

Regulação e Avaliação em Educação

Presidente da Mesa – Adriano Moreira

Adriano Moreira*

Este nosso painel, como sabem, vai ocupar-se da *Regulação e Avaliação em Educação* e o primeiro interventor vai ser o Prof. Vital Moreira que, além do mais, teve uma experiência que não foi muito longa, mas muito interessante, no próprio Conselho Nacional de Avaliação.

Dava a palavra ao senhor Prof. Vital Moreira.

* Conselho Nacional de Educação

Regulação e Avaliação em Educação

Vital Moreira*

Queria agradecer ao Prof. Manuel Porto a oportunidade que me deu de participar neste painel, sobretudo presidido pelo Prof. Adriano Moreira, com quem partilhei durante algum tempo o trabalho na Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior, de que é Presidente. Está aqui apresentado como membro do CNE, mas penso que neste painel ele devia ser apresentado como presidente do CNAVES e, com o Prof. Pita Barros, penso que somos dos poucos professores universitários que se dedicam a estas questões da regulação.

Não tive tempo, culpa minha, de distribuir uma pequena nota curricular. Penso que todos sabem que sou professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra;

- sou presidente do Centro de Estudos de Direito Público e Regulação, na mesma Faculdade;
- fui membro do Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior;
- fui membro do Grupo de Missão que estudou o Ensino Superior Particular, em 1998 e 1999, e pertenceo ao Conselho de Administração do Centro Interuniversitário Europeu para os Direitos Humanos, com sede em Veneza.

Penso que são estes os créditos que levaram o Prof. Manuel Porto a convidar-me para esta tarefa.

Comecemos por uma definição de conceitos, desde logo pelo de regulação: a regulação, à letra, tem a ver com normas, regras, padrões de conduta. Em termos elementares, a regulação implica três estádios, três dimensões que, em inglês, na gíria regulatória, nós designamos como

* Universidade de Coimbra

Transcrição da intervenção oral não revista pelo autor. Revisão de texto da responsabilidade do CNE.

rule making, *rule enforcement*, *rule adjudication*, ou seja, fazer as normas, implementá-las, dirimir os conflitos e aplicar as sanções pelas infracções decorrentes da aplicação dessas normas. Portanto, a fileira regulatória, para utilizar ainda o jargão, implica pelo menos cinco passos:

- primeiro, definir as opções políticas fundamentais o que, num estado democrático, compete à maioria governamental e parlamentar;
- em segundo lugar, estabelecer as respectivas leis que incorporam por natureza essas opções políticas fundamentais e cuja feitura compete, obviamente, aos Parlamentos ou aos governos sob delegação parlamentar;
- em terceiro lugar, regulamentar as leis, ou seja, fazer a legislação secundária, os regulamentos executivos e isso compete em geral aos governos;
- em quarto lugar, a implementação administrativa que compete aos Ministérios, às Direcções-Gerais e aos restantes serviços ministeriais ou a outras entidades administrativas, tipo instituto público ou autoridades administrativas independentes;
- e, finalmente, a *rule adjudication*, a tal aplicação de sanções e resolução de conflitos, que compete quer às autoridades administrativas, quer aos tribunais.

Num conceito amplo de regulação, designa-se por regulação toda a actividade que consiste em limitar a esfera de autonomia ou de liberdade de decisão de um operador. Portanto, não há um conceito de regulação que não suponha um mínimo de autonomia de liberdade de decisão. É por isso, aliás, que não se fala em regulação dos serviços de finanças ou dos serviços militares, justamente porque aí não há regulação, há hierarquia, há comando, há disciplina. E, portanto, onde não há um mínimo de liberdade do operador, não se pode falar num conceito de regulação e, por isso, é que o conceito de regulação está ligado necessariamente a essa dicotomia, a esse par: regulação de um lado, autonomia desregulada por outro lado. Mas num conceito restrito de regulação, nós designamos por regulação somente a actividade da fileira regulatória dos cinco passos que vos enunciei. Nós,

pelo menos os juristas, falamos em regulação apenas a propósito da actividade que fica a jusante da legislação. Ou seja, a que consiste em implementar, regulamentar as leis, aplicar as leis e solucionar as questões derivadas dos conflitos e das infracções às leis. E é por isso que, quando falamos em autoridades reguladoras, não estamos a falar no político que toma as decisões específicas fundamentais, não estamos a falar no legislador, estamos a falar é nas entidades administrativas que aplicam, implementam, julgam e sancionam as infracções às leis. Portanto, falar em relação a isto implica responder a algumas perguntas fundamentais:

Primeiro, regular o quê? A regulação é tanto maior quanto mais queiramos limitar a autonomia dos regulados. Aqui há um conceito de soma zero: quanto mais regulação, menos autonomia, quanto mais autonomia, menos regulação. E, portanto, o próprio conceito de regulação só surge quando existe, à partida, alguma dimensão de autonomia.

Segundo, quem regula? Esta pergunta – saber quem regula – pode receber as mais diversas soluções: uma é serem os próprios regulados que se auto-regulam. Falamos então em auto-regulação. O paradigma mais conhecido é o das ordens profissionais, já aqui se falou de uma ordem dos professores, nós somos um dos países onde há mais ordens profissionais, cada profissão estabelece as suas próprias normas para a sua própria profissão. Ainda ontem participei, em Bruxelas, numa iniciativa da Comissão Europeia, justamente sobre a regulação das profissões liberais. É um dos temas, hoje, mais na agenda política, exactamente a auto-regulação. Não apenas de profissões, mas também de outras actividades, desde os mercados financeiros até à actividade publicitária. Há hoje uma dimensão de auto-regulação e muita actividade regulatória, e um dos temas que se cultiva é, exactamente, fomentar a auto-regulação à custa da hetero-regulação. A hetero-regulação é a regulação feita pelos poderes públicos, é a regulação que nos é imposta pela administração, pelo poder público em geral. Quando falo na administração, tanto quero dizer a União Europeia, como o Estado Nacional, como a Região Autónoma, como o Município, portanto, há vários patamares geográficos da regulação mundial, global. Por sua vez, esta hetero-regulação pública pode ser de dois tipos: a regulação tradicional,

aquela a que estamos habituados, é a regulação feita directamente pela administração directa ou indirecta, é feita pela direcção-geral, pelo próprio ministro, pelo instituto público tradicional, dirigido por uma direcção que é nomeada e exonerada livremente pelo ministro, em que a responsabilidade é uma responsabilidade governamental. E a isso chamamos uma regulação governamental directa; mas pode ser uma regulação independente, feita por organismos públicos sim, mas, apesar de tudo, não dependentes do governo ou, pelo menos, caracterizados por uma forte independência em relação ao governo de cada momento. A isso chamamos a regulação independente, feita por entidades reguladoras e independentes.

O problema que gostaria de abordar é o seguinte: tem sentido falar em regulação no ensino e na educação em geral? Até há algumas décadas não era possível falar em regulação, justamente porque não havia o outro polo da regulação que é a autonomia das entidades reguladas. Portanto, só podemos começar a falar de regulação, a partir do momento em que se estabeleceram os pressupostos da regulação, ou seja, a criação de um espaço de autonomia, de liberdade, de competição, se quisermos, um mercado da educação, mercado no sentido alargado, metafórico. Isto é, quando passou a haver um espaço de autonomia, de liberdade de decisão dos operadores, nomeadamente dos agentes e dos estabelecimentos de ensino.

Quais foram as mudanças que levaram a isso?

Em primeiro lugar, a autonomização dos estabelecimentos públicos. Refiro-me, em Portugal, à autonomia dos estabelecimentos de ensino superior. A partir de agora vou falar sobretudo do ensino superior, que é aquele que conheço melhor.

