

ESTUDO

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

Fernanda Correia
Alberto Amaral
António Magalhães

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

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

SÍNTESE DO ESTUDO

SÍNTESE DO ESTUDO

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

Introdução

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

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

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

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

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

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

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

Teorias organizacionais e diversificação

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁸ *ibid*, nota 3.

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

Regulação estatal e pelo mercado. Diversidade.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Noção de contestabilidade. Bens posicionais

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

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

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

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

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

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

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

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

Algumas lições

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

¹⁶ *ibid.*, nota 15.

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

Que políticas de ensino superior parecem beneficiar a diversidade?

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

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

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

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

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

²⁰ *ibid*, nota 19.

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

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

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

A Diversidade no Sistema de Ensino Superior Português

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusões

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

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

- 1) A cobertura a nível distrital é assegurada pelo ensino superior público, presente em todos os distritos do continente e regiões autónomas, enquanto que o ensino superior privado está presente em apenas 80%, deixando de fora distritos como Évora, Portalegre e a região dos Açores.
- 2) O ensino superior está assimetricamente distribuído pelas regiões, tendo os distritos do Porto e Lisboa mais de 50% do total das vagas do país (Lisboa e Vale do Tejo 43,7% do total das vagas oferecidas, 31,3% para a Região Norte, 17,3% para a Região Centro e apenas 7,7% para o resto do país, incluindo-se 1,4% para as regiões autónomas).
- 3) O ensino superior privado contribuiu para agravar as assimetrias regionais pois sendo os distritos de Porto e Lisboa os de maior concentração de vagas é também nestes que as

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PRIMEIRA PARTE

Estudo Teórico

Capítulo I

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

1.1. Conceitos: Diferenciação, diversidade e diversificação

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

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

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

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

² *ibid*, nota 1, pp. 13-14.

³ *ibid*, nota 1, pp. 15-16.

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

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

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

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

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

⁴ *ibid*, nota 1, pp. 16-17.

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

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

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

Neave formula uma proposição muito importante:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2. A importância da diversidade nos sistemas de ensino superior

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

⁸ *ibid*, nota 1, pp. 51.

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

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

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

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

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

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

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

¹² *ibid*, nota 5.

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

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

1.3. Políticas nacionais para manter ou aumentar a diversidade

Segundo Huisman¹³:

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

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

¹³ *ibid*, nota 1, pp. 1.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁹ *ibid*, nota 1, pp. 4.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Capítulo II

Diferenciação e diversidade. Teorias organizacionais

2.1. Introdução

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

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

2.2. Teorias organizacionais

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

²³ *ibid.*, nota 7.

²⁴ Ver, por exemplo:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁸ *ibid*, nota 26.

²⁹ Projecto TSER/HEINE, estudos de caso.

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

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

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

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

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

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

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

³² *ibid*, nota 11.

³³ Ver, por exemplo:

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

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

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

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

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

pp. 288, 6ª ed., Englewood Cliffs, NJ. Prentice Hall.
³⁵ *ibid.*, nota 34.

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

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

³⁶ Veja-se, por exemplo:

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

³⁷ *ibid*, nota 11.

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

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

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

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

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

³⁹ *ibid*, nota 34.

⁴⁰ *ibid*, nota 38.

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

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

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

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

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

⁴³ *ibid*, nota 34.

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

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

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

E daqui resulta a segunda proposição de van Vught⁴⁷:

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

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

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

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

⁴⁷ *ibid*, nota 11.

⁴⁸ *ibid*, nota 34.

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

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

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

2.3. Estudos de diferenciação e diversidade no ensino superior

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵⁵ *ibid*, nota 5.

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

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

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

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

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

⁵⁷ *ibid*, nota 52.

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

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

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

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

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

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

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

⁶² *ibid*, nota 5.

⁶³ *ibid*, nota 51.

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

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

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

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

Capítulo III

Do centralismo à autonomia institucional

3.1. Da Idade Média à Idade Moderna

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

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

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

e Guy Neave⁶⁷ considera que as primeiras universidades,

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

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

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

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

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

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

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

Recordando de novo o que diz Neave⁶⁹:

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

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

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

⁶⁹ Ver nota 67.

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

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

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

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

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

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

⁷² *ibid*, nota 67.

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

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

3.2. Do século XIX aos anos sessenta

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

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

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

⁷⁴ Ver nota 67.

