

Diversificação e Diversidade dos Sistemas de Ensino Superior

Moderador – José Veiga Simão

PRIMEIRA SESSÃO

Moderador

José Veiga Simão

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

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

Alberto Amaral

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabela 1

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

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

* Estimativas

Fonte: Sadlak (1994)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabela 4

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

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

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

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

Tabela 5

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

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

Fonte: Brunner (1996)

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

Tabela 6

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

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

* Inclui os Centros de formação técnica

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

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

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

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

³ Revista “Qué Pasa”, Santiago do Chile.

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

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

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

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

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

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

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

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

* Inclui tecnologias

* Percentagem de cada área no sistema

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

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

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

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

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

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

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

* Peso relativo do pessoal docente total do sub-sistema

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabela 13
Tailândia – Número de instituições por época de fundação
(MUA, 2000)

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

Tabela14
Dimensão média, rácio aluno/docente e doutoramentos (1999/2000)
(MUA, 2000)

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

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

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

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

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

Tabela 15
Portugal – Distribuição regional das vagas de acesso (1998/99)

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

* LVT – Lisboa e Vale do Tejo

Tabela 16
Portugal – Distribuição de vagas por áreas científicas (1998/99)

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

* Inclui enfermagem

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

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

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

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

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

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

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

E com isto termino a minha intervenção.

Bibliografia

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

Moderador

José Veiga Simão

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

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

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

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

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

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

Comentário do Presidente do Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas*

Adriano Pimpão

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Muito obrigado.

Comentário do Presidente do Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos

Luís Santos Soares

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

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

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

Dividirei essa apreciação em duas partes:

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

Conceitos e evolução dos Sistemas de Ensino Superior

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Um outro elemento relevante da análise feita é o da influência da regulação sobre a diversidade, quer seja uma regulação directa pelo Estado, quer indirecta, através de sistemas independentes de regulação e avaliação, quer através da intervenção das ordens profissionais. Em qualquer dos casos o Estado está presente, ainda que aparentemente ausente. O Estado, sendo um entidade anónima, manifesta-se através de pessoas que, prisioneiras do seu histórico pessoal e dos seus preconceitos, o interpretam à luz dos seus percursos, dos seus interesses pessoais ou de grupo, dos seus conflitos interiores. Tais condicionalismos

são, ainda, agravados pelo facto de, não raramente, as pessoas através das quais se manifesta serem as mesmas que constituem a chamada *oligarquia académica*. Por esse motivo, a intervenção do estado conduz, usualmente, a uma redução da diversidade, em clara contradição com os pressupostos políticos de fomento da diversidade que o próprio estado diz sustentar.

Parece-me igualmente evidente que, numa perspectiva de sustentação da diversidade, o que é diferente deve ser avaliado de forma diferente, através da construção de *referenciais diferenciados*. Na construção desses referenciais exige-se uma análise cuidada sobre o que é comum e sobre o que deve ser diferente, assegurando-se, no primeiro caso, a existência de um referencial comum e, no segundo caso, um referencial diferenciado. E se essa preocupação existe no âmbito dos Conselhos de Avaliação, já não é visível na leitura externa que é feita das avaliações, nem na versão mediatizada das suas conclusões.

A tendência clara é para tudo igualarmos. Queremos, ou dizemos que queremos, um sistema de ensino superior binário, com dois subsistemas : o universitário e o politécnico. E o que fazemos? Exactamente o contrário do que o que é necessário para assegurar o desenvolvimento e a sustentabilidade autónoma dos dois subsistemas. Queremos carreiras docentes iguais. Permitimos que o subsistema universitário desenvolva as suas actividades sem quaisquer restrições no plano dos graus, da investigação, dos cursos, incluindo a criação de cursos do tipo politécnico, enquanto ao subsistema politécnico impomos uma menor autonomia, restrições na investigação, nos graus que pode oferecer, na criação dos cursos, restrições que, sendo de natureza política e administrativa, não se sustentam na diversidade dos modelos de formação, nem a sustentam.

Ora a sustentação da diversidade não é compatível com as situações de monopólio, nem com restrições estranhas ao modelo de formação.

Criam-se, assim, todas as condições para fomentar o mimetismo, para que se exerçam as pressões locais para criação de universidades onde já existem institutos politécnicos e para a instabilidade institucional,

incompatível com um desenvolvimento harmonioso de um sistema de ensino superior eficaz, de qualidade e diversificado.

Considero, ainda, relevante a análise que o estudo faz da baixa *contestabilidade do mercado de ensino*, do *carácter posicional* dos sistemas e das instituições de ensino superior, os quais conduzem, ou tendem a conduzir, não à diversidade, mas sim à hierarquização.

