

Introdução

# A Reforma do Ensino Superior Português

Alberto Amaral\*

## Introdução

O presente Governo, empossado em 2005, foi confrontado com uma situação complexa no ensino superior, resultado de uma expansão muito rápida na sequência da revolução de 1974 e de sucessivas políticas que deram primado à expansão a todo o custo, mesmo que sacrificando a qualidade geral do sistema. A partir de meados da década de 1990, iniciou-se uma desaceleração do crescimento do número de alunos, por efeito convergente de sucessivos anos de baixas taxas de natalidade com medidas que foram introduzidas nos últimos anos para alterar o equilíbrio entre quantidade e qualidade, dando prioridade a esta última.

O panorama do ensino superior em 2005 não era, portanto, animador face a um número de problemas, muitos deles estruturais, onde se incluíam, entre outros: uma rede de instituições e cursos sem qualquernexo, um número elevado de cursos com pouca ou nenhuma procura, diversas instituições em séria crise financeira, baixa equidade do sistema de acesso, um sistema de avaliação da qualidade pouco eficaz, baixo nível de internacionalização, ausência de regulação estatal efectiva, desadequação entre oferta e procura e entre aquela e as necessidades do mercado de trabalho.

Para fazer frente a esta situação, o Governo decidiu proceder a uma série de avaliações internacionais antes de avançar com qualquer reforma. À Organização para a Cooperação Económica e Desenvolvimento (OCDE) foi solicitada uma avaliação do sistema de ensino superior e das políticas nacionais para o sector; à Associação Europeia para a Garantia da Qualidade no Ensino Superior (ENQA) foi encomendada uma avaliação do sistema nacional de avaliação, bem como recomendações para a constituição de um

---

\* Conselho Nacional de Educação  
CIPES, Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior

futuro sistema nacional, numa perspectiva da sua compatibilidade com as regras impostas pela União Europeia para o reconhecimento internacional de agências de avaliação. Por fim, foram negociadas com a Associação das Universidades Europeias (EUA) a realização de auditorias de qualidade a instituições de ensino superior português, públicas e privadas, numa base de voluntariado.

Conhecidos os relatórios da OCDE e da ENQA, o Governo vai iniciar a aprovação da legislação para a reforma do sistema de ensino superior, tendo o Ministério da Ciência, da Tecnologia e do Ensino Superior (MCTES) apresentado ao Plenário do Conselho Nacional de Educação (CNE) o documento “Orientações para a Reforma do Sistema de Ensino Superior em Portugal”. Neste contexto, o Conselho organizou uma série de debates sobre problemas importantes a ser encarados na reforma:

- Estatuto Legal das Instituições de Ensino Superior – Autonomia, responsabilidade e governança (22 de Fevereiro de 2007);

- Recursos Humanos e Materiais – A carreira académica e os sistemas de financiamento (6 de Março de 2007);

- Acesso e Equidade no Ensino Superior – Modelos de apoio social escolar (28 de Março de 2007);

- Qualidade e Acreditação no Ensino Superior – Modelos e tendências actuais (17 de Abril de 2007).

Este livro, agora publicado pelo CNE, contém o relato desses debates, incluindo não só as intervenções de fundo encomendadas a especialistas reconhecidos na área do ensino superior, mas também algumas intervenções adicionais importantes e um resumo dos debates.

## Contexto

O ensino superior português enfrenta dificuldades de que se destacam a incapacidade reguladora do Estado e de auto-regulação, o excesso da capacidade instalada, um sistema de avaliação ineficaz na eliminação dos cursos sem qualidade, a falta de clareza das missões institucionais (binómio universidade-politécnico), dificuldades de financiamento e baixa competitividade internacional.

Esta situação ocorre num contexto internacional de mudança das relações entre as instituições de ensino superior, o Estado e a sociedade: as políticas neo-liberais e a emergência da Nova Gestão Pública, as políticas de culpabilização (*blame policies*), que atacando as autonomias profissionais, o sector público e os seus funcionários abriram caminho para a privatização das actividades tradicionais do Estado, a defesa da superioridade da gestão privada e a perda de confiança nas instituições.

Nos últimos anos, temos assistido a uma mudança dramática da estrutura de governo em muitos países. As críticas sobre o custo e a eficácia dos programas governamentais e a emergência das teorias neo-liberais levou a que os governos fossem desafiados a ser reinventados, reduzidos, privatizados, delegados, descentralizados, decompostos, avaliados no seu desempenho e forçados a subcontratar (Salamon 2002: 1).

Segundo as teorias da “nova governança” (Salamon 2002) houve uma proliferação maciça dos instrumentos ou ferramentas usadas para resolver problemas públicos (Salamon 2002: 1-2), ao mesmo tempo que as agências hierárquicas foram substituídas por redes organizacionais (*ibid*, 11). O Estado deixou de ser considerado como tendo o monopólio da competência e dos recursos para governar (Newman 2003) – veja-se como exemplo o que aconteceu com a localização do novo aeroporto de Lisboa ou a nova travessia do Tejo. Porém, devido à grande complexidade da utilização das inúmeras ferramentas de acção pública, existe uma possibilidade significativa de que as reformas a que estão ligadas possam ser a fonte e não a cura dos problemas que pretendem remediar (Salamon 2002: 7).

A teoria da governança debate-se com o problema de como governar sociedades complexas e diferenciadas, nas quais o local e o global interagem em processos dinâmicos de mudança estrutural (Newman 2003: 3). É proposta uma mudança do governo hierárquico tradicional para a governança, em que se incluem mais actores (Newman 2003: 2). Nestas condições, os conceitos da democracia representativa e da prestação formal de contas cedem lugar ao pragmatismo, partenariado, mutualidade e descentralização (Newman 2003: 14-15).

Na UE, a dispersão da autoridade do governo central em resultado da realocação de poder para cima (para a UE), para baixo (para as regiões, autoridades locais) e horizontalmente (para redes públicas/privadas) (Hooge and Marks 2001) levou ao desenvolvimento dos princípios do governo a vários níveis que tem sido muito usado na análise do Método de Coordenação Aberta (de la Porte and Pochet 2004: 71).

#### O relatório da OCDE

Foi neste contexto que o Governo encomendou avaliações internacionais que servirão de base para reformar o sector. O relatório da OCDE sobre o sistema educativo revela alguns laivos neo-liberais, mais evidentes nas propostas do aumento das contribuições privadas para os custos do sistema, da perda de vínculo dos docentes à função pública ou da criação de novos cursos por concurso, a que competirão instituições públicas e privadas.

O relatório propõe a criação de uma “Grande Comissão” para a regulação do sistema, presidida pelo Primeiro-Ministro e com uma composição demasiado estatizada. Esta será, talvez, uma das recomendações de eficácia mais duvidosa.

Atendendo ao baixo nível médio de formação da população portuguesa, a OCDE recomenda uma racionalização da rede, com eventual reconversão ou fusão de algumas instituições, mas sem defender o seu fecho, tendo por argumento a necessidade de futura expansão do sistema para haver convergência com a Europa. Esta será, porventura, uma das

propostas mais inesperadas para um público à espera de medidas mais drásticas para corrigir as actuais disfunções do sistema e a baixa qualidade de alguma oferta. Há, apenas, uma referência à necessidade de assegurar a qualidade da oferta do sector privado.

A OCDE propõe uma separação clara entre os sub-sistemas universitário e politécnico, afastando as universidades das formações vocacionais e dando ao politécnico o monopólio dos CETs.

São feitas sugestões próximas dos princípios da Nova Gestão Pública, incluindo a adopção de um novo modelo de financiamento com base em contratos de desempenho e um novo estatuto legal para as instituições de ensino superior (são conhecidas as referências ao modelo fundacional que está a ser implementado na Alemanha e que retira as instituições de ensino superior, quer da administração indirecta do Estado, quer da administração pública autónoma).

As consequências destas alterações irão também afectar o modelo de governo das instituições, sendo proposta uma maior intervenção da sociedade, sob a forma dos “conselhos de curadores” (*boards of trustees*), e a nomeação dos reitores, escolhidos pelas suas capacidades de gestão e não pela sua eminência académica, bem como a perda do vínculo do pessoal docente à função pública. Esta última medida estará também relacionada com o *inbreeding*, considerado uma das características mais negativas da actual carreira académica.

O relatório critica a baixa eficiência do sistema de ensino superior português: a baixa eficiência pedagógica, associada a elevadas taxas de desistências e reprovações, a duplicação da oferta por um grande número de instituições, gerando cursos e instituições com um número diminuto de alunos, a falta de colaboração interinstitucional, a baixa mobilidade dentro do sistema e os rácios docente/aluno que são considerados muito generosos.

Mas a sobrevivência do sistema não se conseguirá apenas com base no aumento da sua eficiência: a sua expansão vai exigir mais financiamento que a OCDE vai procurar às contribuições de natureza privada: uma procura (demasiado optimista) da via filantrópica e o aumento (bem mais possível) das contribuições dos alunos e/ou das suas famílias. As razões para o

aumento desta segunda fonte de receitas baseiam-se nos benefícios privados da educação de nível superior, sendo proposto um sistema de empréstimos aos alunos com o pagamento indexado aos rendimentos (*income contingent loans*).

Este sistema é, em princípio, socialmente justo – o aluno, completado o curso, paga o empréstimo com uma taxa adicional no IRS ou nas contribuições para a segurança social, logo que os seus rendimentos ultrapassem um valor mínimo. Se estiver desempregado, ou se os rendimentos forem muito baixos durante a sua vida de trabalho, o aluno não paga e a dívida caduca ao fim de um período fixado, em regra, entre 20 a 25 anos. Se o aluno tiver um excelente emprego pagará mais rapidamente a dívida. Porém, a OCDE não refere o valor muito alto do investimento que o Estado terá que fazer até que o retorno dos pagamentos compense a atribuição de empréstimos a novos alunos, o que torna muito difícil a sua aplicação em Portugal face ao déficite orçamental e às limitações impostas por Bruxelas.

Outras medidas apontam para a necessidade de implementar um novo sistema de acreditação (que é remetido para a ENQA), o aumento da empregabilidade da oferta educativa e a sua maior ligação ao mercado de trabalho, o aumento da participação da sociedade no governo das instituições e o aumento da internacionalização do sistema.