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

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

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

Neave⁷⁶ diz ainda que:

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

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

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

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

⁷⁶ ibid, nota 67.

⁷⁷ ibid, nota 73.

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

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

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

3.3. A autonomia e a supervisão pelo Estado

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

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

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

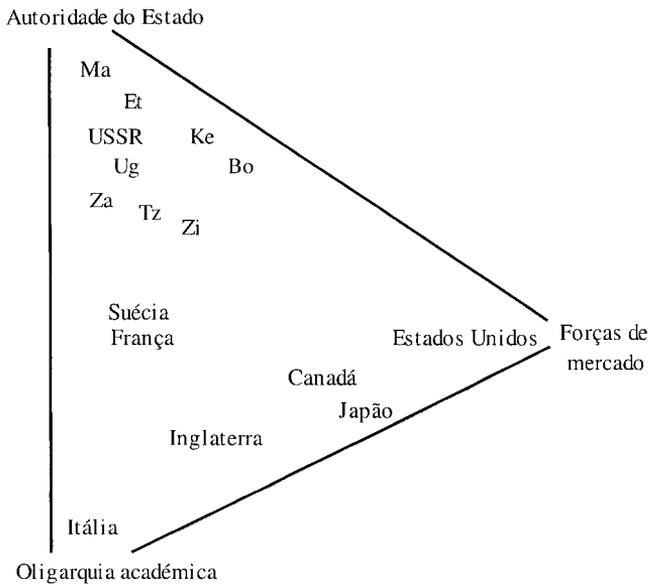


Figura 1 – O triângulo da autoridade no sistema universitário

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

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

⁷⁹ *ibid*, nota 59.

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

⁸¹ ver nota 80.

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

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

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

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

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

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

⁸³ ver nota73.

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

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

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

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

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

⁸⁴ ver nota 67.

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

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

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

Capítulo IV

Regulação estatal e regulação pelo mercado

4.1. Regulação

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

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

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

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

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

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

⁸⁸ *ibid*, nota 44.

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

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

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

4.2. A regulação no modelo de controlo pelo Estado

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

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

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

⁹¹ *ibid*, nota 87.

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

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

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

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

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

⁹³ *ibid*, nota 44.

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

⁹⁵ *ibid*, nota 44.

4.3. A regulação pelo mercado

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

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

Por seu lado, Sowell⁹⁷ afirma que:

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

ao passo que Thomson⁹⁸ tem uma visão muito mais crítica:

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

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

⁹⁶ *ibid*, nota 94.

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

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

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

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

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

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

4.4. As falhas dos mercados e dos governos

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

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

⁹⁹ *ibid*, nota 89.

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

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

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

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

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

¹⁰¹ *ibid*, notas 89 e 94.

¹⁰² *ibid*, nota 94.

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

¹⁰⁴ *ibid*, nota 94.

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

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

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

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

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

4.5. Supervisão estatal e hibridismo

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

¹⁰⁵ *ibid*, nota 89.

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

¹⁰⁷ *ibid*, nota 89.

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

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

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

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

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

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

¹⁰⁹ *ibid*, nota 103.

¹¹⁰ *ibid*, nota 89.

- Rivlin, A.M., (1992), *"Reviving the American Dream: The Economy, the States, and the Federal Government"*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Thorow, L.C., (1996), *"The Future of Capitalism: How Today's Economic Forces Shape Tomorrow's World"*, New York, Morrow.

¹¹¹ *ibid*, nota 108.

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

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

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

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

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

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

¹¹³ *ibid*, nota 108.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹¹⁶ *ibid*, nota 89.

¹¹⁷ *ibid*, nota 108.

Capítulo V

Formas de regulação e diversidade

Alguns exemplos

5.1. Regulação estatal e diversidade

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹¹⁸ *ibid*, nota 6.

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

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

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

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

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

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

5.2. Mercados, contestabilidade e bens posicionais

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Como sugere Marginson¹²⁵:

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

constituídas pelas universidades nacionais de maior prestígio.

¹²⁵ *ibid*, nota 123.

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

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

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

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

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

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

5.3. Algumas lições

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

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

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

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

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

Oliver Fulton¹²⁸ afirma, no mesmo sentido, que:

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

E Warnock diz¹²⁹:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹³¹ *ibid*, nota 7.

¹³² *ibid*, nota 7.

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

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

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

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

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

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

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

¹³⁶ *ibid*, nota 134.

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