Porém, convirá salientar que essa hierarquização ocorre tanto nos sistemas binários, como nos sistemas unitários. O Professor Alberto Amaral tem razão quando diz que, se analisarmos hoje a hierarquia do sistema inglês, alguns anos após a passagem de binário a unitário, as grandes universidades tradicionais estão no topo e os antigos politécnicos de menor projecção, estão na zona mais baixa. Porém, é igualmente verdade que, na zona intermédia, entre as restantes universidades e os antigos institutos politécnicos de maior projecção, essa hierarquia se não mantém.

O Caso Português

Comentada a primeira parte do estudo que, repito, considero relevante, senão pela inovação, pelo menos pela identificação e pela sistematização dos parâmetros relevantes e pela definição de instrumentos indispensáveis à análise dos sistemas de ensino superior, resta-me comentar a segunda parte do estudo.

Penso que, nesse âmbito, o estudo é incompleto, e até incorrecto, no modo como procede à análise da situação portuguesa.

Verifica-se uma descontextualização das condicionantes sócioeconómicas e políticas ao desenvolvimento do sistema. A análise de primeira parte do estudo conduz a um conjunto de ferramentas e instrumentos que não são aplicados posteriormente ao sistema português. Limita-se a recolher, e a tratar, um conjunto de informação o que é, obviamente, relevante – nomeadamente pelas projecções que tenta fazer com base nesses dados, e pelas interrelações que tenta estabelecer entre dados usualmente dispersos – mas carece de uma análise bem mais fundamentada.

Quando a faz. ou melhor. quando tenta fazê-la, fá-lo de uma maneira redutora. com base naquilo que chamo *pré-juízos* (peço desculpa ao Professor Amaral por estes comentários, já que, não sendo o único autor, é um dos autores do estudo). A título de exemplo, ao fazer-se a análise da evolução do ensino politécnico gostaria que os interessados confrontassem o que aí é dito com o estudo efectuado pelo Professor Veiga Simão e Dr. Almeida Costa. Se o fizerem facilmente detectarão lacunas e interpretações menos correctas na descrição da evolução histórica do ensino politécnico em Portugal.

Com efeito, a evolução histórica descrita ignora um conjunto de alterações que o próprio poder político introduziu nos documentos originais. mesmo antes do início efectivo do funcionamento do sistema, e refere uma primeira fase, da responsabilidade do então Ministro da Educação. Professor Veiga Simão, mas ignora que, numa segunda fase – que resultou dos acordos de financiamento com o Banco Mundial para os Programas de Educação I e II, e dos estudos que os sustentaram – houve alterações significativas de objectivos e de organização.

O estudo perde, então, objectividade e passa a ser “impressionista”: regista as impressões dos autores, deixando de lado os fundamentos.

Algumas considerações finais

Para terminar gostaria de referir dois outros aspectos.

O primeiro deles, a que o Professor Machado dos Santos também se referiu, é a do *ensino superior curto* “versus” *ensino superior longo*.

Mantêm-se a tendência para associar os cursos politécnicos a ensino de curta duração e os cursos universitários a ensino de longa duração. Se essa fosse uma tendência diferenciadora, as universidades portuguesas estariam bem colocados no panorama europeu, já que sendo os seus cursos dos mais longos seriam certamente universidades. Porém, as universidades inglesas, cujos cursos são bem mais curtos, seriam certamente politécnicos (!). Acresce que, neste contexto, a declaração de Bolonha carecia de propósito.

O estudo teve uma preocupação reconhecida em definir claramente muitos conceitos – ex: diversidade, diversificação, ... – mas peca por não ter estendido essa preocupação conceptual à totalidade das referências que faz e, nesta matéria, é claramente omissivo ou induz em erro.

Quando associamos o ensino politécnico a ensino curto, estamos, consciente ou subconscientemente, a passar uma imagem social negativa, uma imagem social de desvalorização (sei que não era essa a intenção do Professor Machado dos Santos, cujo pensamento nesta matéria penso conhecer, mas a leitura do que disse poderá ser bem diversa).

É certo que, no desenvolvimento do sistema binário em Portugal, não se falou inicialmente em ensino politécnico mas em ensino de curta duração (basta analisar os textos iniciais). Porém, o próprio poder político evoluiu na sua concepção, mesmo antes do início de funcionamento do sistema, alterando essa concepção e as designações. Todavia, na mente de muita gente, inconscientemente ou não, manteve-se o pecado original. Ainda espero que apareça uma Virgem Maria (talvez uma Ministra da Educação) que venha purificar o ensino politécnico desse pecado original.

Com efeito, o modelo de ensino politécnico, nada tem a ver com a duração dos cursos, mas decorre, isso sim, do seu perfil de formação, do seu modelo de formação e do seu modelo de organização.

A duração de um curso não é um dado absoluto, ou um pré-requisito. A duração é uma consequência, e tem de ser adequada ao *que* se pretende fazer e ao *como* se pretende fazer, tendo presente o papel dos conhecimentos, das competências e das atitudes que os formandos devem adquirir no final do período de formação.

A outra questão sobre a qual não gostaria de deixar de tecer algumas considerações é da coexistência, na mesma instituição, de cursos de perfil politécnico e de cursos de perfil universitário.

Quando o estudo, na sequência de outras e iguais constatações, chama a atenção para os efeitos do *academic drift* não deveria deixar de assinalar a incompatibilidade que existe entre esses efeitos e a coexistência referida. Não acredito que um professor universitário, num

ambiente universitário – com a sua cultura marcada e específica – possa fazer uma formação de acordo com um modelo ao qual culturalmente é estranho.

Acresce que o *academic drift* é reforçado pela inexistência de pós-graduação no ensino politécnico, obrigando os docentes desse subsistema a adquirirem essa formação nas universidades, embebendo-os dessa cultura (serão criticáveis por posteriormente a reproduzirem no ensino politécnico?)

Refira-se, a propósito, que, por mais de uma vez, afirmamos que a formação pós-graduada é uma questão de natureza científica e de qualidade, sendo obrigatória a satisfação de pré-requisitos científicos e de recursos humanos, mas não pode, não deve, ser uma questão que possa servir de factor de diferenciação entre os subsistemas.

Não é possível assegurar a permanência de um modelo de formação sem que as pessoas vivam esse modelo, se formem nesse modelo, pois sabe-se a influência decisiva do princípio do homomorfismo da formação. O Professor Amaral foi claro na parte teórica do estudo. Porém na fase da aplicação do estudo não retirou daí as necessárias consequências, pelo que, sendo tais consequências lógicas, se não entende a omissão.

A concluir:

Fala-se repetidamente em *sistema*, mas nunca se analisa o sistema de ensino superior como um sistema. Fala-se da *diversidade* como necessária, mas não se apontam claramente os factores que sustentem essa diversidade, antes se praticam as acções que conduzem ao mimetismo, e não apontam as medidas para o eliminar.

A análise do ensino superior em Portugal tem sido feita, continua a ser feita, com base nas conveniências das instituições que, detendo poderes, deles não querem abdicar, e nos dos interesses locais (políticos e sociais) restritos, conjunturais e tantas vezes demagógicos ou com fins eleitorais.

Ora, não se poderá, com verdade, falar em sistema quando o seu desenho, implementação, organização e análise continuarem a ser feitos na base em que o têm sido. Neste contexto a diversidade é uma utopia, se é que não é apenas uma manobra de diversão ou um pretexto contabilístico.

Comentário do Presidente da Associação Portuguesa do Ensino Superior Privado

Jacinto Jorge Carvalhal

Permitam-me que comece por cumprimentar o Presidente e restantes membros desta Mesa. Senhor Professor Veiga Simão, Senhor Professor Alberto Amaral. Senhor Professor Adriano Pimpão e Senhor Professor Luís Soares.

Quero também cumprimentar a Senhora Presidente do Conselho Nacional de Educação. Professora Teresa Ambrósio, aqui presente, bem como os Senhores Reitores, os Senhores Conselheiros, os Senhores Convidados para este colóquio.

Entrando propriamente no tema em debate, começo por felicitar o Senhor Professor Alberto Amaral e a equipa que com ele colaborou no estudo que aqui nos traz pela iniciativa e pela sua oportunidade. Trata-se, de facto, a meu ver, de um tema da maior importância e interesse na actualidade. Julgo que importa que a sociedade portuguesa discuta este tema da diversificação e diversidade do sistema de ensino superior, na perspectiva de sabermos se o mesmo corresponde efectivamente às necessidades de modernização e desenvolvimento do país. O estudo parece-me, assim, extremamente útil na medida em que contribua para fomentar essa discussão. Já outra coisa se dirá no que se refere às conclusões a que se pretende chegar.

Convém, antes de mais, fazer algumas considerações prévias:

Em primeiro lugar, como muito bem acentuou o Senhor Professor Veiga Simão na abertura desta sessão, os resultados das mudanças operadas nos sistemas educativos só são avaliáveis a longo prazo.

Em segundo lugar, como todos sabemos, particularmente no domínio das ciências sociais e muito especialmente quando se trata da recolha de dados sociais, o modo como se formulam as perguntas induz inevitavelmente as respostas a que se irá chegar. Efectivamente, o modo como foi organizado este estudo suscita inúmeras questões que eu

gostaria de ter oportunidade de debater, mas, é evidente, que no tempo que me é concedido não vou ter possibilidade de o fazer. Suscita-se muito a questão do papel do ensino privado no sistema de ensino superior e dos resultados até agora alcançados com a experiência do sector. Como era previsível, mais nenhum dos anteriores intervenientes do painel se propôs responder a essas questões, nem sei mesmo se os restantes intervenientes neste colóquio, quando passarmos ao debate das nossas intervenções, se propõe fazê-lo. Atendendo à qualidade em que intervenho, suponho que se esperará que seja eu a pronunciar-me e a responder às “provocações” que no estudo se fazem ao ensino privado. O certo é que essas provocações são tantas que, mesmo que quisesse cingir-me a elas não teria tempo de o fazer em 10 minutos. Espero bem que tenhamos outras oportunidades para debater essas questões.

Vou portanto resumir a minha intervenção a algumas observações fundamentais, uma vez que não vou poder alongar-me para além disso.

Como primeira nota, é forçoso reconhecer que não existe no nosso sistema educativo uma cultura de diversificação e diversidade. Antes pelo contrário, o que se verifica é uma cultura de uniformidade, se não mesmo de unicidade. É essa filosofia que impregna todo o nosso sistema escolar, desde o ensino básico ao ensino superior. Aliás, podemos mesmo dizer que, nos últimos 150 anos, os sistemas educativos, de um modo geral na Europa Ocidental, mas particularmente em Portugal estiveram ao serviço, sobretudo, do reforço do centralismo estadual, ao que outros chamarão, o reforço da identidade nacional, perspectivada esta na óptica dos poderes públicos instituídos, e do fornecimento de mão de obra qualificada, quanto baste, aos interesses económicos dominantes. Eu vejo assim o que foi o papel dominante dos sistemas educativos até bem recentemente. É preciso, portanto, mudar os sistemas educativos, desde logo nos seus grandes objectivos. Julgo que a universidade e o sistema educativo, de um modo geral, estão hoje confrontados com desafios que nunca antes se lhe colocaram, como é o desafio do contributo privilegiado para a construção de uma sociedade democrática, de uma sociedade aberta, plural, na qual a educação não pode servir apenas o interesse das elites, os interesses económicos dominantes, antes há-de estar ao serviço da democratização da sociedade, da criação de condições de igualdade de oportunidades e do pleno exercício da cidadania. As

novas dificuldades que a Universidade e o sistema educativo enfrentam, resultam, sobretudo, dessas mudanças conceptuais e políticas.

Uma segunda nota é a de que a diversidade e logo a qualidade (e eu considero extremamente oportuna a chamada de atenção do Professor Veiga Simão, na sua intervenção inicial, relativamente a saber do que é que estamos a falar quando falamos de diversificação e diversidade) são inerentes a um ambiente de concorrência e de competitividade. A própria noção de qualidade só adquire consistência e sentido numa sociedade aberta e numa economia concorrencial. Não há outro sentido para a qualidade. Não é possível definir critérios absolutos de qualidade que não seja através da comparabilidade.

Uma terceira nota prende-se com o seguinte: a abdicação pelos Governos do controle das universidades e das instituições de ensino superior não se deveu a uma atitude ou a uma verdadeira crença nas vantagens de autonomia concedida às instituições. Antes derivou da manifesta incapacidade dos mesmos Governos para assumir o seu insubstituível papel de regulador do sistema e da sua capitulação perante os interesses corporativos instalados. A autonomia universitária de que gozam hoje as nossas universidades excede claramente o que seria sensato se se tivesse querido e podido conservar alguma capacidade de assegurar a sua racionalidade. Aliás, algo de semelhante aconteceu com o ensino superior privado, ao qual nunca foram criadas condições para que este se desenvolvesse numa forma equilibrada e em articulação com a oferta pública. Consentiu-se, tardiamente, no seu aparecimento, para responder ao problema explosivo da incapacidade de resposta à procura do sector público, mas nunca se assumiu uma verdadeira política de reconhecimento do seu papel no sistema. Veja-se o que se passou com a transposição para o ensino superior dos princípios consignados na Constituição e na Lei de Bases do Ensino Particular e Cooperativo — Lei n.º 9/79, de 19 de Março, quando essa transposição estava prevista para um prazo de seis meses, só dez anos depois foi publicado o primeiro estatuto do ensino superior particular e cooperativo.

Independentemente do quadro legal entretanto criado, o que se tem feito é tolerar e mal o ensino superior privado, submetendo-o ao mais apertado controle burocrático, sem nenhum tipo de autonomia, ao

contrário do que acontece com o ensino universitário público. Vem-se agora criticar o desempenho do ensino privado, quando na realidade nunca se quis que o mesmo dispusesse de condições, antes de mais de estabilidade, para desempenhar um papel de relevo na modernização e desenvolvimento do sistema como um todo?

Por outro lado, é forçoso reconhecer que a maior parte das instituições privadas foram criadas por docentes do ensino público que não só não tinham nenhuma experiência empresarial, como em muitos casos, o que quiseram foi arranjar um negociozinho “a latede” da sua função como professores do ensino público. É isto verdadeiramente o ensino superior privado? Estamos longe disso, estamos longe de dispor de condições para que seja possível lançar e desenvolver sustentadamente grandes projectos, devidamente estruturados e capazes de trazer um contributo inovador ao sistema. Ainda assim temos um número significativo de instituições que contra ventos e marés conseguiram afirmar-se e ganhar credibilidade. Apesar de todas as referidas limitações, eu não faria o balanço que é feito no estudo, desde logo porque, como comecei por referir, o mesmo é, do meu ponto de vista, incompleto e prematuro. Como também já referi não me é possível, com o tempo de que disponho, dizer-vos porque o considero incompleto e prematuro.

Gostaria ainda de fazer algumas considerações sobre a discussão dos sistemas de regulação. Acerca do chamado hibridismo, controle do Estado — regulação pelo mercado, afirma-se que tais teorias são inconclusivas, mas as próprias observações ou conclusões do estudo sobre a leitura dessas teorias são também, a meu ver, controversas e inconclusivas. Ou seja, não me parece que haja qualquer dicotomia entre regulação pelo Estado e regulação pelo mercado. O que sucede hoje é que não existem mercados completamente desregulados. Têm de coexistir necessariamente a hetero-regulação e a auto-regulação. Mas, aliás, no que se refere ao ensino superior, não há verdadeiramente nenhum mercado, em nenhum país, nem mesmo nos Estados Unidos, muito menos em Portugal.

Não houve portanto nenhum mercado do ensino superior, não se criaram condições para que o mesmo existisse. Como é que se pode falar

de mercado de ensino superior em Portugal, com o controle, com os condicionalismos postos ao desenvolvimento do ensino privado? Com a falta de liberdade de escolha das famílias e dos estudantes? Como é que há mercado quando nunca se definiu um horizonte de estabilidade para o ensino privado, muito menos se definiu o papel do privado *versus* papel do público no sistema? Não há nenhum mercado do meu ponto de vista. E também não há mercados desregulados, muito menos na educação. Ou seja a dicotomia controle do Estado-mercado é falsa, como, aliás, já deixei entender. A não ser que se confunda regulação com dirigismo ou planificação. A regulação, isto é, a definição de um conjunto de regras para a organização e funcionamento duma determinada actividade social, no sentido de conformação da liberdade e do interesse de uns com a liberdade e o interesse dos demais, não parece que seja contraditória com o funcionamento do mercado. Isto é, a função de regulação não se confunde com regulamentação, ou com controle burocrático ou com dirigismo estatal. Dir-se-ia, que constitui mesmo o seu antídoto. De resto, o Estado não tem sabido regular e também não tem tido capacidade para controlar nem o público, nem o privado. De resto, hoje é completamente impossível o Estado controlar o funcionamento das instituições, pelo menos se por tal se entender um controle burocrático. Por mim prefiro que o Estado regule bem e controle apenas a *posteriori*, controle os resultados. O problema é de natureza cultural. A propósito, não há nenhum hibridismo, não acredito no hibridismo, acredito apenas numa função de regulação pelo Estado, só que a regulação deve cingir-se ao exercício da autonomia e da responsabilidade das instituições, sejam elas públicas ou privadas. Mas, para isso é preciso também que se crie igualdade de condições de concorrência do público e do privado.

A propósito da noção de contestabilidade do mercado, e a propósito da questão da teoria dos chamados bens posicionais. Compreende-se perfeitamente a teoria dos bens posicionais, ela adequa-se bem à educação e a outros sectores chamados sociais, mas não se circunscreve a este tipo de bens, abrange praticamente todos os bens económicos e sociais. Foram-se buscar outros exemplos. Porque não trazer à colação o exemplo da IBM e da Microsoft? