do CAPES. Tem lá todos os mestrados classificados e vemos logo se a universidade tem 0 mestrados, 5 mestrados ou 50 mestrados, e qual é a pontuação dos respectivos mestrados. Na Europa e em Portugal o ranking vai aparecer, como aparece nos Estados Unidos. Parece que o Diário de Notícias está a preparar alguma coisa. Quer este ranking do Diário de Notícias funcione ou não, vai haver uma altura em que vai surgir um ranking credível. Se não for este, haverá outras tentativas.

O que é que pode ser a diferença genérica entre politécnico e universitário? Eu tenho tendência para pensar que seja assim: é útil que o primeiro grau seja o mesmo, que tenha a mesma denominação, justamente por causa da mobilidade. Isso era, no fundo, o que já estava

na Lei que a Assembleia Nacional aprovou em 1973, por iniciativa do Ministro da Educação, Veiga Simão. O grau é o mesmo, a natureza da instituição é que é diferente, sobretudo no que diz respeito não só ao tipo de ensino, mas também ao corpo docente. Se formos à terminologia americana do *research oriented* versus *teaching oriented*, eu digo que as universidades em Portugal e na Europa em geral, são *research oriented*. Toda a carreira docente universitária é definida numa lógica institucional com essas características. Se num determinado departamento universitário não se está a publicar regularmente, considera-se isso inadequado. Espera-se da universidade que a instituição seja *research oriented*, e a carreira docente é definida nessa base. O Politécnico, pelo contrário, é *teaching oriented*. Podem existir grupos que fazem investigação, mas não faz parte da expectativa, não faz parte da lógica da carreira estar a favorecer a progressão numa base *research oriented*. Precisamos de muitas instituições a desempenhar esse tipo de ensino. Algumas universidades, sobretudo privadas, estão a desempenhar essa função, embora continuem com o rótulo de universidade.

Quanto à comparabilidade dos custos do ensino, devo dizer que também deverá ser feita por áreas, porque se o ensino público de Direito custa 400 contos por aluno e ano, o de Engenharia 800, e o de Medicina 2 000, é evidente que, não havendo Medicina e poucas Ciências e Engenharias no privado, os custos são em média mais baixos. Os custos têm que ser comparados por áreas homólogas. Concordo que se façam comparações por área e para qualidade igual. Não se podem fazer generalizações, convém encontrar casos exemplares com comparabilidade. Neste momento, tendo em conta as assimetrias dos custos por áreas e vários outros aspectos, incluindo a procura social, não é aceitável que se continuem a fazer comparações com base na macro análise.

A propósito da chamada endogamia do corpo docente, gostava de referir um artigo que saiu na revista “Nature” desta semana. Dois investigadores espanhóis, que estão a trabalhar em Edimburgo, fizeram, em determinada área científica, uma comparação entre quatro países quanto à endogamia do pessoal docente, ou seja, a taxa dos professores de uma determinada universidade que são ex-alunos dessa mesma universidade. Essa taxa dá 95% de endogamia em Espanha, 50% em

França, 17% no Reino Unido e 7% nos Estados Unidos. Portanto, nos Estados Unidos as universidades têm, em média, 93% de professores que vieram de outras universidades. E em Portugal, como estamos?

Finalmente, só uma nota, quanto à avaliação por entidades independentes. No caso do Brasil, o “provão” e a avaliação do CAPES, são conduzidos por entidades estatais, embora com comissões independentes. No entanto, nos EUA, o ABET, Accreditation Board of Engineering and Technology, não é uma Ordem profissional, é uma instituição *ad hoc*, feita só para conduzir a acreditação. Uma acreditação ou avaliação feita por uma entidade independente pode desempenhar um papel importante na qualificação dos cursos e, se for credível, pode desempenhar um papel também muito importante na percepção pelo público das diferenças entre as escolas.

Vasco Cardoso – Assisti com muito interesse e com especial atenção ao debate que hoje aqui tivemos. Não tive o tempo que seria necessário para aprofundar aquilo que são as conclusões do trabalho que é aqui apresentado e os dados que aí vêm reflectidos, mas, numa primeira apreciação, devo dizer que algumas das reflexões que os estudantes, de forma empírica, como é óbvio, foram acumulando ao longo destes últimos anos, têm algum reflexo nas conclusões que são tiradas neste documento. Mesmo sem termos tido, para convergir mais ou menos neste mesmo conjunto de ideias, os instrumentos que seriam necessários para dar uma base mais sólida a esta nossa reflexão, o facto é que existe essa convergência.

Pela minha parte, não sendo técnico nem especialista nesta matéria, penso que seria interessante abordar aqui a perspectiva do estudante do ensino superior perante esta questão da diversidade. Essa matéria já foi abordada por Conselheiros que me antecederam, mas é importante que se pergunte se esta é a diversidade que os estudantes procuram, a que querem e na qual eles se revêm. E aquilo que nós verificamos é que, apesar do aumento significativo da oferta que existiu, quer em termos absolutos, quer em termos relativos, em qualquer um dos subsistemas, as diferenças que existem entre aquilo que é a vocação da larga maioria dos

estudantes do ensino superior e as áreas onde eles estão, efectivamente, colocados, são abismais.

O estudo não contempla esta parte, mas seria interessante observarmos, em função da diversidade de oferta que existe, aquilo que foi a colocação dos alunos ao longo destes últimos anos, em que lugar ficaram colocados na maior parte dos casos. Se observássemos com atenção esta questão seria mais facilmente compreensível aquilo que é a opção que muitos alunos fazem por interesses completamente diferentes daqueles que são a sua verdadeira vocação e aquilo que é a oferta que é apresentada. Opção essa muitas vezes condicionada por questões económico-financeiras. Penso que o facto de 56% dos estudantes mais carenciados, de acordo com o inquérito sócioeconómico de 1997, se encontrarem no ensino superior particular e cooperativo é significativo.

Também seria interessante sabermos se aquilo que é a apetência pela formação, as expectativas que são criadas ao longo da formação no ensino secundário, têm depois consequência e correspondência na diversidade que é oferecida no ensino superior. E depois, quais são as consequências do cruzamento desta realidade, com os níveis de insucesso escolar que existem, preocupantes ao nível da conclusão das licenciaturas. O Senho Ministro da Educação, respondendo a uma série de questões que lhe foram colocadas pelos estudantes do ensino superior, afirmou que um estudante leva 9 anos a concluir uma licenciatura. Este número, não pode estar desligado daquilo que é o conjunto de oferta que existe e o tipo de oferta que existe.

Uma outra questão que o estudo reflecte com grande evidência é que a diversidade que nós temos não foi a diversidade que o país procurou, foi aquela que, casuisticamente, foi surgindo. Por duas questões fundamentais: em primeiro lugar, uma questão que tem a ver com o não investimento no ensino público, ao nível daquilo que eram as necessidades na década de 80 e na década de 90, e, por outro lado, a oportunidade que a iniciativa privada encontrou nesta questão, criando um conjunto significativo de ofertas em áreas localizadas nos dois grandes centros urbanos. Poderíamos concluir que, sendo a diversidade um elemento positivo dentro do sistema, aquela que existe não foi aquela

que se procurou, nem é aquela que hoje se deveria ter, de acordo com o que são as nossas necessidades.