#### O relatório da ENQA

O relatório elaborado pela ENQA apresenta uma lista dos principais pontos fortes e fracos do sistema português. Entre os primeiros apontam-se a criação de uma cultura de auto-avaliação; a utilização de uma metodologia adequada – incluindo auto-avaliação, avaliação por peritos externos, uma visita local dos peritos e um relatório de avaliação; e a inclusão de todas as instituições (universidades e politécnicos, públicos e privados).

Quanto aos pontos fracos, a ENQA refere a falta de independência – devido à natureza representativa do CNAVES e dos conselhos de avaliação, o que é contrário às regras estabelecidas nos “Standards and Guidelines for

Quality Assurance in the European Higher Education Area”, aprovados pelos ministros europeus em Bergen; a falta de suficiente eficiência e consistência operacional; a falta de consequências, uma vez que, aparentemente, nunca um curso foi encerrado como resultado de uma avaliação – esta falta de consequências é, em grande parte, resultado da passividade do Governo e da falta de empenho das instituições e, em parte, resultado dos relatórios de avaliação, redigidos de maneira vaga, sem conclusões e recomendações claras; finalmente, a pouca internacionalização do sistema, sendo baixa a participação de avaliadores estrangeiros.

Uma vez que o Governo tornou antecipadamente público que iria dismantelar o sistema existente de avaliação, a ENQA limita-se a formular recomendações tendo em vista a implementação de um sistema de acreditação dentro das normas fixadas pela Comunidade Europeia. Segundo a ENQA, o novo sistema deve combinar a acreditação com auditorias académicas ao nível das instituições; criar uma agência forte e totalmente independente, quer em relação ao Governo, quer em relação às instituições; implementar legislação para assegurar a independência operacional da agência; assegurar o profissionalismo e a consistência do trabalho da agência; criar um sistema de garantia de qualidade com consequências bem claras e procedimentos de *follow-up* bem definidos; finalmente, utilizar tanto quanto possível peritos estrangeiros.

## As Grandes Questões

### O primeiro debate: Estatuto Legal das Instituições de Ensino Superior

Nas últimas décadas tem-se verificado um papel crescente do mercado como instrumento de política pública, o aumento da competição entre instituições e a dificuldade de regulação (Dill *et al* 2004), ou seja, como conseguir que instituições autónomas em regime de competição prossigam o bem público sem dele se desviarem na procura do bem próprio.

Na procura da solução para este problema, e apesar de toda uma retórica de maior autonomia das instituições, tem-se observado uma maior



interferência do Estado que se manifesta, por exemplo, sob a forma de contratos de financiamento baseados na *performance*.

A introdução de mecanismos de regulação pelo mercado e a competição de instituições autónomas nesse ambiente podem gerar comportamentos que se afastam da prossecução do bem público (Massy 2004) o que cria, eventualmente, a necessidade de uma alteração do modelo de governança das instituições de ensino superior (Kraak 2004).

O modelo humboldtiano-newmaniano baseia-se na assunção de que quanto mais independentes as universidades forem dos interesses materiais e económicos, sociais e políticos – da sociedade na qual a instituição está integrada – melhor a sua missão (a procura do conhecimento como um fim em si mesmo, a sua preservação e a sua difusão) será cumprida, cabendo ao Estado preservar a independência da universidade para proteger os seus próprios interesses e a cultura nacionais.

Porém, mais recentemente, tem-se observado a emergência de um novo paradigma, em que o ambiente social e económico deixou de ser visto como um conjunto de interesses, por vezes mesmo interesses conflitantes, para ser considerado como uma teia dentro da qual as instituições de ensino superior se devem integrar se pretenderem sobreviver enquanto organizações. E o governo passou a actuar para promover essa abertura da universidade ao meio exterior. (Amaral e Magalhães 2000)

É neste quadro que o conceito de *stakeholder*, isto é, de representante dos interesses do meio envolvente das organizações, assume a importância que actualmente lhe é conferida nos discursos políticos do e sobre o ensino superior. Este conceito, no sentido de “terceiros” que actuam entre os dois principais parceiros – a comunidade dos académicos e os interesses da sociedade – é anti-humboldtiano por natureza, dado que o Estado, na tradição humboldtiana, não é visto como uma “parte” no sentido restrito do termo, mas como uma entidade que impede que quaisquer “terceiros” intervenham nas actividades e nas missões das instituições. Estes “terceiros”, tal como presentemente são definidos, dão supostamente voz aos interesses da sociedade na qual as instituições se integram, tendo como função activar a sua sensibilidade em relação ao meio envolvente, isto é,

garantir, em última análise, que a instituição se torne relevante. (Amaral e Magalhães 2000)

Outra questão central deste debate é a discussão de um modelo de estatuto jurídico das instituições de ensino superior públicas que permita salvaguardar de forma mais eficaz a sua autonomia, ao mesmo tempo que procura evitar alguns dos problemas referidos, nomeadamente os que têm a ver com comportamentos que se afastam do bem público e a excessiva interferência do Estado.