Em segundo lugar, a liberalização do ensino superior privado. Em qualquer destas duas áreas, Portugal, pelo menos na Europa continental, claramente foi o país que mais avançou. Penso que na Europa continental não existe nenhum país onde os estabelecimentos de ensino superior, pelo menos as universidades, gozem de tanta autonomia como entre nós, e também fomos o país que mais avançou em matéria de liberalização de estabelecimentos de ensino privado. Nos anos oitenta, passámos por um

processo de *brasileirização* do ensino superior, que levou a um crescimento mais ou menos anárquico e desregulado, já agora, de crescimento de estabelecimentos de ensino superior privado. Portanto, criámos rapidamente as condições para a necessidade de regulação, ou seja, criada uma espécie de autonomia de competição, de mercado, pelo menos na área do ensino superior, criámos as condições para se poder falar na noção de regulação. Passou a haver, sobretudo, uma concorrência entre as instituições públicas e as privadas, na oferta de produtos, licenciaturas, graus, na angariação de utentes, a partir do momento em que o financiamento passou a depender do número de estudantes e do pagamento de propinas, na conquista dos melhores docentes, embora aqui estejamos claramente atrasados.

As nossas universidades e os estabelecimentos de ensino superior são caracterizados por uma enorme endogamia, eu direi que mais de 90% dos professores universitários ensinam na escola em que se licenciaram, nunca ensinaram noutra. Isto é muito nacional, nesse aspecto, somos muito diferentes da generalidade dos outros países europeus, onde esta endogamia universitária não existe. A verdade é que temos alguns mecanismos de tipo mercado ou afins, mas não temos um verdadeiro mercado e, mesmo que tivéssemos, haveria limites constitucionais no mercado, na área de ensino, mesmo no ensino superior. Por um lado, a nossa Constituição considera o ensino como responsabilidade pública, estabelece objectivos de democratização, de gratuitidade e de equidade que, obviamente, são, em princípio, alheios ao mercado, que só podem ser obtidos por via da regulação. Por outro lado, existem as chamadas falhas de mercado, o Prof. Pita Barros falará nisso melhor que eu, que têm a ver com a simetria de informação. Nós, quando as universidades dão um curso, não dão apenas uma ferramenta a quem os tira, também contribuem para o capital humano das sociedades. Existem obstáculos à selecção racional de estabelecimentos de ensino, nós não escolhemos nos estabelecimentos de ensino necessariamente os melhores professores mas, muitas vezes, aqueles que mais rapidamente nos dão o “canudo”. Portanto, a qualidade não é necessariamente o critério de escolha, de selecção, dos estabelecimentos de ensino.

Temos, porém, o sistema altamente regulado, baseado, hoje, em grandes doses de autonomia e de liberdade de decisão dos operadores, quer a nível dos estabelecimentos, quer a nível dos profissionais, mas também altamente regulado. É regulada a entrada na actividade, a criação de estabelecimentos; é regulado o lançamento de novos produtos, deixem-me continuar a falar nesta metáfora económica: licenciaturas, mestrados, pós-graduações; são regulados os requisitos de acesso, quer quanto à carreira docente, quer quanto aos docentes, quer quanto aos discentes; são reguladas as condições logísticas, instalações, laboratórios; são regulados os mínimos de qualidade dos docentes, os mínimos de professores doutorados, a tempo inteiro, etc.; existem obrigações de informação pública e de transparência dos estabelecimentos de ensino. Portanto, a densidade regulatória é bastante intensa.

Bom, quem estabelece as normas da regulação entre nós é, claramente, o *jogador*. A maior parte da regulação entre nós é de nível legal, está estabelecida nas próprias leis, existe pouco espaço para a auto-regulação colectiva, o CRUP e outras instituições do género não têm grande capacidade auto-regulatória, não lhes foi dada pelo *jogador* e também não a buscaram. Portanto, de um lado, temos o pólo da regulação legislativa feita pelo *jogador*, pelo poder político e, por outro lado, há a autonomia das instituições.

Quem é que faz o *enforcement*, a implementação das leis? Em grande parte, entre nós, é a administração directa do Estado, é o próprio Ministério, é a Direcção-Geral de Ensino Superior, é a Inspeccção-Geral de Ensino, através de direcções-gerais, – aqui, na área de ensino, nem sequer se fez grande exploração da chamada administração indirecta através de institutos públicos. Portanto, nós mantemos, nesse aspecto, uma configuração claramente tradicional. Não houve a grande revolução que houve nos pressupostos, na infra-estrutura do ensino, nomeadamente no ensino superior, também, em parte, mais limitadamente, no ensino secundário, com autonomia e espaços de liberdade dos operadores de ensino, não foi acompanhada por uma igual, nem coisa que se pareça, revolução na área da regulação. A pergunta a que gostaria de responder é a seguinte: será este

modelo o mais apropriado à infra-estrutura que entretanto se criou? Tenho as mais sérias dúvidas. Portanto, o que vou dizer já o disse várias vezes: sou claramente a favor também de uma revolução, de um *upgrade*, de uma modernização na área da regulação do ensino superior, utilizando os novos mecanismos que as últimas décadas vieram trazer na área económica, nomeadamente a exploração de mecanismos de regulação independente. De facto, falta entre nós uma distinção entre o regulador e o regulado, porque, na verdade, uma grande parte do ensino, mesmo no caso do ensino superior, ainda hoje é responsabilidade pública. Temos o Estado, por um lado, a ser o principal operador do sistema e, por outro lado, o principal regulador: ele regula simultaneamente as suas escolas públicas e também as escolas privadas. Portanto, falta aqui uma separação entre o Estado operador e o Estado regulador que, a meu ver, deveria existir, em homenagem a princípios de imparcialidade, isenção e objectividade do regulador em relação ao regulado. E, já que o Estado não pode, constitucionalmente, abandonar o ensino, e estou de acordo com esta regra constitucional, ao menos que se recorra aos mecanismos institucionais que existem para estabelecer uma separação e uma distanciação entre o papel do Estado como operador e o papel do Estado como regulador.

Em segundo lugar, isso leva a uma contaminação política, a uma dependência da lógica da regulação em relação ao ciclo político/eleitoral. E, portanto, à falta de estabilidade, previsibilidade e constância da regulação que se altera, obviamente, de acordo com a mudança do ciclo eleitoral. Os regulados não podem estabelecer planos de longo prazo porque, nas próximas eleições, pode mudar o governo e, como o governo é regulador, obviamente muda também o paradigma da regulação.

Em terceiro lugar, existe uma clara vulnerabilidade da regulação directa feita por ministros e direcções-gerais aos regulados mais poderosos, aos grupos de interesse mais influentes, sejam estabelecimentos, sejam sindicatos, sejam ordens profissionais, sejam associações de estudantes.

Em quarto lugar, existe uma débil capacidade sancionatória das estruturas de regulação directa. Quando fiz parte do Grupo de Missão para

as Questões do Ensino Superior Particular, deparámos com violações flagrantes de aspectos claros da lei e não havia sanção nenhuma, pura e simplesmente. Há uma anomia clara, uma imunidade, uma espécie de amnistia preventiva, toda a gente sabe que ela existe. Portanto, as leis existem mas é como se não existissem, porque toda a gente sabe que a sua violação não é sancionada. Isso existe também, por exemplo, em matéria de cumprimento de requisitos de pessoal docente qualificado. Não tenho dúvidas nenhuma em afirmar (isto pode ser uma afirmação provocatória) que a maior parte dos estabelecimentos de ensino privado e uma boa parte dos públicos não cumprem os requisitos legais. Portanto, grande parte dos cursos que hoje são criados, *ex-novo*, não deviam ser criados, porque não têm os recursos docentes que a lei exige para os criar. E, portanto, há aqui uma regulação que depois não é implementada porque, justamente, não existe um regulador com independência, capacidade, autoridade e poder para fazer implementar essa regulação. Obviamente, a dependência do regulador em relação ao ciclo político e à *constituency*, a eleitorados influentes, faz com que o regulador não esteja em condições de exercer essa implementação com a isenção, a objectividade e o rigor que seria necessário. Penso que é tempo de encarar formas de regulação independente na área da educação, semelhantes àquelas que hoje existem não só na área económica, mas também em áreas menos mercantis como, por exemplo, a área da comunicação social, a área dos dados pessoais, onde se criaram estruturas dotadas de uma grande independência em relação ao poder executivo, com grande imunidade em relação ao ciclo político/eleitoral e às maiorias de cada momento.

Quais são as vantagens da regulação independente? Elas fazem parte de todo um manual elementar de regulação, hoje, de imparcialidade e objectividade, isenção, publicidade e transparência e desgovernamentalização. Portanto, vantagens para o regulado, que sabe que a regulação não muda com a mudança do governo e, em segundo lugar, vantagens para o Governo, que deixa de ser responsável por aspectos caricatos da regulação, como aqueles que levaram à queda do último ministro do Ensino Superior (pensar que é o ministro que decide se uma certa pessoa entra ou não numa Faculdade de Medicina é perfeitamente ridículo! Um esquema de regulação

independente, obviamente, teria evitado estas coisas, pura e simplesmente isto não pertenceria ao ministro, pertenceria a um organismo independente).

Se há um paradigma que gostaria de chamar à colação é o paradigma da regulação da saúde. O sistema de saúde, entre nós, tem sido objecto, nos últimos dois anos, duma grande mudança em matéria de infra-estrutura, com a liberalização e a criação de mecanismos tipo mercado e, juntamente com isso, houve imediatamente a necessidade de criar um regulador independente, justamente porque o sector da saúde padece exactamente das mesmas características do sector do ensino em Portugal, isto é, uma larga participação e responsabilidade pública mas, por outro lado, um envolvimento cada vez maior do sector privado. E, portanto, estes são os ingredientes que, a meu ver, tornam necessário um regulador independente, e que o governo se limite às funções que se espera de um poder democrático, votado pela maioria, que são tomar as grandes decisões políticas e aprovar as leis, e que deixe a sua implementação a um organismo relativamente distanciado e independente, que garanta a estabilidade, previsibilidade e permanência aos regulados e, sobretudo, que permita estabelecer uma distância, uma separação, entre o Estado como operador, como “dono”, de parte do ensino superior, por um lado, e o Estado regulador que deve regular com igualdade os operadores públicos e privados.

Quanto ao conceito de avaliação que muitas vezes se mistura, a meu ver, são conceitos diferentes. À avaliação cabe aferir, de acordo com determinados critérios e, eventualmente, graduar o modo de funcionamento, bem como a qualidade e quantidade do *output* de serviços e de instituições. Portanto, a avaliação, hoje, é um instrumento fundamental da chamada nova gestão pública, *new public management*, que não tem a ver apenas com o ensino, embora o ensino tenha sido um dos sectores onde primeiro se aplicou, mesmo na falta do conceito (tal como o célebre personagem que fala em prosa sem saber). O ensino superior foi o primeiro em que estes institutos da nova gestão pública se aplicaram antes do próprio conceito. Mas os instrumentos da nova gestão pública assentam, justamente, na autonomização dos serviços, na responsabilização dos respectivos dirigentes

e na avaliação da eficácia e eficiência dos serviços públicos que, no caso em geral da nova gestão pública, tem a ver com a eficiência, com *value for money*, isto é, com a aferição da medida em que se pode fazer mais com os mesmos recursos ou a mesma coisa com menos recursos públicos. Portanto, a lógica da avaliação, hoje, faz parte essencial do discurso da nova gestão administrativa, não apenas no ensino superior. Mas foi no ensino superior que a questão da avaliação surgiu em primeiro lugar, não apenas por uma questão de eficiência, mas também pela questão da aferição da qualidade do ensino superior. A qualidade é um conceito ilusivo, é um conceito que não é possível ser abarcado na lei e, portanto, exige *artis*, exige uma arte especial que levou necessariamente à criação de instrumentos independentes de avaliação. E, portanto, foi um dos sectores onde, em Portugal, mais cedo avançou a ideia de avaliação independente que está exactamente a cargo do sistema que tem na cúpula o Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior, instalado pelo ministro Marçal Grilo e presidido desde o início pelo Prof. Adriano Moreira.

Quais são as relações entre a avaliação e a regulação? Pode haver uma sem a outra, os dois conceitos são independentes; pode haver regulação sem avaliação, pode haver avaliação sem regulação, embora possa haver avaliação da regulação e regulação da avaliação. Penso que isto prova, exactamente, a relativa independência dos dois conceitos. Mas a avaliação pode ser um importante instrumento de regulação, competindo, neste aspecto, ao regulador, por um lado, garantir que os estabelecimentos se submetem às avaliações estabelecidas ou exigidas por lei e, por outro lado, tirar as consequências previstas na lei para a avaliação, impondo as correcções devidas, incluindo até, em última instância, a cassação da licença ou da autorização para os estabelecimentos avaliados.

Em conclusão, queria ser esquemático, penso que grande parte das coisas poderão ser especificadas no período de perguntas.

A nova organização do ensino, que vem das transformações dos anos oitenta e noventa, levou a um grande grau da autonomização das escolas, sobretudo na área do ensino superior. Há o estabelecimento de um dualismo

público/privado que hoje caracteriza o nosso sistema de ensino superior, e a criação de uma espécie de mercado de educação, quer através de mecanismos reais de mercado, quer de mecanismos tipo mercado ou afins. A última medida nessa área tem a ver, exactamente, com a possibilidade de variação das propinas no ensino superior, de acordo com a deliberação dos próprios estabelecimentos. E, portanto, quem se opõe a esta variação, a esta possibilidade de escolher dentro de um mínimo e um máximo, claramente não percebeu a nova lógica desta utilização de mecanismos tipo mercado, que caracteriza a evolução do ensino superior não só entre nós, mas também lá fora. Não faço juízos de valor sobre este novo paradigma, em alguns aspectos sou bastante crítico e, portanto, limito-me a verificar que ele existe e a tirar consequências para a área da regulação. O que penso é que esta nova infra-estrutura, estas mudanças materiais do nosso sistema de ensino, em particular do ensino superior, exigem, a meu ver, um novo paradigma regulatório, sob pena de algumas virtualidades não serem extraídas e de algumas das perversões serem magnificadas. A meu ver, este novo paradigma regulatório devia passar por menos hierarquia e mais autonomia dos estabelecimentos.

Em segundo lugar, pela desgovernamentalização da regulação e, portanto, pelo recurso a novas formas de regulação independente explorando as lições de outras áreas, quer económicas quer não económicas.

Em terceiro lugar, o papel essencial da avaliação, onde o mercado só por si não pode gerar informações.

Em quarto lugar, a conjugação da regulação com a avaliação.

Em quinto lugar, a regulação da avaliação. Essa regulação existe, mas também é necessária a avaliação da regulação, coisa que até agora não nos demos ao trabalho sequer de pensar.

E com isto termino.

Adriano Moreira*

Todos nós agradecemos, primeiro, a clareza, a pertinência e o exemplo de capacidade pedagógica que o Prof. Vital Moreira acaba de dar. Permitia-me só lembrar um problema que tem ocupado o Conselho, que está muito relacionado com esta questão da autonomia e que diz respeito ao sector privado. Porque o sector privado que, realmente, se desenvolveu um pouco numa época em que o Estado entrou de licença sabática nesta matéria e, portanto, não fez as intervenções necessárias mas, enquanto que a rede pública se dirige a uma procura com o conceito de que ninguém será impedido de ter acesso ao ensino e de alcançar essa formação de excelência necessária, o ensino privado dirige-se a um público solvente. Isto faz toda a mudança. E, por isso, no ensino privado, o problema da regulação tem uma instância que não está no público e que talvez seja bom lembrar porque as leis ou os projectos que estão pendentes são outra vez omissos a este respeito.

E do que é que se trata? É que a tal autonomia que tanto nos preocupa é uma autonomia que, para o ensino privado, é regulada pela lei comercial e pela lei das instituições cooperativas. E aí há uma instância que é a administração. E o nosso sistema legislativo continua a omitir a garantia necessária de que haja uma autonomia nas instituições privadas, que seja garantida naquilo que diz respeito à docência, à investigação e à cultura. Porque o produto final que todo o sistema lança, supostamente tem que ter a mesma correspondência a critérios de excelência. Penso que este ponto não pode ser omitido nesta questão, a lei continua a omiti-lo, o Conselho já em tempos insistiu na necessidade de avaliar as diferentes autonomias que não correspondem todas à autonomia que é da rede pública e acho que a intervenção do senhor Prof. Vital Moreira, levanta uma oportunidade de outra vez reconsiderar esta deficiência que encontramos no sistema.

Dou a palavra ao senhor Prof. Pita Barros para fazer a sua exposição.

* Conselho Nacional de Educação

Regulação e Avaliação em Educação: uma Visão da Economia

Pedro Piña Barros*

Introdução

A discussão do tema deve ser iniciada por um conjunto de questões, às quais se procurará ir dando resposta. Essas questões são:

- porquê regulação na educação?
- que tipo de regulação, se algum?
- porquê avaliação na educação?
- que tipo de avaliação, se algum?

E por fim,

- avaliação e regulação, que relação?

A nossa capacidade de fornecer as respostas a estas questões determinará também em que medida se é capaz de discutir a proposta de Lei de Bases da Educação.

Porquê regulação em educação?

Tomando a primeira questão – Porquê regulação na educação? – de onde surge ela? E porque surge agora?

Um dos elementos que me parecem essenciais para dar uma resposta é o reconhecimento de um movimento geral que tem vindo a acentuar o papel económico da educação, em adição (substituição?) ao seu papel social.

Como exemplos, temos a discussão sobre a importância da educação para a produtividade; a discussão de ensino técnico *versus* ensino superior em termos de saídas profissionais; a discussão dos desafios da Sociedade do

* Universidade Nova de Lisboa

Conhecimento e da Informação (ou outra designação deste teor) para o crescimento económico, etc...

Ou seja, tem existido uma tendência crescente para tratar a educação na sua componente de efeitos económicos, em detrimento do seu papel tradicional. Assim, um primeiro aspecto a ter em consideração é avaliar se esta inflexão corresponde a um verdadeiro sentimento da sociedade, ou se corresponde unicamente à tentação de uma retórica de aspecto atraente. A resposta é importante pois a regulação que será adequada será distinta num e noutro caso.

Mas a educação também tem um papel para além do mero aspecto de formação profissional. A educação contribui para a inserção e desenvolvimento social do indivíduo.

A educação fomenta a partilha de valores dentro de uma sociedade, estimula a democracia e o exercício da cidadania, etc...

Resulta daqui uma tensão entre o lado social e o lado económico da educação. Tensão essa que tem de ser entendida e gerida no contexto da Lei de Bases da Educação e na discussão sobre a existência de regulação, ou não.

E falando em regulação, este é um termo que necessita de ser definido previamente, para que não haja interpretações menos correctas. Por *regulação* entende-se aqui qualquer intervenção do Estado em termos de regras e enquadramento que leva a uma organização e funcionamento do sector educativo diferente face ao que sucederia na ausência do Estado. Ou seja, regulação é o conjunto de restrições que são impostas ao comportamento dos agentes do sector em causa.

É uma definição muito geral. Abrange desde regras de m^2 por aluno até à definição de propinas, acreditação de cursos e certificação de profissionais.

Em termos económicos, a existência de regulação justifica-se apenas num conjunto de situações, relativamente tipificadas e bem definidas.

Em termos técnicos (de economia), a educação tem características quer de bem público quer de bem privado. A educação tem uma componente de bem privado na medida em que os seus benefícios são usufruídos unicamente pelo próprio. Terá características de bem público quando os benefícios de educação de uma pessoa se estendem a outros membros da sociedade.

O aspecto de bem público configura o que se denomina de “falha de mercado” e constitui um primeiro argumento para a existência de regulação na educação.

Mas não é o único argumento para que se pense na necessidade de regulação no sector da educação. Aliás, aspectos não económicos serão igualmente relevantes na determinação de regulação em educação. Pense-se, por exemplo, na partilha da importância de igualdade de oportunidades, de onde decorre o princípio geralmente aceite de que “ninguém deve ser privado de acesso à educação por falta de condições financeiras”.

Ora, sabendo-se que nem todos os elementos da população terão capacidade de pagar os custos da sua educação, este princípio significa que há motivos de justiça social para que o acesso à educação não seja deixado ao cuidado da capacidade de pagamento de cada um.

Este objectivo de ordem social gera igualmente a necessidade de regulação.

É ainda possível adicionar argumentos para a necessidade de regulação baseados em elementos de outra natureza, como as assimetrias de informação. Olhando para a educação como um serviço, é fácil constatar que

- a) quem o adquire poderá não ter toda a informação adequada para o valorizar;

- b) sendo um serviço que funciona como investimento, a “miopia sobre o futuro” é um problema;
- c) quem decide são os pais, fazem-no em nome dos filhos (na maior parte dos casos).

Estas características, por si só, geram motivos para regulação, caso não existissem os anteriores.

Que tipo de regulação?

Estabelecidos vários argumentos para a necessidade de regulação, é agora o momento de perguntar “que tipo de regulação?”. Cada argumento implicará uma medida de regulação distinta. Sem procurar ser aqui completamente exaustivo, vejamos alguns dos casos centrais.

Para o problema de falta de informação de quem decide o que, quando e como estudar, temos regulação que faz

- a) determinação de conteúdos,
- b) imposição de uniformidade entre escolas.

Este tipo de regulação permite assim ultrapassar limitações decorrentes de falta de informação. Claro que esta uniformidade e determinação de conteúdos devem ser entendidas com alguma flexibilidade de adaptação a condições particulares de regiões ou escolas. Porém, a discussão dessa flexibilidade é uma questão de discussão nas franjas, não de discussão do elemento substantivo. A título de exemplo, e considerando o ensino básico, julgo que será consensual que todas as escolas terão que respeitar a uniformidade da língua de trabalho, o Português. Mas terão a flexibilidade para escolher um ou outro dos vários livros de trabalho que existam. Para a discussão da Lei de Bases da Educação, deveremos focar no aspecto essencial de uniformidade (que é uma forma de intervenção regulatória, no sentido em que limita a liberdade de actuação dos agentes de ensino), embora deixando uma margem para ajustamentos relativamente marginais. E por serem marginais e adaptados a condições específicas de

cada região ou escola não são susceptíveis de serem escritos detalhadamente na Lei de Bases.

Continuando, para o argumento de eventual sub-investimento em educação, a regulação normalmente prescrita é: escolaridade obrigatória.

Ou seja, se o problema sentido é a avaliação privada dos benefícios de frequentar o ensino ser inferior à avaliação social, é necessário utilizar algum meio para fazer coincidir a decisão privada do indivíduo (ou da sua família) com o interesse social. Uma das formas de o fazer é a imposição de escolaridade obrigatória. Mas note-se que a discussão sobre o número de anos de escolaridade obrigatória, 9 ou 12 anos, implica também um juízo de valor sobre as decisões dos estudantes que decidiriam abandonar os seus estudos depois dos 9 anos de escolaridade. A discussão sobre a duração da escolaridade obrigatória não pode centrar-se apenas em se é possível ou não atingir esse objectivo, se haverá mais ou menos abandono escolar, ou se é uma forma de continuar a empregar professores num contexto de declínio da população em idade escolar por efeito demográfico. Tem também que ser explícita sobre se a sociedade considera que as decisões tomadas por quem abandona estudos nesta altura são erradas.

E sendo uma regulação, será interessante saber que sanções são aplicadas a quem não completar esta escolaridade obrigatória. Se nada acontecer, e for do conhecimento comum que nada sucederá, não há qualquer motivo para que quem abandonava o ensino entre os 9 e 12 anos de escolaridade o deixe de fazer. Só que agora num contexto de ilegalidade impune, que contribui apenas para fortalecer a noção de que as leis não são necessariamente para cumprir. Por outro lado, não faz sentido a instituição de uma máquina repressiva para fazer cumprir a escolaridade obrigatória. A escolha, e eventual imposição, de uma escolaridade obrigatória mais alargada tem também que passar por argumentos desta natureza e não apenas por princípios genéricos do tipo “a importância dos 12 anos de escolaridade obrigatória para o cumprimento da Agenda de Lisboa”.

Tome-se ainda o objectivo de acesso generalizado à educação, sem limitações decorrentes de restrições financeiras. A resposta encontrada foi a

de financiamento público, com ensino gratuito. Esta tem sido a visão tradicional. Mas algo tem mudado.

A evolução recente de algum pensamento sobre a educação tem vindo a dar maior relevância aos benefícios privados da educação, levando quase directamente às noções de comparticipação no financiamento, de incentivos ao desempenho dos estudantes, em que o pagamento surge como elemento de responsabilização individual e de criação de mecanismos financeiros que garantam o acesso (como empréstimos e/ou bolsas de diferente natureza).

É igualmente claro que a importância relativa de cada um destes argumentos difere de acordo com o nível de ensino: Pré-primário, Básico, Secundário, Superior e Ensino Especial têm todas características distintas, que podem dar origem a regulações distintas. Só como ilustração rápida, a participação no pagamento como forma de responsabilização dos estudantes e incentivo ao desempenho terá um efeito nulo ou muito reduzido no caso do ensino primário, podendo porém ter impacto assinalável no caso do ensino superior. As regulações não poderão, por esse motivo, ser idênticas num e noutro nível de ensino.

Como ponto terminal deste aspecto, note-se que a regulação discutida se dirigiu em grande medida para a garantia de condições do lado da “procura” – os beneficiários da educação. As medidas de regulação indicadas têm como objectivo assegurar princípios ou garantir aspectos associados aos estudantes.

O reconhecimento de que assim é torna-se crucial para combater a tentação de se presumir que quando se fala de regulação se está a pensar na estruturação da “oferta”, da forma como a educação se encontra organizada. Não significa que o lado da “oferta” não seja relevante. É-o certamente, mas está longe de esgotar o campo de actuação de regulação em educação. E os aspectos de regulação do lado da procura demonstram claramente que a auto-regulação, ou regulação determinada pela própria reflexão dos agentes de educação, não é solução para todos os problemas.

Existem também motivos para ter regulação no lado da “oferta”, e para essa discussão ter lugar. Num “mundo perfeito”, os agentes de educação procurariam dar a melhor educação que conseguissem ao menor custo possível de o alcançar a todos que a pretendessem.

A prova de que tal mundo perfeito não se concretiza é a discussão sobre “qualidade de ensino” e “gestão”. E serão as preocupações com estes aspectos que virão a ditar a necessidade e o tipo de regulação que seja estabelecida no lado da oferta.

Além de que em algumas circunstâncias será preciso dirimir eventuais conflitos entre o que certos objectivos prescrevem para regulação do lado da procura e o que outros argumentos defendem para a regulação do lado da oferta.

Por exemplo, dada a garantia de acesso à educação a todos que a pretendam, e sendo assegurada pelo sector público directamente, quem de facto educa pode fazer melhor ou pior, com mais ou menos custos, que o compromisso do Estado à Sociedade garante que será pago. Daqui resulta uma preocupação genérica com a eficiência da gestão, uma vez que quem estiver à frente da unidade de ensino não terá qualquer interesse em poupar recursos.

Da teoria económica e da prática de regulação observada noutros sectores, é possível extrair um conjunto de princípios gerais ligados à regulação do lado da oferta:

- pagar de acordo com os recursos usados contribui apenas para utilização ineficiente destes;
- o ideal seria remunerar os agentes de educação de acordo com os resultados que produzem, mas é necessário avaliar (do que falarei adiante) o que levanta novas questões e desafios para a organização e funcionamento do sector.

Que podemos estabelecer até este momento?

Há aspectos de regulação em educação que são consensuais, como a gratuidade, obrigatoriedade e uniformidade de conteúdos no ensino básico e secundário (com eventuais pequenas variações nas franjas).

Outros serão menos consensuais. E aqui está-se sobretudo a pensar no ensino superior: tem uma componente de benefício privado maior; o efeito de responsabilização dos estudantes é mais relevante – menor grau de gratuidade; não é imposta uniformidade; não há obrigatoriedade.

Porquê avaliação em educação?

O outro tema proposto, a avaliação em educação, deve ser tratado de modo semelhante, procurando-se encontrar as razões para a existência de avaliação em educação.

Procurar uma maior informação que guie as escolhas dos estudantes, induzir uma mais eficiente utilização de recursos, bem como premiar o mérito/qualidade no ensino, daqui decorre automaticamente que é necessário avaliar o que produzem os agentes de ensino.

Que tipo de avaliação?

A procura de uma resposta a esta questão remete-nos para o que um agente de educação produz. A resposta óbvia é a de que produz aspectos intangíveis – capacidade social, por exemplo; mas também deve dar origem a alguns aspectos tangíveis como conhecimento; contudo, focando na capacidade de utilização útil do conhecimento, volta a ser menos óbvio como fazer a avaliação. Mas é preciso ser mais preciso do que isso – se o domínio dos aspectos intangíveis estiver muito correlacionado com os conhecimentos objectivos adquiridos, então a avaliação destes últimos será um substituto para a avaliação dos primeiros. Não há, por isso, uma resposta

universal para oferecer. Apenas reconhecer que será preciso alguma imaginação e investigação para realizar essa avaliação.

Além de que as formas fáceis de procurar fazer avaliação são normalmente erradas! O que não significa que não se deva tentar melhorar.

Como exemplo, considerem-se os *rankings* dos jornais sobre as escolas do secundário, com base nos exames de acesso ao ensino superior. Surgem agora, e depois de vários anos de luta para que essa informação fosse tornada pública.

Porque são errados? Bem, admitindo que o exame é uma boa medida de avaliação de conhecimentos (o que é discutível e discutido!), admitindo que a avaliação de conhecimentos é a unidade de medida adequada, o que interessa medir, como resultado da escola, não é o nível de conhecimentos dos alunos, mas o *aumento* desse nível de conhecimentos que possa ser imputado à escola. O que significa que *rankings* simples misturam na classificação o que é intrínseco aos alunos e o que é a contribuição da escola. Há formas de separar estes efeitos.¹

Um outro exemplo é o processo de avaliação das licenciaturas. É uma avaliação multidimensional, que envolve aspectos quantitativos e qualitativos, que é realizada com revisão pelos “pares” que não sejam parte interessada e pela “sociedade” (empregadores, por exemplo).

Vale a pena, por fim, referir que avaliação sempre existiu ! Há trinta ou quarenta anos, quando se tinham “pequenos números”, o conhecimento informal era suficiente. Com a massificação do ensino superior e a proliferação de opções e instituições, o meio informal deixa de ser adequado; nasce a procura de novas formas de informação – mudança para indicadores quantitativos sumários em detrimento de aspectos qualitativos e informais.

¹ Como ilustração, veja-se o trabalho de André Sampaio, “*Eficiência dos Estabelecimentos de Ensino Secundário Portugueses*”, FEUNL, desenvolvido no âmbito do curso de Investigação Dirigida da Licenciatura em Economia.

Avaliação e regulação?

A regulação em educação e a avaliação são aspectos diferentes. É verdade que certo tipo de regulação exige avaliação, nomeadamente sempre que procurar regular pelos resultados obtidos. Na verdade, se se criar unicamente regulação sem cuidar dos instrumentos de avaliação de resultados, acabar-se-á na tentativa de controlar pela descrição detalhada do que deve ser feito, e não pelos resultados produzidos. Ora, controlar o processo será certamente inibidor da inovação, flexibilidade e diversidade que é consensual, pelo menos nos discursos públicos.

Mas isso não nos deve fazer esquecer que a avaliação tem interesse mesmo sem regulação. É possível ter avaliação sem regulação.

Implicações para a discussão da Lei de Bases da Educação

Sobre a avaliação, é importante garantir que é realizada; é uma preocupação que consta da proposta de lei, mas deve-se reafirmar qual o seu papel e como serve os objectivos genéricos para o sector.

Sobre a regulação, é do que trata grande parte da lei, mesmo que não a refira explicitamente, pois focam-se sobretudo aspectos do que foi denominado “regulação do lado da procura”. Vale aliás a pena reafirmar a ideia de que a regulação não é uma “varinha mágica” – a regulação óptima depende dos objectivos que se tenham.

Em suma, a discussão deve incidir sobre os objectivos e valores; Depois destes estabelecidos, definir os instrumentos adequados. Só assim se fará regulação em educação com sentido.

Adriano Moreira*

Devemos ter algum tempo para perguntas e esclarecimentos mas, se o Prof. Pedro Pita Barros me permitisse, gostaria de chamar a atenção para um ou dois pontos: acho que é muito importante a nota em que insistiu de que não é propriamente o conceito de mercado que deve orientar estas nossas preocupações, actividades e responsabilidades. Acho que o conceito de mercado está a transformar-se numa teologia de mercado, que nos impede muito da liberdade crítica do sistema e, sobretudo, há uma incidência no problema da avaliação, quando nós próprios nos subordinamos à linguagem do mercado da oferta e da procura. É a avaliação do desenvolvimento da investigação improdutiva, e isso tem muito que ver com a investigação fundamental.

Não podemos submeter toda a avaliação daquilo que fazemos a uma relação de custos e benefícios, não vamos certamente deixar de considerar valiosíssima uma vida dedicada à investigação da cura destas doenças que até hoje são incuráveis, em que o investigador, o professor, fez a doação total da sua vida sem a encontrar. Essa avaliação deve ser feita, é uma avaliação positiva, ela está ignorada pela lei e, parece-me que, se não fizermos uma advertência séria, pode continuar a ser ignorada. Por outro lado, em relação à avaliação, gostaria de chamar a atenção para que, justamente, neste momento, esta lei não pode deixar de ser ambígua em matéria de avaliação, porque está em curso a avaliação da avaliação. E, sem isso, talvez não possamos fazer escolhas entre as várias propostas que já estão sobre a mesa, nalguns casos, nalguns aspectos já temos alguma relativa certeza de alterações que é necessário fazer, mas ainda não temos uma visão completa da avaliação da avaliação.

Em todo o caso, há uma coisa que deve ter-se em conta, é a mudança que houve na avaliação. A avaliação, o que tem de essencialmente diferente do passado, é que as instâncias de avaliação não eram avaliadas. E isso era uma diferença radical em relação à perspectiva que temos hoje, que é que as sedes de avaliação têm que ser avaliadas, e isto também tem que ver com o

* Conselho Nacional de Educação

mercado. Porque as instâncias do mercado que nos avaliam, elas também precisam de ser avaliadas. Dou um exemplo em que tenho insistido, que é o das Ordens, que o Prof. Vital Moreira já sublinhou que temos mais Ordens do que noutros lugares e eu acho que vão aumentar. Mas toda a intervenção das Ordens, algumas com serviços notáveis, como é o caso da Ordem dos Engenheiros, é útil e indispensável para a avaliação. Mas aqui há uma lei de flexibilidade: quem forma os engenheiros é a universidade, eles são avaliados para entrarem nas Ordens, devem participar na nossa avaliação, mas eles nunca mais são avaliados no exercício das suas competências, e isto vai implicar que também tenha que ser considerada a lei da flexibilidade no processo da avaliação. Em todo o caso, é agradável verificar que, com todos os seus defeitos, a avaliação tem feito alguns progressos, já ninguém acredita que só o ensino é que precisa de avaliação e até o governo já aceita que está em avaliação.

Temos agora um período de debate que só será interrompido com a chegada da senhora Ministra.

Debate

Fernando Adão da Fonseca – Tinha só duas interpelações, uma dirigida ao Prof. Pita Barros, outra dirigida ao Prof. Vital Moreira.

Começaria pelo senhor Prof. Vital Moreira. Tenho, aliás, acompanhado um pouco o seu pensamento, aquilo que vai escrevendo, e gostava de lhe perguntar duas coisas: uma tem a ver com o problema do financiamento do ensino superior, designadamente no que diz respeito à eventual actualização dos empréstimos. O senhor Professor fala, num artigo que ficou bem conhecido, escrito no *Público*, nos empréstimos, mas ligou a empréstimos de tipo bancário, não fala nos empréstimos que são dependentes daquilo que forem o ganho depois da pessoa ao longo da vida e cujo pagamento dependerá de uma majoração do imposto, designadamente sobre o IRS. Penso que deveria ser um imposto sobre todos os rendimentos que afectam a pessoa. Portanto, as pessoas só pagariam ao longo da sua vida profissional se, e na medida em que, pelo facto de terem tirado aquele curso, viessem a ganhar e, portanto, a ter rendimentos superiores àqueles que teriam se não tivessem feito esse curso. Penso que não vale a pena dar um exemplo para explicar essa ideia, gostava de ouvir a sua opinião sobre isso.

Depois, como tem estado muito ligado à regulação no sector da saúde, que acho muitíssimo importante e que me parece um caminho absolutamente correcto, preocupa-me um pouco, porque acho que a educação não deve ficar dependente do maior ou menor sucesso que a regulação na saúde possa ter. Porque a regulação na saúde é muitíssimo mais difícil do que a regulação na educação. A saúde é o único produto, para usar a sua expressão, também sou economista, não tenho problema nenhum, em que, de certa maneira, a oferta controla a procura. O médico diz que é preciso fazer um determinado exame, e a procura, o doente, quer fazer o exame. Portanto, é uma situação muito complexa na saúde e que torna tudo aquilo que se faz na saúde muito, muito mais complicado. E, portanto, gostava de saber se as eventuais dificuldades que vamos ter na saúde, porque vamos ter com certeza, se elas poderão prejudicar aquilo que me

parece tão importante na educação, até porque é uma área, talvez, onde as exigências da mudança vão ser muitíssimo maiores do que na saúde.

Passaria agora ao senhor Prof. Pita Barros. Não cheguei bem a perceber se, em relação à questão da informação sobre o desempenho das escolas secundárias, no fim do 12.º ano, que é a única coisa que é avaliada, embora concorde com as declarações que fez, pergunto se isso, digamos, quer dizer, da sua parte, que essa informação não deve ser divulgada. Porque a minha experiência é de que a maior parte das pessoas acha que aquela informação é útil e não lhe dá mais importância do que isso. Vejo em muitas pessoas ligadas ao sistema que ficam super-preocupadas e pensam que o resto do país, todo, está muito preocupado com isso. E a verdade é que vejo as pessoas muito a olharem para o umbigo e acho que, com o tempo, esse drama irá desaparecer. Embora ache que é importante mais informação, só porque não temos a informação completa deixar de dar informação parcelar, enfim... gostava de ter esse seu testemunho.

Outra questão tem a ver com a uniformidade. Percebo que estava apenas a dar linhas gerais, mas a minha experiência é de que é muito importante não exagerar a importância da uniformidade. Por exemplo, nos Açores, percebo o drama que muitas vezes vivem por, a partir de Lisboa, imporem um determinado currículo sem atenderem às necessidades e às experiências concretas das crianças e dos jovens. O que me parece é que a uniformidade só deve existir naquilo que for fundamental para permitir a mudança de escola, a mudança de orientação, etc. Eu até acho que quando formos olhar para aquilo que deve ser uniforme e que é imposto, onde se tira a liberdade às pessoas, até encontramos um consenso relativamente às coisas essenciais, que são, por exemplo, a língua, o ensino da matemática e eventualmente até uma segunda língua e outras coisas, mas dando enorme espaço a uma certa versatilidade que, em qualquer caso, tem que ser regulada para permitir a circularidade, mas também para garantir a formação, os conhecimentos, as competências, no fundo, a capacitação das crianças e dos jovens.

Finalmente, é uma pergunta mais genérica, é a de que me parece muito importante, designadamente ao nível do ensino superior, separar completamente as regras de financiamento relativamente à actividade do ensino superior no ensino, da actividade do ensino superior na investigação. Acho que a lógica do financiamento da investigação é completamente distinta da lógica do financiamento do ensino. Em particular, exactamente porquê? Porque, no ensino, temos uma terceira pessoa, que são os alunos, que recebem benefícios e que também serão sempre os primeiros a avaliar o próprio valor da actividade que essa universidade ou que esse instituto politécnico possa dar.

Muito obrigado.

João Pedro Aido – Gostava de fazer uma pergunta muito breve a ambos os intervenientes, e um comentário inicial. O comentário inicial, retomando um pouco a comunicação do Prof. Rui Canário, há pouco, e também o vocabulário que apresentaram hoje, a ideia de que a prática do nosso Ministério da Educação de há dezenas de anos a esta parte, mudando de leis – penso que Portugal é o campeão das mudanças retóricas e no papel – muitas vezes, não sendo essas leis propostas a verdadeira resposta aos problemas, nomeadamente das escolas e da educação, faz-me pensar que, para citar o vocabulário que propuseram hoje, que o papel do Ministério da Educação tem sido o de regular sem avaliar. Mas a questão que queria colocar é a seguinte: que tipo de regulação acham que deveria haver para a formação de professores, qualquer que seja o perfil definido? Pode ser o perfil proposto pelo Prof. Viegas Abreu ou outro perfil qualquer, sobretudo, tendo em conta e agora para parafrasear o Prof. Vital Moreira, “quando não há, de facto, um regulador com independência, autoridade e poder para implementar a regulação”, o que podia ter sido o caso do INAFOP e não foi.

Muito obrigado.

Maria Teresa Ambrósio – Apreciei imenso, porque queria saber verdadeiramente, queria aprender, e aprendi numa perspectiva que diria

jurídico-económica, não sei se é. Mas se agora me puser numa perspectiva sócio-educativa, emprego a palavra regulação de uma outra maneira. É a pergunta que faço. É porque, considerando não a educação como um serviço institucionalizado, e sobretudo deixemos o ensino superior de lado, como uma actividade de aprendizagem básica de comunidades instituídas, de centralidade na escola, imersas na comunidade, etc., nós, das Ciências da Educação e mais ainda da Sociologia, somos muito levados a uma coisa que se chama regulação social. Isto é, levar os actores a uma flexibilidade sobre as suas práticas, sobre os seus problemas, procurando resolver, negociar, encontrar as soluções, encontrar acordos comuns, a partir dos quais se retira depois um conjunto de regras que são reguladas ou regulamentadas por alguém de direito, pelo Estado. E que isto leva, de certa maneira, a uma concepção que nós dizemos de democracia participada, de cidadania responsável, de contratualização, etc. e que sabemos que tem já exemplos e práticas concretas, não digo tanto no nosso país, mas nalguns países onde estas coisas poderão ser um pouco mais avançadas. Portanto, regulação social que leva a estabelecimento de acordos, flexibilidade social, dentro de uma educação que não é serviço oferta/procura, mas que é um processo dinâmico de aprendizagem, em que os mais pequenos, os mais novos, os mais velhos, centralizados no meio escola, e que leva a uma defesa de autonomia da escola, não tem nada a ver com este tipo de regulação, pois não? Ou também tem? É um outro movimento. Como venho da perspectiva socioeducativa, pergunto-me se tem alguma coisa a ver ou se isto não é muito complexo, como a gente diz, e terá que ser visto de muitas maneiras.

Vital Moreira – Prof. Adão da Fonseca, de facto, como é sabido, quem escreve nos jornais tem a vantagem de o seu pensamento ser conhecido e tem a desvantagem de ser obrigado a ser coerente ou, pelo menos, a explicar porque é que muda de opinião. Mas nisto não tenho mudado de opinião: há muitos anos que sou partidário de que, no ensino superior, os beneficiários que podem devem pagar propinas. Por uma razão muito simples, porque não é um serviço universal, é uma vantagem mensurável, aliás a OCDE tem mostrado como é possível mensurá-la e, portanto, que os beneficiários paguem uma parte do custo das vantagens pessoais que recebem, é uma

questão de justiça social, não pôr toda a gente a pagar as prerrogativas de alguns. Toda a gente deve pagar, a meu ver, isto é, nós, contribuintes, todos pagámos, os que ganham muito e os que ganham pouco, devemos pagar a externalidade positiva do ensino superior, isto é, o bem público que o ensino superior também é, mas não as vantagens privadas que ele proporciona a quem beneficia dele, portanto, estas devem ser pagas por quem beneficia delas, se puder.

Para respeitar o princípio de que ninguém deve ser afastado do ensino superior por motivos económicos, então há vários escapes, vários mecanismos, desde as isenções, as bolsas até aos empréstimos. Os empréstimos são adiantar a capacidade de compra, digamos assim, a ser paga no futuro. Os mecanismos, como referi, são vários: nos Estados Unidos, hoje, na Grã Bretanha discute-se muito a questão dessas formas, há uma proposta para que os alunos sejam obrigados a pagar integralmente o custo do ensino, o que levará para propinas na ordem das centenas e centenas de contos. As formas de pagamento, seja através de deduções de impostos, seja através de amortização em numerário, são discutíveis, são conhecidas. Dado o valor relativamente reduzido que as propinas têm entre nós, porventura esse recurso aos mecanismos de empréstimos não é tão importante como nos Estados Unidos ou na Grã Bretanha, ou noutros países, onde as propinas atingem valores bastante mais elevados. Mas penso que é justo que, a haver empréstimos, que o pagamento esteja ligado, exactamente, à amortização através das vantagens que o curso proporciona. Portanto que, se alguém tira um curso de ensino superior mas acaba por ficar desempregado toda a vida, não seja obrigado a pagar um investimento que, ao fim e ao cabo, não rende nenhum valor diferencial, pelo contrário.

Quanto à questão da regulação da saúde, estou perfeitamente de acordo consigo: primeiro, a questão da regulação da saúde é bastante mais complicada pelo valor que está em causa. Mais complicada também, porque, porventura os grupos de interesse são mais poderosos, portanto, os factores de resistência é possível que sejam mais importantes, e eu conheço as vicissitudes da elaboração da lei, por razões muito simples: fui chamado a elaborar um anteprojecto, sei as diferenças entre o anteprojecto e aquilo que

provavelmente vai sair, sei exactamente o peso que os grupos de interesses têm na formação da regulação da saúde. Oxalá que, exactamente, a intervenção desses grupos de interesses não seja responsável pelo insucesso da regulação. As pessoas costumam, muitas vezes, recusar os remédios porque não querem admitir as doenças. Uma grande parte da rejeição de certos tipos de regulação tem a ver com o facto de não se querer assumir que as coisas mudaram. É o mesmo que não querer reconhecer uma doença e, logo, não querer o remédio porque significaria reconhecer a doença. Ora bem, a recusa da regulação é o não querer aceitar que as mudanças da saúde existiram, concordemos ou não com elas. Mas estou de acordo que o sucesso ou insucesso do novo mecanismo de regulação independente da saúde não deve ser de molde a servir de paradigma preventivo de esquemas mais modernizados de regulação da educação, sobretudo da educação no ensino superior, onde os mecanismos da autonomia e até alguns mecanismos do mercado, como o Prof. Pita Barros mostrou, não só estão mais avançados, como são mais plausíveis do que noutras áreas de ensino. Por isso é que me centrei no ensino superior.

A propósito das ordens profissionais, não é verdade que não haja países que tenham mais ordens que nós, a Espanha tem mais ordens que nós. O que penso é que estamos a caminho de multiplicar ordens profissionais. Devo dizer que sou a favor da auto-regulação profissional, sou bastante menos a favor das ordens profissionais. E nós, até agora, habituámo-nos a pôr um traço de igualdade entre auto-regulação profissional e ordem profissional e essa igualdade não é verdadeira. Nos países anglo-saxónicos não há ordens profissionais e existe a auto-regulação profissional. Nós estamos habituados a um paradigma de misturar a auto-regulação profissional com a corporação profissional. Isto é, juntar a auto-regulação profissional com a defesa corporativa dos interesses da profissão. Essa mistura é que, a meu ver, é fatal entre nós. E as ordens profissionais, muitas vezes, funcionam mais como grupos de interesse, utilizando poderes públicos para defender interesses de grupo, do que como verdadeiras instituições de auto-regulação profissional. A meu ver, a Ordem dos Médicos é paradigmática a esse respeito. Oxalá que esse paradigma não se multiplique para outras ordens profissionais.

Quanto à regulação dos professores: não tenho resposta para essa pergunta, não conheço, de facto, outro sector que não seja o do ensino superior e, infelizmente, no ensino superior não há regulação da formação de professores. A coisa é de tal modo ridícula que, na verdade, a única prova de aferição das nossas capacidades pedagógicas é feita no final da carreira com a prova de agregação que, com a lentidão da carreira académica em Portugal, é feita lá para os cinquenta anos. Há alguns felizardos que saem mais cedo! Portanto, prefiro não responder a essa pergunta. Duvido que o INAFOR fosse uma solução adequada, penso que a facilidade com que ele foi extinto deve-se também ao seu relativo insucesso, mas estou bem de acordo que substituir algo, mesmo imperfeito, por nada é capaz de não ser uma boa solução, e que as más soluções para um problema devem ser substituídas por boas soluções e não pela eliminação de qualquer solução para o problema existente.

Para a Prof.^a Teresa Ambrósio, bom, as duas coisas não são separadas. De facto, aquilo a que chamou a regulação social é, ao fim e ao cabo, o estabelecimento da fronteira entre a *autopoiese*, a auto-regulação dos estabelecimentos e a hetero-regulação mais distante e mais separada. E, portanto, a grande arte da regulação é, exactamente, saber onde é que estão as fronteiras de uma e de outra. Onde é que, exactamente, a hetero-regulação macro deve parar e reconhecer um espaço de auto-regulação social, como lhe chamou. Nós, juristas e economistas, não damos essa expressão e esse sentido lato, é o reconhecimento de um espaço de auto-regulação, a envolvência dos vários *stakeholders* dos vários estabelecimentos. As coisas não são incompatíveis, longe disso, nem estão desligadas, estão obviamente ligadas e aí de quem pretenda fazer uma regulação pública estadual, seja ela directa ou independente, sem ter em conta os limites. Os limites da resistência, exactamente das instituições e, portanto, os limites da *autopoiese* regulatória das instituições. Penso que chamou a atenção e bem para isto: é que as instituições de ensino não são empresas, têm a sua própria densidade, têm a sua própria identidade social e institucional e, portanto, não são reduzíveis a um problema de oferta e procura de um *output* que possa ser regulado nos mesmos termos em que são os artigos produzidos por uma empresa para o mercado. E, portanto,

essa ideia de uma densidade institucional, uma *autopoiese* regulatória das instituições e estabelecimentos de ensino, é essencial para estabelecermos ou reconhecermos os limites, exactamente, da regulação estadual. Por isso é que insisti na ideia de que a autonomia das instituições nos dá um dado de que devemos partir quando queremos pensar a regulação.

Pedro Pita Barros – Tentando ser telegráfico: informação sobre desempenho, divulgar ou não? Julgo que deve ser divulgada. A questão é o que depois se faz com essa informação. O meu argumento é dizer: divulgue-se, mas vamos utilizá-la bem. E pode ser necessário, para isso, pedir mais informação ainda. Posso depois fornecer detalhes, em particular, sobre um estudo de desempenho das escolas baseado nos dados dos exames. Basta referir que demorou seis meses a conseguir que o Ministério da Educação desse a informação necessária para se conseguir a tal avaliação de desempenho. A luta é por mais informação, não é para esconder, que fique totalmente claro.

Sobre a uniformidade: concordo completamente que não se deve exagerar na importância da uniformidade. Até porque excesso de uniformidade tira aquilo que gosto também de ter, a liberdade de escolha. Só posso exercer liberdade de escolha, se não houver total uniformidade. Eu exerço essa liberdade de escolha na minha vida privada e fico insatisfeito, quando, na escola dos meus filhos, por acaso uma escola privada, por razões de conveniência, me dizem que estão a fazer igual ao sector público, para justificar qualquer coisa com a qual não concordo. Isso parece-me o pior: a primeira razão para uma pessoa escolher uma escola com uma filosofia diferente, é para ter essa diferença, precisamente. Portanto, eu posso querer ter uma diferença de projecto educativo. Também concordo que essa liberdade não deve ir ao ponto de poderem escolher a língua alemã ou a língua francesa, se quiserem. Quando falamos numa uniformidade, a maior parte das vezes, estamos a falar de franjas importantes mas não fundamentais que podem ser deixadas para outra discussão.

Separar ensino e investigação na lógica do financiamento: não posso estar mais de acordo quanto a isso, acho que faz todo o sentido. Ainda não

arranjámos forma correcta de o fazer, teremos que ter alguma imaginação, pelo que valeria a pena ter algum tempo de pensamento.

Para Portugal campeão de mudanças de leis (não só na educação, infelizmente) e o tipo de regulação para avaliar o professor: duas respostas rápidas e que também se relacionam com a última pergunta sobre a regulação socio-educativa.

A grande mudança na regulação dos últimos anos, jurídico-económica, se lhe quisermos chamar assim, é pensar que, neste momento, depois de imposta a regulação, as pessoas vão fazer, dentro do quadro que lhes é proposto, o que lhes é mais conveniente, e não exactamente o que o legislador pensou que elas deveriam fazer. Não adianta dizer-se que toda a gente tem que usar cinto de segurança, no automóvel, se não tiver, de facto, uma sanção no caso de se infringir essa regra. E quando se fala “que tipo de regulação para avaliar o professor”, não quero avaliar o professor por quanto fez, quero avaliar o professor pelos resultados que ele obtém. Pode haver muitas maneiras de chegar ao mesmo resultado, e não se deve cortar a criatividade de chegar a determinado tipo de resultados. Portanto, quero avaliar o resultado e não necessariamente o processo. Porque avaliar o processo é tipicamente inibidor de procurar inovação. Porque, a maior parte das vezes, quando se foge ao padrão, quando se é inovador, é-se castigado por isso, mesmo que se obtenha um resultado melhor. E reparem, do pouco a que assisti das conversas desta tarde, focou-se muito a questão da inovação, mas tem que se perceber que, para ter inovação, tem que se dar latitude para que essa inovação ocorra. Isso significa avaliar pelos resultados e não necessariamente pelo processo. Significa isto que devemos estar totalmente despreocupados com essa regulação do professor? Não de todo, tenho algum orgulho em dizer que, na Universidade Nova em geral e na Faculdade de Economia em particular, donde venho, desde há vinte anos que os alunos, no final de cada cadeira, preenchem um formulário de avaliação dos professores, focando várias componentes: capacidade nas aulas, componente pedagógica, etc. Tenho algum orgulho em dizer que, dentro da Universidade Nova, ainda não há muito tempo, sob o impulso do Prof. Luís Sousa Lobo, que era Reitor na

altura, tentou-se criar cursos de formação para docentes, para promover, precisamente, essa componente pedagógica. E, portanto, se isso é feito a nível da Universidade, por iniciativa própria, não vejo porque é que as escolas também não o podem fazer autonomamente, se o pretenderem e se acharem que é valioso. Acho que têm liberdade para isso, só o não fazem porque não querem ou porque não querem ver as implicações dos resultados. Porque a avaliação vai significar sempre posições relativas, posições relativas significa uns melhores que outros, e nós lidamos muito mal, em Portugal, com diferenças relativas.

Agora o comentário da Prof.^a Teresa Ambrósio sobre a regulação e reflexão socioeducativa e a oferta e procura. Lamento, mas aqui sou muito básico e muito deformado profissionalmente. Acho que está lá sempre oferta e procura. Por muitas reflexões que se possam fazer dentro de uma escola se, de repente, todos os alunos saíssem dessa escola, porque o projecto educativo proposto pela escola não era atraente para os alunos que lá estavam, os pais arranjavam maneira de tirar os filhos de lá, e deixaria de fazer sentido estar aberta. Não estou a falar apenas do ensino superior, estou a falar, por exemplo, também do ensino básico. Além do mais, é conhecido que uma das pontas dessas reflexões de cada escola é também a abertura aos pais, à associação de pais, ouvir o que é que eles têm para dizer. Isso não é mais do que ouvir o lado da procura. O que julgo é que muitas vezes se chamam nomes diferentes, das diferentes áreas do saber, às mesmas coisas, e que, muitas vezes, as pessoas têm percepções erradas do que significa procura e oferta ou socioeducativo. A maior parte das vezes temos diferenças de percepção sobre o que querem dizer os conceitos mais do que diferenças fundamentais. Agora, do ponto de vista económico, procura e oferta estão lá sempre, é uma questão de cruzarmos o *eduquês* com o *economês*.

Adriano Moreira*

Muito obrigado.

Penso que devemos agradecer aos nossos interventores as contribuições que deram, e desejar que a lei ganhe alguma coisa com isso, se ela souber escutar as intervenções.

* Conselho Nacional de Educação