Sou estudante da Universidade da Beira Interior e, em relação às universidades ditas periféricas, ou mais recentes, queria dizer que as distorções continuam a existir, continuam a agravar-se. Uma delas é a criação de cursos, quando a lógica fundamental que preside à criação desses mesmos cursos é a procura de mecanismos de financiamento para as instituições. Para uma instituição, a criação de mais um curso de engenharia, quando o número de candidatos é extremamente reduzido, do ponto de vista financeiro não compensa, enquanto que a criação de mais um curso da área 300, mesmo que o mercado já esteja saturado nesta área, como há procura, compensa. Compensa pelos alunos que entram e pelas verbas que revertem para a instituição, e compensa porque a fórmula de financiamento incide, sobretudo, no número de alunos. Penso que, também a este nível, existem distorções que não estão a ser corrigidas e que a responsabilidade política relativamente a esta matéria não está a ser assumida.

Uma outra questão, relacionada com esta distorção da diversidade, tem a ver com os alunos do ensino superior particular e cooperativo. Este ano houve uma redução de cerca de dez mil vagas no ensino superior particular e cooperativo, existem situações preocupantes em algumas instituições do ponto de vista dos alunos. Nós temos vindo a reivindicar, do ponto de vista político, a contratualização entre o estudante e a instituição do ensino superior particular e cooperativo e o problema que está criado actualmente radica no facto de terem sido criados cursos para os quais, em determinada altura, a oferta correspondia à procura, quando hoje a oferta é maior do que a procura. E, portanto, os custos por aluno desses mesmos cursos aumentaram drasticamente nos últimos anos, num conjunto significativo de instituições de ensino particular e cooperativo. Aquilo que está a acontecer a algumas centenas, senão milhares de colegas meus, neste momento, é um aumento brutal das propinas, dos valores iniciais para valores que hoje são dificilmente suportados, com o risco de, caso não exista um número de alunos suficientes para esse mesmo curso, o curso encerrar. É uma posição complicada e que acho que é fruto desta mesma orientação.

Tenho pena que o estudo não tenha aprofundado as alíneas b) e d) daquilo que foi o enunciado do Professor Sousa Franco. Não que os outros aspectos não sejam importantes, permitindo apreciar a distribuição regional e a distribuição por áreas científicas do ensino superior público e do ensino superior particular e cooperativo. Mas seria interessante, na minha opinião, desmontar, no mais ínfimo pormenor, o argumento que, sistematicamente, vem para cima da mesa, com números que deixam muito a desejar, em termos de rigor e em termos de honestidade intelectual, que é a afirmação de que os cursos no ensino particular e cooperativo, são à partida, mais baratos, ou obedecem a uma racionalidade económica a que o ensino público não obedece. E acho que merecia a pena ter evoluído neste sentido, até porque é daí que deriva, uma justificação, um suporte político para o desenvolvimento deste mesmo sistema. Portanto, acho que era uma pista de trabalho, no caso de os autores estarem interessados em a desenvolver.

Finalmente, o que é que os estudantes pensam que deveria ser feito no sentido de resolver alguns destes problemas e algumas destas distorções?

Uma primeira questão é que o modelo de acesso ao ensino superior é um modelo que preserva estas mesmas distorções. Foi dito aqui que não poderíamos continuar com um modelo demasiadamente fechado e rígido e nós pensamos que alterações do actual modelo de acesso poderiam ser positivas.

Uma outra questão é a definição objectiva, e que, em nossa opinião, a Lei de Organização e Ordenamento do Ensino Superior não soube traduzir, daquilo que é o verdadeiro papel de cada um dos subsistemas. Dando o estudo a indicação de que o sistema binário está de acordo com aquilo que são as necessidades presentes, pensamos que, em relação a esta matéria, essa definição é importante. Acho que não é aceitável por nenhuma entidade académica, pelo menos pelos estudantes, o argumento de que o Governo não tem condições políticas para o poder fazer, ou não tem condições porque muitas vezes é sujeito a um conjunto de pressões, etc. Nós pensamos que não pode ser utilizado em nenhuma circunstância, esse argumento para se impedir que se avance com objectividade nesta matéria.

Uma outra questão tem a ver com o modelo de avaliação das instituições. Nós sentimos que esse modelo de avaliação das instituições, e hoje já aqui foi referido, necessita de ser aprofundado, necessita, sobretudo, de aumentar, drasticamente, a velocidade à qual tem vindo a decorrer nos últimos tempos. Sentimos que este processo entrou, em alguns aspectos, numa fase rotineira, que não introduziu dentro das instituições aquilo que era, inicialmente, o seu objectivo, ou seja, uma cultura de avaliação e que é um processo eminentemente burocrático e cujos efeitos não estão a ser potenciados. Temos também a ideia de que este era um aspecto a melhorar.

Uma última nota sobre a afirmação que surge nas conclusões de que, no sistema do ensino superior português, quer o controle pelo Estado, quer a coordenação pelo mercado se revelaram instrumentos incompletos de regulação política. Quanto a isto, julgo que quer a regulação pelo Estado que tivemos até ao momento, quer o tipo de mercado, em termos do ensino superior, não foram aqueles que procuramos, nem, aqueles que gostaríamos que existissem. Em minha opinião, os dois aspectos não podem ser colocados ao mesmo nível. E a redacção que aqui está posta em causa, indicia isso. Porque o nível de responsabilidade do Estado em termos de oferta pública e a responsabilidade que tem em termos de distribuição local e regional é, incomparavelmente, superior àquilo que é o papel da iniciativa privada, nesta área, no nosso país.

Maria José Miranda – Felizmente, o Reitor Sousa Lobo tocou vários aspectos que eu ia tocar também. Subscrevo, quase inteiramente, aquilo que ele disse. Também estou de acordo com aspectos focados pelo nosso jovem colega. Mas vou voltar a pegar, exactamente, no próprio estudo. Efectivamente, no que diz respeito ao caso português, o estudo é aquilo que é. Não anuncia mais do que é, nem faz mais do que anuncia. É, essencialmente, um estudo descritivo, que reputo do maior interesse. É perfeitamente evidente que, em função da metodologia adoptada, em função das variáveis seleccionadas, se chega a resultados diferentes. Mas é viável experimentar variadas metodologias, para ver o que é que dá? Estou a fazer, claramente, um elogio ao estudo, em termos de rigor, em termos de importância heurística, de abertura de novas pistas: não penso que seja, de maneira nenhuma, preconceituoso. É um estudo pelo qual

manifesto o meu maior apreço, embora, evidentemente, se como cientista, estivesse num projecto de investigação, teria feito as coisas de maneira algo diferente. Felizmente que as pessoas são diferentes!

Há dois pontos que gostaria de retomar.

A propósito da referência feita na exposição do Dr. António Magalhães à actuação do Ministro Roberto Carneiro, de quem, aliás, sou amiga pessoal, queria dizer que, efectivamente, esse disparate do carácter não eliminatório dos exames penso que não teve nada a ver com o privado, a não ser na facilidade concedida ao privado, porque os alunos iam lá, assinavam e tinham a prova feita. Isso teve, realmente, consequências tremendas no ensino superior, nomeadamente: o insucesso; a pulverização de privadas sem saídas profissionais, os empregadores também têm os seus critérios, quem paga manda; uma desvalorização do grau de licenciatura, que acho extremamente grave; e ainda as universidades públicas serem forçadas a abrir cursos para o desemprego, por causa da rácio, por causa da lei do financiamento. Isto também tem a ver com dois aspectos que foram focados pelo Luís Sousa Lobo, pela Odete Valente, pelo Vasco Cardoso, tem a ver com as variáveis do próprio estudo, tem a ver com o acesso ao ensino superior e com as modalidades de selecção, porque se trata de uma selecção por concurso. Efectivamente, durante uma determinada época da minha vida, finais de 80 até meados de 90, fiz uma série de estudos, alguns deles publicados em revistas internacionais, quer na América Latina, quer na própria Oxford Review of Education, sobre os procedimentos de selecção para o ensino superior. E houve um ponto que as várias pessoas tocaram, e de que também dei conta nesses trabalhos, que não foi formulado com muita clareza, sobretudo pelo nosso jovem colega. É extremamente importante saber se os alunos entraram, ou não, na primeira opção. A mim preocupa-me menos que tenham ido parar aos Açores, o que me preocupa é o problema da opção, isto em termos vocacionais. Ainda, quanto ao mérito do relatório, também o relatório do CNASES que conheço bem, é um estudo descritivo; mas nós temos que começar pelo descritivo, não vamos começar por inventar coisas, sobretudo em ciências sociais.

A última coisa que queria dizer tem a ver com as notas apresentadas no sumário quando referem que os objectivos das políticas governamentais não foram totalmente conseguidos, em parte devido ao crescimento do sector privado em sentido oposto ao dos objectivos de diversificação (distorções geográficas e oferta insuficiente de cursos técnicos). E é neste último aspecto que quero, exactamente, situar-me. Existe um desinteresse progressivo pelas áreas da ciência e da tecnologia, em favor das áreas das humanidades e das ciências sociais. Tenho os dados da National Science Foundation, estive presente na reunião de Tóquio em 1996 (OCDE), exactamente sobre isto, sobre o reconhecimento público da ciência e tecnologia.

No que respeita às candidaturas dos jovens no ensino superior, há um certo desprendimento, uma fuga, digamos assim, das áreas da ciência e da tecnologia. E penso que isto é uma variável intermédia, uma variável que tem de ser considerada no estudo porque, se tal não aconteceu, pode levar a uma conclusão menos sólida.

Rui Namorado Rosa – Queria agradecer o trabalho feito no relatório apresentado e que foi pretexto desta reunião, e fazer algumas pequenas notas. Já quase tudo foi dito, mas poderei estar em acordo ou em desacordo com várias das questões expostas.

Uma questão realmente central, em relação ao futuro do nosso sistema de ensino superior, é a monitorização das aspirações dos nosso jovens, embora se saiba que o público em formação ao longo da vida não se esgota nos nosso jovens. Mas, de facto, em relação a esse segmento muito especial, a monitorização das suas aspirações é um elemento que nos falta, até os próprios concursos de acesso não representam uma caracterização dessas mesmas aspirações. Penso que é um dado essencial que devemos ter. Tal como, por outro lado, se verifica a necessidade de termos em banco de dados todos os elementos relevantes para que, independentemente do grau de autonomia, ou do grau de regulação exercida pelas instituições, pelos órgãos, ou pelo Ministério, haja também capacidade de fazer prospectiva e capacidade de tomar decisões objectivas neste momento.

Portanto, conhecimento objectivo das aspirações, conhecimento objectivo dos dados que são recolhidos de natureza estatística, realização de estudos de prospectiva, reconhecendo embora as suas limitações, tudo isto é necessário para cada instituição, de per si, para o Governo ou para qualquer órgão de regulação poderem desempenhar as suas funções.

Em relação ao actual sistema e tendo sido referido por várias vezes a questão da sua natureza binária, que está consagrada, penso que há vantagem em que seja superada esta diversidade artificiosa do meu ponto de vista e considero a proposta que o Professor Sérgio Machado dos Santos fez, na sua intervenção inicial, como sendo uma proposta muito judiciosa na perspectiva gradualista de evolução do nosso sistema de ensino. Portanto, as universidades com estabelecimentos politécnicos, e politécnicos com estabelecimentos universitários, creio que é uma aproximação correcta, gradualista, como penso que devem ser as aproximações em matéria desta natureza. E essa natureza é, justamente, da dinâmica do sistema educativo, a questão dos antecedentes históricos e o seu peso em relação ao que hoje existe e àquilo que podemos hoje fazer. Portanto, este retrato, este olhar sobre os últimos 20 anos, é essencial, para podermos fundamentar opções futuras.

Tendo sido aqui abordada, diversas vezes, a questão da intervenção do sector particular e cooperativo, e embora esteja a favor da existência desse sector e reconheça, como muitos outros colegas, a importância que ele teve, julgo que temos que considerar, objectivamente, a crise em que esse sector, em parte, se encontra e a natureza do ensino que oferece. Estamos num país em desindustrialização, e chamaria até a atenção para a situação daquelas poucas instituições privadas que oferecem ensino da Engenharia e para a situação de dificuldade em que se encontrarão a curto prazo, isto sem falar de outras, como foi referido pelo nosso colega representante dos estudantes. O que vem chamar a atenção, uma vez mais, para a responsabilidade que agora impende sobre o Estado, pelas consequências no futuro dos jovens que frequentam ou frequentavam determinadas instituições, cuja viabilidade estará em causa, em particular aquelas que apostaram em ensinos que implicavam maiores investimentos, como é o caso de algumas no domínio da Engenharia. Aqui, a responsabilidade do Estado aparece mais uma vez, se não é no momento, é *a posteriori*. Isto faz pensar numa outra questão: quando

estamos a comparar ensinos particular e público, estamos a apreciar escalas de tempo demasiadamente curtas para que essa comparação se possa fazer. E, portanto, não estamos a falar em investimentos e amortizações que a criação desses sistemas implicam.

Finalmente, porque foi aqui referida, algumas vezes, a questão da internacionalização e toda a importância que tem, os riscos e o interesse que tem, também queria deixar uma palavra de precaução em relação às orientações da Declaração de Bolonha. Sem dúvida que não podemos estar isolados da reflexão internacional, mas não podemos ser arrastados, acriticamente, por opções que são tomadas em quadros objectivamente diferentes. Penso que a questão da Declaração de Bolonha deve ser tomada com muita precaução, sabendo até que o nosso problema está mais na interface do ensino secundário e da formação inicial e não, seguramente, na questão de progressão a níveis mais avançados de educação formal.

Portanto, quis dar uma opinião em relação a um assunto que é importante, e que foi referido aqui por alguns Conselheiros.

Pedro Lourtie – Quando se fala de desenvolvimento do ensino superior e da formação para o desemprego, se discute que áreas é que devem ser desenvolvidas, em que áreas se deve aumentar a capacidade, etc. a minha convicção é que há, um desenvolvimento qualitativo do ensino superior, no sentido do conteúdo da formação, dos objectivos de formação, e aí faz sentido ouvir os empregadores. É verdade que muitas vezes pouco dizem em relação a essas questões, mas é preciso saber decodificar a mensagem, não se trata de fazer aquilo que, supostamente, os empregadores pensam que deve ser a formação, mas é necessário ter esses dados em consideração para ajudar a reflectir.

Aliás, embora seja uma apreciação que não é totalmente científica, no sentido em que não tenho bases para fazer uma estatística sobre isto, julgo que em Portugal há alguma falta de formação que não corresponde aos conhecimentos científicos e técnicos mas, sobretudo, a outro tipo de competências: competências interpessoais, capacidade de trabalhar com os outros, capacidade de iniciativa, enfim, todo um conjunto de competências transversais insuficientemente desenvolvida no nosso país

que têm a ver com a cultura das instituições, a forma como é organizado o currículo e não têm muito a ver com as matérias, propriamente ditas.

Em termos quantitativos, acho que a resposta do ensino superior é claramente a procura dos estudantes. Agora, está nas mãos do próprio poder público, do Estado, procurar também influenciar essa procura, através de informação sobre quais são as áreas deficitárias. O desenvolvimento do Sistema de Observação de Percursos de Inserção de Diplomados do Ensino Superior, ODES, julgo que foi uma das iniciativas em que o objectivo era, precisamente, recolher, dados para que as pessoas tivessem hipótese de escolher, de fazer as suas opções de ensino superior, com algum fundamento.

Um segundo ponto, muito rapidamente, para não alongar mais. Em relação à sugestão que foi feita pelo Professor Sérgio Machado dos Santos, de acordo com a qual as instituições universitárias teriam cursos politécnicos e os sectores politécnicos teriam cursos universitários, estou, totalmente, de acordo. Só não percebo porque é que não se chama a todos universidades.

Alberto Amaral – Em primeiro lugar, queria dizer que este trabalho faz parte de um conjunto de trabalhos que estavam previstos no âmbito do CNE, com a ideia de promover um debate em torno do ensino superior que deveria ter estado concluído até Dezembro do ano anterior. Portanto, não podem esperar que, no prazo que foi dado, se façam todas as investigações e mais alguma. O documento que serve de base a este debate foi o possível dentro das limitações de tempo impostas.

Em segundo lugar vou tentar responder a alguns dos comentários feitos, mas como foram tantos não terei resposta para todos e vou optar por me referir aos que considere mais importantes.

Em relação aos custos do público e do privado não faz sentido nenhum fazer comparações da maneira como são feitas. Por um lado, como foi apontado pelo Professor Sousa Lobo, a distribuição das disciplinas é completamente diferente no público e no privado. Por outro lado, no caso do público há uma componente de 40% dos vencimentos que corresponde, essencialmente, ao trabalho de investigação, que não

aparece do lado do privado. Depois, até a própria estrutura de carreiras docentes e o sistema de contratação é completamente diferente (o exemplo brasileiro mostra isto de forma evidente); se 40% ou 50% do corpo docente é formado por indivíduos contratados numa base horária, não vamos poder comparar os custos com uma situação em que é necessário assegurar uma estabilidade de carreira, as respectivas progressões e as aposentações. Não é possível fazer estes discursos grosseiros, não faz sentido nenhum.

Há uma outra questão que eu gostava de levantar porque é, sistematicamente, utilizada como argumento a favor do sector privado. Os defensores do sector privado olham para a Constituição apenas para invocar os direitos. Ou seja, dizem que a liberdade de ensinar e de aprender é um direito fundamental, portanto, deve ser respeitado, esquecendo a parte dos deveres consignados na Constituição. A Constituição no seu art.º 75.º diz, muito claramente, que é dever do Estado assegurar uma rede pública para todos os cidadãos. Isto é uma obrigação a que o Estado não se pode eximir, a de providenciar uma rede pública para todos os cidadãos. Qualquer cidadão tem direito a exigir do Estado acesso a uma formação em rede pública. Isto está um bocado ligado com a questão do Professor Sousa Franco, porque ele, aliás como o Engenheiro Roberto Carneiro, associa claramente o conceito de ensino livre ao ensino não público, não estatal. Ora não me parece que os docentes do ensino superior público sejam de qualquer forma coagidos ou influenciados pelo Estado, produzindo por esse motivo um ensino menos livre. Ensino menos livre será, porventura, o que é ministrado em universidades confessionais.

Quanto à questão do financiamento de alunos, quero chamar a atenção para o seguinte: apesar de tudo, e o Professor Sousa Lobo lembrou-o e bem, há um sistema de apoio social aos alunos do privado. E se querem valores exactos, no último ano lectivo o custo de financiamento das bolsas do sector público foi ligeiramente inferior a 11 milhões de contos, e no sector privado foi ligeiramente inferior a 5 milhões de contos². O que, face à proporção do número de alunos, até

² Em 1993, o Estado despendeu 55 732 contos em bolsas de estudo para os alunos do privado (incluindo a UC). Depois, esta verba cresceu de forma rápida, atingindo 492 mil contos em 95/96, 1,9 milhões em 96/97, 2,86 milhões em 97/98, 3,96

nem está tão disparatado como isso. Além de mais, é preciso ver que a bolsa média do aluno do sector privado é superior ao dobro da bolsa média do aluno do sector público. Isto porquê? Porque, no caso do ensino privado, é admitida a existência de pagamento de propinas no valor de 350 contos por ano, o que minora a questão da desigualdade de tratamentos. Aliás, a introdução de bolsas para os alunos do privado é recente e o financiamento tem crescido a um ritmo elevado.

Em relação às sugestões do Professor Lourtie, para valorizar o trabalho, devo dizer que estou na disposição de o desenvolver desde que sejam dadas condições objectivas para fazer. Por exemplo, estou perfeitamente disponível para fazer uma análise da adequação da oferta dos cursos às necessidades do mercado de trabalho, desde que me consiga arranjar os dados relevantes das necessidades de recursos humanos. Ora, como sabem, todas as tentativas de fazer previsões nesta área falharam, pelo que não me parece correcto fazer sugestões que não são viáveis. Depois, também considero que uma avaliação da procura dos cursos pelos alunos medida pelas suas candidaturas também não tem sentido nenhum. O Ministério da Educação costuma gabar-se de que mais de 70% dos alunos já escolhem o seu curso em primeira prioridade; porém, a verdade é que esta avaliação da procura está distorcida devido à forma como o aluno escolhe os cursos e como faz o preenchimento dos boletins de candidatura. Porque um aluno que tem média de 12, nunca vai pôr a primeira opção em medicina, embora queira ir para medicina. Portanto, a forma como o aluno selecciona as suas prioridades está distorcida à partida e é impossível utilizar as fichas de candidatura dos alunos, para ter uma ideia da medida da procura.

Quanto à comparação com outros países, embora não estivesse contemplada no documento inicial, ela foi já hoje apresentada em relação a alguns países considerados relevantes (os países da privatização tardia). E se compararmos a situação de Portugal com a situação de outros países, como é o caso do Brasil, é obvio que a estrutura da oferta do ensino privado é muito similar à estrutura de oferta do ensino privado em Portugal. E a mesma coisa aconteceu em todos os países, é fácilmo mostrar isso. O que eu não aceito é que tendo apresentado uma

milhões em 98/99 e 4,72 milhões em 99/00. O número de beneficiados cresceu de 1500 em 95/96 para 11 085 em 99/00.

distribuição geográfica em que o sector privado concentra em Lisboa e Vale do Tejo 52,7% das ofertas, e na Região Norte 35,1%, o que no seu conjunto representa 88% do total, e que, no caso do sector público, a distribuição seja 27% no Norte, 34% em Lisboa e Vale do Tejo, ou seja cerca de 60% do total, me venham dizer que a oferta do privado não está mais concentrada que a oferta do público, ou que não está distribuída de forma mais heterogénea. Eu não sei ver isto de maneira diferente; bastará olhar para as figuras 1 a 4, do capítulo VI, para afastar quaisquer dúvidas.

A mesma observação é válida em relação à questão da distribuição das vagas por áreas científicas. A comparação das figuras 12 e 13 bastará para demonstrar a extraordinária concentração da oferta de cursos do privado na área 300 (Ciências Sociais, Comércio e Direito), ao contrário do que acontece no público, onde a distribuição é muito mais equilibrada. Não aceito a crítica sobre a forma de agregação dos cursos por áreas (não fomos nós que fizemos esta agregação, é a agregação oficial da UNESCO que a Direcção Geral do Ensino Superior usa e que nos forneceu e que constitui um elemento para comparações internacionais) e que dá uma grande concentração da oferta do privado nas ciências sociais, comércio e direito (47,8%). Não fui eu que inventei as áreas e, certamente, não estão a sugerir que baralhe as áreas para obter valores diferentes, misturando por exemplo Direito com Medicina e Matemática.

Além do mais, se lerem todos os programas do Governo, desde 74, verificarão que tem sido, sistematicamente, afirmada a grande necessidade de associar o desenvolvimento do ensino superior ao crescimento económico, concentrando ou dando prioridade a determinado tipo de áreas como as ciências e tecnologias e a economia, e dando prioridade ao crescimento dos politécnicos em relação às universidades. O que aconteceu, se nós compararmos a evolução do público e do privado, é que o crescimento do sector privado ocorreu, essencialmente, nas áreas dos cursos de papel e lápis, em sentido oposto ao definido nos programas do Governo. O privado privilegiou as áreas que não têm nada a ver com a ciência e a tecnologia, não têm nada a ver com os investimentos de natureza laboratorial. O que está no relatório é que, apesar de haver uma ideia do Governo de que o crescimento deveria ser num determinado sentido, por efeito da forma como cresceu o

privado, não há dúvida de que a evolução geral do sistema se deu no sentido oposto.

Concordo que faz sentido fazer uma aferição da oferta em relação à percentagem da população; isso irá minorar as discrepâncias da oferta em relação às regiões de população mais baixa (Alentejo, Algarve e Ilhas); porém, nada irá alterar em relação ao facto de a oferta do privado ser mais concentrada do que a do público sob o ponto de vista da distribuição regional. As conclusões serão as mesmas.

Quanto à análise da adequação da oferta às solicitações dos jovens, será muito complicada pela razão seguinte: a análise do que acontece hoje com a colocação dos jovens demonstra que os do interior, de uma maneira geral, procuram vir para o litoral, mesmo que a formação seja oferecida na zona. O que acontece no litoral é que há mais procura do que oferta de ensino público e, como parte dessas vagas do litoral são preenchidas por jovens vindos do interior, há uma migração dos jovens do litoral em sentido contrário. Portanto, o jovem do litoral migra para o interior, aquele que não conseguiu qualquer colocação no litoral, não tem outro remédio senão deslocar-se para o interior. E depois existe um fenómeno compensatório, que resulta de uma análise das vantagens e desvantagens de pagar o custo da deslocação, ou de pagar um maior custo de frequência numa instituição de carácter privado, mas no local de residência.

Finalmente, em relação à questão das comparações internacionais, gostaria de chamar a atenção para o estudo dos casos da Austrália e do Reino Unido. O que é dito no relatório é que a análise dos casos da Austrália e do Reino Unido, tal como é feita por peritos, quer australianos, quer do Reino Unido, mostra que a unificação do sistema não contribuiu para a diversificação. E diversificação mesmo em termos programáticos. Na Austrália foi feito um estudo, extremamente detalhado, sobre o tipo de cursos que foram oferecidos pelas novas instituições que resultaram da fusão dos politécnicos e chegaram à conclusão que, na maior parte dos casos, houve uma cópia dos programas oferecidos pelas universidades. Portanto, não houve um aumento de diversidade programática, pelo contrário: as instituições que, antigamente, tinham programas próprios, quando se tornaram instituições

universitárias, foram copiar, exactamente, os programas que já existiam nas universidades de maior reputação³

No caso do Reino Unido o que aconteceu foi que depois da criação do sistema unificado, por promoção dos politécnicos a universidades, o Governo determinou a realização de um exercício de avaliação da qualidade de investigação e propôs a distribuição das verbas para a investigação de acordo com os resultados. Estes eram expressos numa classificação de 1 a 5, e quem tinha 5 recebia uma verba substancial por investigador, quem tinha 1 não levava nada, havendo distribuições de carácter intermédio para as classificações intermédias. O resultado desse exercício foi que os grandes beneficiados foram, naturalmente, Oxford, Cambridge, a London School of Economics, as Universidades de Londres, de Edimburgo, enfim, as universidades tradicionais.

Na sequência deste exercício os antigos politécnicos que, aliás, se sentiram prejudicados em termos de captação de alunos quando adquiriram o seu novo estatuto (as notícias destes últimos dias mostram que algumas das novas universidades já estão a fechar instalações porque não conseguem atrair alunos em número suficiente, havendo já quatro instituições intervencionadas para evitar a falência), vieram dizer ao Governo que o exercício foi incorrecto porque fizeram uma avaliação em relação à investigação, a que eles tradicionalmente não dão prioridade. Por outro lado, os antigos politécnicos têm uma tradição de ensinar muito melhor do que as universidades que perdem demasiado tempo com investigação em detrimento do ensino e, portanto, se o Governo fizer um exercício de avaliação da qualidade de ensino com efeitos no financiamento, os antigos politécnicos serão certamente recompensados. E o Governo inglês, na sequência do processo de avaliação da qualidade da investigação, fez um exercício de avaliação da qualidade de ensino que colocou em primeiro lugar Oxford, Cambridge etc., etc., e as novas universidades, (antigos politécnicos), ficaram em regra nos últimos lugares. É evidente que isto aconteceu porque quando se faz um exercício desta natureza, se escolhem os indivíduos mais reputados em cada uma das áreas científicas. Ora os indivíduos mais reputados eram,

³ Ver, por exemplo Meek, L.V. e Wood, F.Q., (eds.), (1998), *"Managing Higher Education Diversity in a Climate of Public Sector Reform"*, Canberra, Department of Employment, Education, Training and Youth Affairs.

evidentemente, os melhores investigadores associados às universidades mais reconhecidas, onde havia uma grande valorização da ligação da componente de investigação ao ensino, o que deu, naturalmente, este tipo de resultados.

A utilização de resultados mais recentes do sistema de avaliação inglês da Quality Assurance Agency (QAA) para contraditar o que foi dito deve ser vista com um enorme ponto de interrogação. O sistema não está estabilizado, não é aceite pela maioria das instituições, ainda não está assente em moldes permanentes, tem havido uma mudança constante dos critérios que estão a ser utilizados. Portanto, estar a usar algo que, neste momento, é instável não é, propriamente, muito significativo⁴.

No relatório procuramos não tirar muitas conclusões, propositadamente. O que tentamos fazer foi verificar se determinado tipo de medidas políticas e de atitudes se tinham traduzido, na opinião de peritos competentes, em benefícios ou em resultados negativos para a diversidade dos sistemas. Pareceu evidente de todo o material que recolhemos, quer em relação ao sistema britânico, quer ao sistema australiano, que, de facto, houve uma hierarquização e não uma diversificação dos sistemas, o que é confirmado pelos peritos da especialidade.

⁴ Quem conhece o sistema implementado pelo QAA sabe que não é feita na verdade uma avaliação da qualidade do ensino. Cada instituição deve elaborar um conjunto de objectivos a atingir (por exemplo, diminuir em 2% a taxa de abandonos e aumentar em 1,5% a taxa de aprovações) e é avaliada em função do grau de cumprimento desses objectivos. A habilidade consiste em redigir objectivos aceitáveis mas que sejam fáceis de atingir para que a instituição obtenha as classificações máximas. O que é ridículo é que muitos avaliadores externos ganham hoje dinheiro a ensinar às instituições como elaborar os relatórios, o que constitui uma perversão total do sistema. Foi por esse motivo que o Grupo Russell das universidades inglesas de elite se insurgiu contra o sistema, recusando-se a continuar a participar nos moldes estabelecidos. Já depois da realização deste seminário, a contestação ao sistema levou ao pedido de demissão de John Randall, presidente do QAA e a uma previsível revisão de todo o sistema. É por estes motivos que afirmamos que invocar a boa colocação de alguns antigos politécnicos nas listas da QAA não tem grande significado nem representa uma vitória do sistema unificado.

Em relação à questão das entidades intermédias, o que está dito no relatório é que há um perito australiano que considera que, de uma maneira geral, os governos não têm força suficiente para actuar, por exemplo, para manter o binarismo, porque estão sujeitos a determinadas pressões políticas, nomeadamente em épocas eleitorais. Basta olharmos, em Portugal, para a forma de criação da Universidade do Algarve que nasceu de uma proposta da Assembleia da República nas vésperas de umas eleições e que ninguém teve coragem de votar contra. Por isso, ele conclui que a melhor forma de evitar esse tipo de movimentações é criar uma organização independente intermédia. Como eu disse, se puserem lá meia dúzia de catedráticos envelhecidos, verão que o sistema se torna, praticamente, imóvel. Foi o que aconteceu na Hungria, onde a Agência de Acreditação Húngara é baseada em valores académicos tradicionais. Como é evidente, a partir dali nenhuma inovação surgiu.

Jacinto Jorge Carvalho – Não queria que a intervenção do Professor Alberto Amaral, ficasse sem algumas observações muito breves.

Em primeiro lugar, lamento sair daqui, sobretudo desta sessão da tarde, com a sensação de que o estudo serviu, afinal, para mais um ataque ao ensino privado. E a culpa não foi minha. Mas põe-se uma questão: se o ensino privado é tão débil, é tão marginal, porque é que se gasta tanto tempo com ele?

Uma segunda nota sobre a questão do custo e da demagogia na análise do custo. A análise é simplista. Mas, quer queiramos, quer não, a sociedade portuguesa e as finanças públicas vão exigir que se olhe para este dado. Também no que se refere aos 40% para a investigação, teríamos que ver que investigação, e dirigida a que objectivo, se esse objectivo sai fora, ainda e sempre, da valorização da própria função lectiva da universidade. Mas essa é outra questão.

Quanto ao direito à educação, a questão é a seguinte: entendido literalmente artigo 75.º da Constituição, não valia a pena estarmos aqui a debater. O sistema público satisfaz as necessidades da população portuguesa, não há espaço para o ensino privado.

Se nós quisermos interpretar os preceitos constitucionais de uma forma coerente, sobretudo se estabelecermos uma hierarquia entre princípios e valores e aquilo que são normas programáticas, e é a própria Constituição que dá a regra para interpretar e para articular os diferentes direitos que nela se consagram, é evidente que o artigo 43.º faz parte dos Direitos Liberdades e Garantias Fundamentais, regime reforçado pelo artigo 18.º, o artigo 75.º não faz.

No que se refere à acção social escolar dos alunos do ensino privado, não me parece também razoável a comparação de valores absolutos, pelo próprio motivo que o Professor Amaral referiu. As verbas de acção social do ensino privado incorporam a componente propina, enquanto no público não incorporam. Portanto, não é possível a comparação absoluta de valores.

Por último, e já me alonguei, eu não contestei que a oferta do privado fosse mais concentrada que a do público. Agora, o que eu perguntei foi se seria alguma vez razoável pretender o contrário no contexto em que se desenvolveu o ensino privado.

Júlio Pedrosa – Não queria encerrar esta Sessão sem cumprimentar os autores do estudo e agradecer-lhes por nos terem proporcionado esta manhã e esta tarde de trabalho. Concordo, inteiramente, com o que disse o Professor Alberto Amaral: esta iniciativa deveria ser o começo de um debate que é importante continuar.

Creio que se ficou aquém do que era necessário fazer no debate sobre o conceito de diversificação, creio que isso foi patente e que é necessário aprofundar. Também creio que só se tocou na superfície daquilo que são as condições para potenciar a diferenciação e a diversificação no sistema de ensino superior. Faz sentido interrogarmo-nos sobre a razão de ser da diversificação, se fôr real o aparente consenso que aqui houve hoje sobre a necessidade de termos um sistema diversificado. A razão de ser e depois o modo de fazer. Porque creio que a diversificação que temos é mais o resultado de um processo reactivo, dos último 25 anos, às situações que foram aparecendo. Com todas as limitações a que, há pouco, o próprio Pedro Lourtie aludiu em

relação ao nascimento do Politécnico: o facto de ter que se actuar numa situação que não deu aso ao estudo e a um comportamento proactivo.

Talvez estejamos a atravessar, em Portugal, um momento em que se pode ser proactivo sobre esta matéria e faz sentido contribuir com alguma coisa mais para nos prepararmos para outro tipo de estratégias de diversificação do ensino superior.

Muito obrigado. Felicito o Conselho Nacional de Educação por esta iniciativa.

ENCERRAMENTO

Presidente do Conselho Nacional de Educação

Maria Teresa Ambrósio

Os meus agradecimentos a todas as pessoas que estiveram aqui o dia inteiro e, sobretudo, aos que nos deram as análises que constituíram um ponto de partida para a discussão.

Antes de dar a palavra ao Professor Sérgio Machado dos Santos, para apresentar a reflexão final que esteve a elaborar, queria sublinhar aquilo que foi dito em relação ao Estudo, quer pelo Senhor Secretário de Estado do Ensino Superior, quer pelos vários intervenientes: foi dito que este é um estudo inicial que, por si só, levanta mais questões do que dá respostas.

Isto faz-me pensar que seria bom que pudéssemos ter um plano integrado de investigação sobre o ensino superior. Refiro-me a um plano integrado porque a situação, a problemática são muito complexas. As abordagens têm que ser múltiplas: fizemos uma abordagem institucional, podemos fazer uma abordagem curricular, podemos fazer uma abordagem sócio cultural, podemos fazer uma abordagem de evolução científica. A investigação não passou por aqui, e a investigação gera a diversidade.

Como sabem, é necessário muito dinheiro, são necessárias equipas profissionalizadas que cruzem e troquem entre si informações e é preciso que haja massa crítica.

Agrada-me muito verificar que neste espaço do Conselho onde habitualmente se fazem discursos políticos, mais do que discursos de esclarecimento, de debate informativo, não foi isso que hoje se passou. Se bem que se fez muita análise de discursos políticos, um pouco descontextualizados, do meu ponto de vista, porque um contexto político, um discurso político, tem que ser analisado como tal, não pode ser colocado ao lado dos *hard facts*.

Estivemos muito tempo a discutir regulação. A regulação porquê? Para quê? Com que fim? Mas, também foi importante, verifica-se que é um tema que temos que trabalhar.

Foi um debate que eu julgo que valoriza o Conselho. Foi possível, abertamente, pôr em questão as dúvidas metodológicas, as dúvidas de interpretação, as dúvidas quanto aos objectivos.

As intervenções e o debate de hoje vão ser publicados porque considero que tudo o que foi dito permite uma reflexão aprofundada. Professor Sérgio Machado dos Santos deixo à sua esclarecida inteligência a apresentação da síntese deste Colóquio.

Muito obrigada a todos.

SÍNTESE DO COLÓQUIO

SÍNTESE DO COLÓQUIO

Sérgio Machado dos Santos

1. O trabalho de apresentação da síntese do Colóquio sobre Diversificação e Diversidade dos Sistemas de Ensino Superior – O Caso Português está facilitado pela natureza do Colóquio, destinado à apresentação e discussão do estudo, com igual designação, desenvolvido pelo CIPES de acordo com uma encomenda do CNE, e pelo facto de ter sido preparado e distribuído antecipadamente um sumário desse mesmo estudo. Assim, a presente síntese limitar-se-á a um resumo das ideias dominantes no debate à volta do referido documento, na medida em que as conclusões do estudo estão explicitamente indicadas no sumário disponível.

Far-se-á uma referência ao enquadramento do Colóquio, no âmbito dos trabalhos do CNE e serão tratadas separadamente as duas sessões realizadas.

2. Este Colóquio corresponde a uma iniciativa da 3.^a Comissão do CNE, inserindo-se num plano de acção mais amplo, que pretende contribuir para um debate público alargado em torno de questões prementes do ensino superior em Portugal.

Com o documento colocado à discussão pretende-se contribuir para a clarificação de um quadro conceptual da diversificação do ensino superior e para uma análise de tendências quanto à diversidade dos sistemas de ensino superior em distintos países. Espera-se poder assim constituir uma base de partida para estudos e reflexões subsequentes, nomeadamente no que se refere ao papel do Estado na regulação do ensino superior e à reorganização das estruturas de graus académicos.

Ao promover a apresentação do documento para além do âmbito restrito da 3.^a Comissão houve a intenção de trazer à discussão outros pontos de vista que possam complementar, ou se possam contrapor, à análise e conclusões do estudo do CIPES e, em particular, alargar o debate ao âmbito da diversificação programática inerente às naturezas e

formas de oferta das formações, ultrapassando assim o âmbito mais restrito da diversificação institucional e sistémica.

3. A sessão da manhã, moderada pelo Professor Veiga Simão, foi dedicada à primeira parte do estudo, relativa ao quadro conceptual da diversificação, ilustrado por exemplos de âmbito internacional.

A apresentação do estudo foi efectuada pelo Professor Alberto Amaral, que complementou a sua intervenção com dados adicionais sobre a evolução dos sistemas de ensino superior em países da Europa de Leste, da América Latina e da zona do Pacífico, incidindo sobre a respectiva diversidade sistémica. Procurou-se, com esses dados, documentar a rápida expansão dos sectores de ensino superior privado nos países em consideração, bem como o efeito moderador introduzido na sequência dos sistemas de acreditação que foram estabelecidos em alguns deles.

Sem preocupação de referenciar as conclusões do estudo, que se encontram devidamente referenciadas no sumário produzido, destacam-se os seguintes aspectos:

- o carácter positivo da diversificação, no contexto da massificação do ensino superior, como factor de enriquecimento dos sistemas que, de um modo geral, os Governos procuram promover;
- em termos de teorização, a insuficiência dos estudos que procuram enquadrar a diversificação à luz das teorias organizacionais;
- a diversidade de abordagens políticas para a promoção da diversificação do ensino superior, situadas num espectro que se estende entre a regulamentação governamental e a regulação pelo mercado e que, na prática, nunca correspondem a modelos puros. apresentando, pelo contrário, elementos de hibridismo com predomínio de uma ou outra das vertentes referidas;
- as limitações da regulação pelo mercado, analisadas à luz dos conceitos de “contestabilidade” e de “bens posicionais”. limitações essas que não surpreendem dado o facto de o mercado de educação não ser perfeitamente contestável e de a educação ser um bem posicional.

Foram apresentadas como conclusões principais, que:

- o Estado tem um papel regulador imprescindível na diversificação dos sistemas de ensino, “desde que não caia no pecado da regulamentação excessiva”;
- o mercado, por si só, não parece produzir os resultados desejados de uma maior diversificação, quer pelas características particulares da educação, quer por não existir um verdadeiro mercado para o sector do ensino superior, onde as externalidades positivas são acentuadas.