As soluções apresentadas variam no grau de transformações introduzidas. Em algumas, optou-se por reformar a governança das instituições criando Conselhos com forte participação de *stakeholders* externos (*boards of trustees*). Noutros casos, optou-se por permitir que as universidades assumissem formas jurídicas inovadoras, por exemplo como fundações. Em alguns países (Suécia e Baixa Saxónia), às instituições foi permitido optar ou não pelo novo modelo, noutros casos o modelo foi imposto; em alguns casos, os docentes permaneceram como funcionários públicos, noutros casos passaram a ser contratados ao abrigo da legislação privada; foram diversas as formas de resolver a questão do património das instituições, etc.

O exemplo da Baixa Saxónia parece particularmente interessante, uma vez que se optou pelo modelo de fundações públicas de direito privado, o que evitou a criação de algumas barreiras, como seja a da contratação dos académicos (na Alemanha considerou-se que não havia possibilidade de aceitação de um regime de contratação privada).

Em suma, estas são breves considerações que pretendem focar algumas das principais mudanças em curso, as quais são, pelo menos em parte, determinadas pela emergência da Nova Gestão Pública, ou de forma mais geral, pela “nova governança”. Neste debate participaram dois peritos estrangeiros bem conhecidos, Guy Neave e Peter Maassen, e dois conhecidos professores de direito constitucional, Jorge Miranda e Vital Moreira.

Guy Neave discute as tendências actuais em matéria de autonomia institucional, liderança e governança institucional. A questão fundamental que Guy Neave discute é a de saber se a passagem do antigo modelo de

controle estatal para um novo modelo de supervisão estatal, com atribuição de aparentemente maior autonomia às instituições, não terá, na verdade, resultado num condicionamento das instituições por formas de controle mais poderosas, mais invasivas e com maiores consequências do que no modelo anterior de relacionamento entre o Estado e as instituições.

Peter Maassen aborda a questão da modernização da governança no ensino superior em que o pacto tradicional entre este e a sociedade deixou de ser válido. Segundo Maassen, uma importante característica de muitas das reformas da governança institucional tem sido uma mudança do ideológico para o pragmático, para uma busca do que é ou não é eficaz, com base numa avaliação das reformas anteriores. Ao mesmo tempo, há uma certa sensação de que as reformas têm sido lentas e não foram tão longe quanto era preciso, como o parece indicar a actual agenda de modernização proposta pela EC (Commission 2006). E Maassen termina reconhecendo que, infelizmente, o nível de conhecimento dos reformadores (políticos e outros *stakeholders*) para promover as reformas mais adequadas está tristemente ausente, pelo menos a nível europeu.

Jorge Miranda fez uma intervenção centrada no “Estatuto Legal das Instituições de Ensino Superior” com a apresentação duma perspectiva histórica da evolução do conceito de autonomia, desde as crises académicas dos anos sessenta até à Lei de Autonomia – Lei 108/88 – que é analisada com uma exposição das suas vantagens e problemas. E conclui com uma análise dos dois problemas centrais, o problema da governação e o problema do estatuto jurídico e das possíveis soluções dentro do enquadramento constitucional vigente.

Vital Moreira faz uma intervenção centrada em três tópicos: a natureza institucional dos estabelecimentos de ensino superior públicos; a autonomia das instituições face ao Estado e face ao exterior em geral; e os sistemas de governo das instituições, os órgãos, a forma da sua designação, os seus poderes e as relações entre eles. A sua intervenção termina com uma análise do que se pensa serem as propostas do Governo com base no discurso governamental, o qual tem linhas de orientação muito claras, embora com possíveis *nuances* quanto à sua implementação final.

Na alteração do modo de relacionamento entre as instituições de ensino superior e o Estado que se seguiu à mudança de um modelo de controlo pelo Estado para um modelo de supervisão, com atribuição de autonomia às instituições e a introdução de elementos de competição tipo mercado, verificou-se que a tarefa do governo na condução dos sistemas de ensino superior se tinha tornado significativamente mais complexa. Na verdade, as instituições autónomas em competição num mercado podem assumir estratégias que se desviam da promoção do bem público e/ou dos objectivos governamentais (Massy 2004; Amaral e Magalhães 2007).

Para resolver este problema, o Estado tem recorrido a diversos processos para aumentar o seu controlo sobre o comportamento das instituições. Uma das novas formas de controlo é o financiamento baseado no desempenho, que depende da assinatura de um contrato entre a instituição e o Estado, contrato que estabelece quais as metas a atingir e qual a penalização, em termos de financiamento, em caso de incumprimento por parte da instituição.

Na mesma linha de actuação, inspirada em princípios neo-liberais e na emergência da Nova Gestão Pública, tem havido tendência para o aumento da precariedade do emprego dos académicos, com desvalorização substancial dos contratos de nomeação definitiva (*tenure*) e com substituição da condição de “emprego público” pela de emprego pelas instituições.

O conceito tradicional do profissional está associado à recusa dos benefícios de mercado em troca do monopólio do exercício profissional. Os profissionais afirmam-se como sendo guiados pelos ideais de serviço e do altruísmo (o juramento de Hipócrates é típico), não procuram maximizar os seus proveitos e declaram que os interesses dos clientes e da comunidade estão em primeiro lugar. Nenhum ideal poderia ser mais afastado da nova ideologia assente nos valores do mercado, da relevância para com o mercado de trabalho, da eficiência operacional e do empreendedorismo. A nova ideologia da gestão pública proclama a necessidade de destruir, ou

pelo menos de enfraquecer, os monopólios profissionais esclerosados e as burocracias corporativas que ainda dominam a vida pública.

Os académicos constituem uma profissão que permaneceu especialmente isolada do mercado, pois trabalhando para instituições sem fins lucrativos e muitas vezes financiadas por fundos públicos, evitaram o exercício profissional em troca do pagamento pelos clientes. O direito à autonomia e à liberdade de decisão garantida aos peritos (profissionais) implica gozar de confiança, ser dedicado e mesmo envolvido moralmente no trabalho realizado. Porém, a transformação dos alunos em clientes torna os académicos em fornecedores que, como tal, perdem a aura anterior de dedicação quase monástica ao ensino e à investigação, tornando-se em fornecedores venais e, como tal, alvo da fiscalização do Estado e da sociedade, muitas vezes disfarçada sob a respeitável capa da transparência e da prestação de contas. Quando o perito (académico) passa a fornecedor perde as qualidades de altruísmo e de probidade – deixa de se poder auto-regular – na medida em que passa a ter interesse particular nas decisões institucionais e, como tal, deve ser afastado dos órgãos de gestão, onde é substituído pelos “nobres” representantes da sociedade (ou por gestores profissionais) que gerirão a instituição de forma não corporativa, pondo maior ênfase no bem público.

Por exemplo, no Reino Unido, o ataque aos académicos tomou várias formas. O discurso dos governos conservadores incluiu alegações de que as universidades estavam cheias de académicos incompetentes e/ou ineficientes, protegidos por um generoso sistema de nomeações definitivas, e a acusação de que as universidades eram “dominadas pelos fornecedores”, com a implicação de que estes, ao contrário dos profissionais, são por definição interesseiros.

Neste debate participaram Luís Vivente Ferreira, Pedro Teixeira, Dominic Orr e José Tribolet. Luís Vicente Ferreira aborda o tema do financiamento, começando por apresentar os dados estatísticos da evolução do ensino superior e analisar a proposta do Governo para um aumento de 50% da frequência e as suas consequências. Em seguida, analisa as possíveis fontes de financiamento adicional para fazer face ao crescimento previsto para o sistema, bem como as virtudes e defeitos do modelo actual

de financiamento e termina com a apresentação de um conjunto de conclusões.

Pedro Teixeira analisa o sistema de ensino superior português em termos de necessidades, recursos e escolhas. Pedro Teixeira começa por caracterizar a evolução do sistema de ensino em termos de alunos e da baixa equidade do acesso para, em seguida, abordar a questão do sistema de financiamento, analisando o actual financiamento por fórmula e as tendências e escolhas possíveis para o futuro. Termina chamando a atenção para um conjunto de questões que estarão na ordem do dia: a racionalização do sistema depois de um período de rápida expansão, a prestação de contas e a melhoria do desempenho e o aumento da profissionalização da gestão.

Dominic Orr apresenta o caso alemão como um exemplo da utilização do financiamento baseado no desempenho como instrumento para o aumento da competição entre instituições. O que torna o caso alemão particularmente interessante é o facto de ser um sistema federal em que cada estado definiu modelos diferentes de financiamento, o que permite ter uma comparação das vantagens e problemas dos diversos modelos e da utilização do financiamento baseado no desempenho para definir percentagens muito diferentes do orçamento global das instituições. No entanto, Dominic Orr conclui que, de uma forma geral, o modelo do financiamento baseado no desempenho “está amplamente disseminado, embora seja marginal a sua relevância orçamental” e prevê que no futuro a sua importância irá aumentar, em particular devido à introdução crescente do que ele chama “contratos de missão”, ao passo que o aumento das propinas pode constituir um elemento adicional na competição entre instituições.

Por fim, José Tribolet fala sobre os princípios para modelos de financiamento do ensino superior por parte do Estado. Partindo da definição do que considera as três missões fundamentais do ensino superior – produção de capital humano, produção de conhecimento científico e prestação de serviços à comunidade –, José Tribolet analisa as formas de organização das instituições de ensino superior para concluir que “não há verdadeira autonomia porque as instituições e os seus dirigentes não querem realmente ser autónomos do Estado” e que “o diálogo fundamental para o

estabelecimento de autonomia não é com o Estado, mas com a sociedade: é com as regiões, com as autarquias, com as empresas.”

### O terceiro debate : Acesso e Equidade no Ensino Superior

O terceiro debate centrou-se na problemática do acesso ao ensino superior e na problemática da sua equidade. Um pouco por todo o mundo temos assistido a uma massificação dos sistemas de ensino superior com um aumento das taxas de participação dos jovens que, em alguns países, já ultrapassaram a barreira dos 50%. No entanto, só mais recentemente se teve a percepção de que este aumento extraordinário da participação dos jovens no ensino superior não foi acompanhado por um aumento da equidade no acesso, verificando-se que os alunos provenientes das classes mais desfavorecidas não têm uma participação correspondente à sua presença na sociedade.

Estudos recentes (Teixeira, Rosa e Amaral 2006; Tavares *et al* 2008; Aamodt 2006; Vossensteyn 2006) mostram que a origem familiar dos alunos não só tem influência sobre a decisão de frequentar ou não o ensino superior, mas condiciona, também, a escolha do tipo de instituição (universidade ou politécnico) e do curso. Este facto explica tendências recentes de reorientar as políticas de acesso de um objectivo de igualdade para um objectivo de equidade.

Neste seminário tivemos intervenções de Per Olaf Aamodt, Casimiro Balsa, Diana Tavares e Ana Maria Vaz. Per Olaf Aamodt descreve os problemas da participação dos alunos no ensino superior na Noruega. Ele inicia a sua apresentação com uma pergunta: Como é possível que pareça que estamos a fazer bem tantas coisas para promover a equidade e que os resultados obtidos não o confirmem? O aspecto mais interessante da apresentação de Per Olaf consiste no facto de, apesar da Noruega ser, tradicionalmente, uma sociedade muito homogénea e apesar da ausência de problemas de dinheiro no que é um dos países do mundo com o rendimento *per capita* mais elevado, continuam a existir sérios problemas de equidade no acesso ao ensino superior, com uma representação dos filhos dos

trabalhadores inferior à que seria de esperar. Isto mostra que as questões de equidade não podem ser resolvidas simplesmente pelo mero financiamento.

Casimiro Balsa analisa a evolução do acesso ao ensino superior em Portugal numa perspectiva da sua ligação ao processo de democratização que se deu na sequência da revolução do 25 de Abril e baseado na hipótese de que “o ensino superior é, sem dúvida, um bom analisador da evolução da sociedade portuguesa nos últimos 50 anos”. O autor argumenta que “a influência da origem social não se traduz só em resultados escolares, mas também em hábitos de trabalho e expectativas escolares, que pré-socializam e ao mesmo tempo condicionam as orientações de acesso seguidas”, e reconhece “as estratégias legítimas que conduzem as famílias com mais recursos a se apropriarem dos meios mais prestigiados do ensino superior”.

Diana Tavares apresenta os resultados de um trabalho de investigação baseado na análise das respostas ao inquérito sócio-económico que é preenchido por todos os alunos que ingressam no ensino superior. Na parte inicial, mostra que Portugal tem ainda graves deficiências de qualificação da sua população trabalhadora, enquanto persistem problemas graves no ensino não superior que fazem com que menos de 50% dos jovens não completem o ensino secundário. Por outro lado, Portugal é, entre os países da União Europeia, aquele onde há menos equidade no acesso devido à relação muito forte que existe entre as escolhas dos alunos (matricular-se ou não no ensino superior, escolhas de curso e de instituição) e os capitais cultural e sócio-económico das suas famílias.

Finalmente, Ana Vaz apresenta uma reflexão sobre experiências e estudos desenvolvidos em torno das questões do apoio social escolar. São apresentados quatro modelos possíveis para os Sistemas de Acção Social e Ana Vaz propõe “uma política de qualidade como base organizativa da Acção Social assente na autonomia dos órgãos e dos responsáveis pela execução de tal política e na independência dos responsáveis pela avaliação dos resultados”, bem como um conjunto de medidas para a sua correcta implementação. Finalmente, analisa a possibilidade de introdução de um sistema de empréstimos e conclui defendendo um novo modelo para a Acção Social assente num novo paradigma.



#### O quarto debate: Qualidade e Acreditação no Ensino Superior

A avaliação da qualidade pode ter objectivos múltiplos e por vezes contraditórios, sendo os mais comuns os da melhoria da qualidade e da prestação de contas. A melhoria da qualidade responde ao que Van Vught (1994) chama a dimensão intrínseca da qualidade do ensino superior, que é uma preocupação prioritariamente das instituições, ao passo que o governo dedica especial atenção à prestação de contas, que responde às dimensões extrínsecas da qualidade do ensino superior, ou seja, da qualidade dos serviços que as instituições de ensino superior prestam à sociedade.

Mais recentemente, a emergência dos mercados como instrumentos de política pública e, em especial, a sua utilização na regulação dos sistemas de ensino superior, criou a necessidade da existência de informação que permita aos consumidores de ensino superior (os alunos) tomar decisões racionais. Isto criou um novo papel para a avaliação da qualidade, a qual deverá fornecer a pais e alunos informação relevante sobre a qualidade da educação fornecida pelas diversas instituições. (Amaral *et al* 2007).

Porém, a introdução do mercado como mecanismo de regulação do ensino superior forçou os governos a conferir, em maior ou menor grau, autonomia às instituições por forma a serem dotadas da liberdade suficiente para participar no jogo do mercado. As regras do mercado exigem que os fornecedores tenham capacidade de decisão para competir e para se adaptarem a um ambiente competitivo. Porém, isto criou algumas dificuldades à capacidade e eficácia da acção do governo, na medida em que instituições autónomas ficam com capacidade própria para definir as suas estratégias em relação ao mercado, as quais podem não coincidir com os objectivos do governo. Nestas condições, a avaliação da qualidade/acreditação pode ser vista como um instrumento do governo para forçar as instituições a comportarem-se de acordo com o que o governo pretende.