Dos comentários apresentados pelos Presidentes do CRUP, do CCISP e da APESP, que traduzem a visão institucional de quem vive, no dia a dia, as questões inerentes à diversificação, e do debate que se seguiu, bem como da síntese efectuada pelo Professor Veiga Simão, destacam-se os seguintes aspectos:

- uma concordância generalizada com a análise conceptual do estudo e com a ideia de que a diversidade representa um contributo positivo para uma melhor resposta das instituições de ensino superior às suas obrigações para com a Sociedade;
- um conjunto de considerações sobre a relação entre autonomia e diversidade (binómio descentralização/regulação) nomeadamente:
 - a regulação não se deve confundir com regulamentação ou com dirigismo do Estado;
 - a autonomia, devidamente exercida, promove a diversidade e não introduz necessariamente perversidade no sistema;
 - a diversidade deve ser desenvolvida no âmbito do exercício da autonomia e liberdade das instituições;
- o efeito das oligarquias académicas como travão à diversidade;
- uma chamada de atenção para o carácter errático das políticas nacionais para o ensino superior, cheias de contradições, bem como para a ineficácia no cumprimento das leis relativas aos mecanismos de regulação instituídos;
- a constatação de que, de um modo geral, os governos (não só em Portugal, mas também nos outros países analisados) não têm

conseguido estabelecer um equilíbrio no seu relacionamento com o sector privado de ensino superior;

- a necessidade de cuidados e medidas especiais para sustentar um sistema diversificado, na medida em que, por um lado, existe uma tendência entrópica para a uniformização e, por outro, os paradigmas culturais mudam mais lentamente do que as tendências para o mimetismo, pelo que é necessário um tempo suficiente para consolidar a diversidade do sistema e permitir a mudança de mentalidades e culturas;
- algumas notas de discordância com as conclusões e juízos formulados quanto ao caso português, designadamente quanto:
 - a uma contextualização insuficiente da evolução do sistema nacional e das medidas de natureza política tomadas;
 - ao papel do sector privado na diversificação, tendo a este respeito sido emitida a opinião de que: não seria legítimo esperar que o sector privado se substituísse ao Estado para corrigir assimetrias do sistema; a concentração em áreas minimamente rentáveis era inevitável; é ainda prematuro tirar conclusões do tipo das incluídas no estudo.

O moderador da sessão, a terminar, concluiu que os modelos de regulação não devem fixar espaços rígidos mas, pelo contrário, deverão introduzir uma grande flexibilidade que obedeça, em todos os casos, a rigorosos critérios de qualidade e que favoreça o desenvolvimento da cooperação interinstitucional

4. A sessão da parte da tarde incidiu sobre a diversidade de oferta de ensino superior em Portugal. A apresentação do estudo, efectuada pela equipa do CIPES que o produziu, focou os principais marcos e decisões políticas associados ao desenvolvimento do sistema de ensino superior em Portugal e o seu impacto na diversificação sistémica, institucional e programática. Salientam-se, como principais conclusões:

- a existência de um grau considerável de diversidade, tanto institucional como de cursos;
- uma boa cobertura geográfica e por áreas disciplinares, embora com assimetrias, tendo o principal contributo para a atenuação de

assimetrias sido dado pelo sector público, no cumprimento, aliás, do preceito constitucional de direito à escola pública;

- a dinâmica do sistema, com taxas de crescimento significativas na maioria das áreas disciplinares, mas também com taxas de crescimento negativas em algumas áreas.

Procurando validar uma assunção, por parte de decisores políticos no início da década de 90, de que o sector privado contribuiria para desenvolver a diversidade do sistema, nomeadamente em termos de uma melhor distribuição regional de oferta, assunção que poderá ter estado na base das medidas governamentais que favoreceram o crescimento muito rápido do ensino superior privado, o estudo concluiu que a realidade contraria aquela hipótese, verificando-se, como seria aliás de esperar, uma concentração do ensino superior privado nos grandes centros urbanos e em áreas disciplinares de maior procura e menor investimento inicial.

Dos comentários dos professores João Ferreira do Amaral e Pedro Lourtie, bem como do consequente debate, extraem-se os seguintes aspectos:

- o estudo do CIPES é globalmente muito positivo, constituindo uma base que poderá ser de grande utilidade para perspectivar o futuro;
- foi, contudo, manifestada de novo alguma insatisfação com a segunda parte do estudo, designadamente nos seguintes pontos:
 - discordância com algumas afirmações e juízos opinativos sobre as decisões políticas, por não ser convenientemente traduzida a realidade das conjunturas que as determinaram;
 - os indicadores para as apreciações sobre diversidade, e sobre desequilíbrios na diversidade, são pobres, sendo possível recorrer a soluções e conceitos mais ricos (tomar em consideração dados sobre a população por regiões, ou a procura dos cursos, ou então procurar em outros países um referencial para comparação, por exemplo);
 - conviria discriminar mais os dados por áreas;

- o aspecto mais relevante para a diversificação diz respeito à diversidade programática, sendo as diversidades sistémica e institucional meramente instrumentais para o desenvolvimento daquela; neste contexto, foram expressas diversas opiniões de concordância no sentido de, no sistema binário, poderem existir interacções cruzadas entre os subsistemas, em casos devidamente contratualizados em que circunstâncias regionais ou de sinergias dos saberes o justifiquem;
- em termos de diversidade programática, não é linear que a unificação sistémica contribua para a diminuição da diversidade.
- colocada a questão de como fazer a regulação pelo Estado, foi manifestada a opinião de que, dada a natureza dos bens educacionais, a melhor forma de o fazer é manter um sistema de ensino público forte e de qualidade;
- a regulação deve também ser vista no contexto da internacionalização (educação transnacional) e da regulação burocrática a nível europeu, sendo de estar atento a possíveis efeitos de uniformização;
- considerado o contexto de uma diminuição de candidatos ao ensino superior, que pode ter efeitos sobre o número e diversidade de cursos, foi salientado o novo espaço que se pode abrir com a diversidade e flexibilidade de formas de oferta de programas educacionais, tendo em vista os novos públicos emergentes;
- tendo sido admitido, sem contestação, o pressuposto da “bondade” da diversidade no ensino superior, há que aprofundar os aspectos que justificam esse carácter, de modo a potenciar todos os efeitos positivos da diversidade, em termos de promover a satisfação individual do estudante/utente; foi, a este propósito, colocada a interrogação sobre se a diversidade existente é a que os utentes desejam ou se terá sido determinada em alguns casos por outras lógicas, de interesse institucional ou corporativo.

Em relação à forma como o Estado, em Portugal, tem vindo a exercer a função de regulação do ensino superior foram emitidas opiniões contraditórias, ficando a interrogação: o Estado foi dirigista ou o Estado foi, pelo contrário, omissivo quanto à regulação que deveria exercer? Deixa-se a resposta a esta questão à consideração de cada um dos participantes!

5. A concluir, salienta-se a qualidade do estudo de base, que cumpriu bem a função de lançar e alimentar o debate e vai constituir um bom ponto de partida para as reflexões posteriores sobre o tema da diversificação e outros que lhe estão associados.

O estudo será aprofundado, a partir dos comentários que foram recolhidos. A 3.^a Comissão do CNE procurará tirar o melhor partido das ideias expostas e das conclusões alcançadas, que serão de maior utilidade na prossecução da agenda de trabalhos em curso.

A todo os que contribuíram para o sucesso deste Colóquio – os autores do estudo, os oradores e todos os participantes – o nosso obrigado.