Este novo papel do governo como comprador de educação às instituições de ensino superior num mercado competitivo e o novo papel dos alunos como consumidores criou, portanto, a necessidade de mais

informação sobre a qualidade do ensino e resultou na introdução de diversos mecanismos como os indicadores de desempenho, os *rankings* institucionais e de cursos e os sistemas de avaliação da qualidade e de acreditação.

Por outro lado, a emergência das políticas da Nova Gestão Pública (NGP) veio atacar directamente o poder dos profissionais – entre os quais se contam os académicos – e podemos argumentar que a avaliação da qualidade veio despoletar políticas de micro-gestão que foram usadas a nível local (faculdade e/ou departamento) para controlar o comportamento dos académicos de forma bastante intrusiva, contribuindo para a proletarianização progressiva dos académicos, que foram despromovidos de profissionais a meros empregados ou funcionários. Por outro lado, o ataque da NGP aos serviços públicos tradicionais destruiu a confiança da sociedade nas instituições e aumentou as exigências de mais prestação de contas.

Finalmente, a própria União Europeia tem vindo a promover a implementação de um sistema europeu de acreditação que pode vir a criar uma Área Europeia de Ensino Superior claramente estratificada.

Sendo inicialmente uma preocupação quase exclusiva dos académicos, a qualidade tornou-se progressivamente numa preocupação pública nos anos 80 e 90, continuando os objectivos principais a ser a melhoria da qualidade e a prestação de contas, mas o equilíbrio entre estes objectivos contraditórios desloca-se a favor da melhoria da qualidade quando a voz dos académicos predomina, o que exige a existência de confiança nas instituições, e desloca-se a favor da prestação de contas quando o desejo do governo é mais forte. E, actualmente, parece não haver dúvida quanto ao predomínio desta última tendência.

Os sistemas de qualidade, embora assumindo algumas diferenças, são hoje uma realidade de praticamente todos os sistemas de ensino superior e tudo indica que continuarão a desempenhar um importante papel de regulação no futuro, embora com uma grande variedade de funções que vão desde a tradicional preocupação académica com a qualidade e a sua melhoria até à implementação de mercados de ensino superior, os interesses de controlo governamental e mesmo a implementação de políticas supranacionais, como é o caso do processo de Bolonha.

As razões para a importância da qualidade e da sua medição baseiam-se num conjunto crescente de lógicas. As alterações do contexto do ensino superior como a massificação, a globalização, a emergência do mercado como instrumento de política pública, o aumento da visibilidade do sector privado (com ou sem fins de lucro) no ensino superior e a crescente competição por dinheiro, por alunos e posições nos *rankings* estão a ter uma enorme influência sobre as universidades e sobre os seus sistemas de governança e de gestão.

Neste último debate, de novo o tema foi apresentado em quatro intervenções (Sérgio Machado dos Santos, Frank Ziegele, Cláudia Sarrico e Maria João Rosa, e Campos e Cunha), seguidas de animados debates.

Sérgio Machado Santos apresenta uma descrição histórica do sistema nacional de avaliação, desde a sua criação até à presente decisão do Governo de substituir esse sistema por um novo sistema de acreditação, moldado nas recomendações do relatório da ENQA. O autor apresenta quatro recomendações: o novo sistema deve conter e articular as duas dimensões de avaliação e acreditação; o primado das actividades de auto-avaliação; a dimensão de avaliação expressa em recomendações para melhoria e num *rating* multidimensional numa escala pré-definida; e a dimensão de acreditação traduzida numa linha de corte no *rating* e expressa em três gradações de acreditado, acreditado condicionalmente e não acreditado. E termina fazendo votos para que na implementação do novo sistema “é fundamental capitalizar esse saber adquirido e evitar cair na velha pecha portuguesa de continuamente tudo se destruir, para fazer de novo.”

Frank Ziegele analisa a problemática da qualidade e da acreditação na Alemanha e apresenta diversos modelos e novas tendências. Frank Ziegele apresenta, inicialmente, o contexto actual do sistema de ensino superior alemão e a sua organização federal e descreve a implementação dos sistemas de acreditação que diferem de estado para estado. Seguidamente, faz uma análise dos pontos fortes e dos pontos fracos dos sistemas de acreditação. Entre os pontos fortes, destaca o facto de haver diversas agências de acreditação pelo que as instituições de ensino superior beneficiam da competição entre elas. Entre os pontos fracos, destaca

problemas sistémicos e contextuais, a possibilidade de a competição entre agências permitir que as instituições escolham as que consideram menos exigentes e, por fim, o enorme custo de um sistema de acreditação ao nível dos cursos. Por esse motivo estão a ser estudadas alternativas, entre as quais se considera a substituição da acreditação de cursos por um sistema de auditoria a nível institucional.

Cláudia Sarrico e Maria João Rosa analisam os modelos e as tendências actuais dos sistemas de avaliação da qualidade, salientando como característica importante a erosão da confiança nas instituições e descrevem os instrumentos de avaliação utilizados. Em seguida, apresentam uma proposta de análise dos modelos de avaliação da qualidade que aplicam ao caso português, para concluir que “parece ser certa a tendência de evolução para modelos de garantia da qualidade mais politizados e que surgem, não por haver uma razão válida que justifique as suas virtudes em termos de contribuição para a melhoria da qualidade de instituições, ensino/aprendizagem e investigação, mas tão somente porque são mais atractivos no actual contexto político” e defendem que “a situação ideal seria provavelmente o evoluir para um sistema de auditorias externas da qualidade dos sistemas de garantia e melhoria da qualidade das instituições.”

Por fim, Campos e Cunha apresenta diversos modelos de avaliação baseado na experiência da Faculdade de Economia da Universidade Nova FEUN). Campos e Cunha compara as avaliações nacionais a que a FEUN se submeteu com algumas avaliações internacionais que a FEUN solicitou voluntariamente, para concluir pela vantagem destas que só pecam pelo custo muito elevado. Termina listando um conjunto de implicações de política, de que destaca o agravamento futuro do contexto das universidades portuguesas, o número excessivo de instituições de ensino superior existentes, alguma confusão nas actuações políticas por parte do Estado, as dificuldades ao nível da gestão institucional e a necessidade de diversificar o sistema em termos de escolas vocacionadas para a formação inicial e escolas vocacionadas para a pós-graduação, escolas com ambições internacionais e escolas de vocação regional e recusa o papel das ordens profissionais na acreditação.

## Referências

Aamodt, P.O. (2006). Access to Higher Education Within a Welfare State System: Developments and Dilemmas. In Teixeira, Johnstone, Rosa and Vossensteyn (Eds), *A Fairer deal? Cost-sharing and accessibility in western higher education*, Dordrecht: Springer, pp. 319-344.

Amaral, A., Magalhães, A. (2000). Portuguese Higher Education and the Imaginary Friend: the stakeholders role in institutional governance. *European Journal of Education*, 35.4, 437-446.

Amaral, A. and Magalhães, A. (2007). Market Competition, Public Good, and State Interference. In Enders, J. and Jongbloed, B. (Eds), *Private-Public Dynamics in Higher Education: Expectations, Developments and Outcomes*, Bielefeld: Transcript Verlag, pp. 89-112.

Amaral, A., Rosa, M.J. and Tavares, D. (2007). Assessment as a tool for different kinds of action: from quality management to compliance and control. In Cavalli, A. (ed.), *Quality Assessment for Higher Education in Europe*, London: Portland Press, pp. 43-53.

Commission (2000). *Making a reality of The European Research Area: Guidelines for EU research activities (2002-2006)*, Brussels: COM(2000) 612 final.

De la Porte, C. and Pochet, P. (2004). The European Employment Strategy: Existing Research and Remaining Questions. *Journal of European Social Policy*, 14.1, 71-78.

Dill, D., Teixeira, P., Jongbloed, B. and Amaral, A. (2004). Conclusion. In Teixeira, P., Jongbloed, B., Dill, D. and Amaral, A. (Eds), *Markets in Higher Education: Rhetoric or Reality?*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 327-352.

Hooghe, L. and Marks, G. (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham: Rowman and Littlefield.

Kraak, A. (2001). Policy Ambiguity and Slippage: Higher Education Under the New State, 1994-2001, CHET Commissioned Paper, 30 December, 2001.

<http://www.chet.org.za/papers.asp>

Massy, W. (2004). Markets in Higher Education: Do They Promote Internal Efficiency? In Teixeira, P., Jongbloed, B., Dill, D. and Amaral, A. (Eds), *Markets in Higher Education: Rhetoric or Reality?*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 13-35.

Newman, J. (2003). Rethinking Governance: Critical Reflections on Theory and Practice. Paper presented at the Conference "Changing European Societies? The Role for Social Policy." Copenhagen, 13-15 November 2003.

Salamon, L.M. (ed.) (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Oxford: Oxford University Press.

Tavares, D., Tavares, O., Justino, E. and Amaral, A. (2008). Students' Preferences and Needs in Portuguese Higher Education. *European Journal of Education*, 43.1, 107-122.

Teixeira, P., Rosa, M.J. and Amaral, A. (2006). A broader church? Expansion, access and cost-sharing in Portuguese Higher education. In Teixeira, Johnstone, Rosa and Vossensteyn (Eds), *A Fairer deal? Cost-sharing and accessibility in western higher education*, Dordrecht: Springer, pp. 243-266.

Van Vught, F.A. (1994). Intrinsic and extrinsic aspects of quality assessment in higher education. In D. Westerheijden, J. Brennan and P. Maassen (Eds), *Changing*

*contexts of quality assessment. Recent trends in west European higher education: Vol.20. Management and policy in higher education*, Utrecht: Uitgeverij LEMMA B.V., pp. 31-50.

Vossensteyn, H. and De Jong, U. (2006). Student Financing in the Netherlands: A behavioural economic perspective. In Teixeira, Johnstone, Rosa and Vossensteyn (Eds), *A Fairer deal? Cost-sharing and accessibility in western higher education*, Dordrecht: Springer, pp. 215-242.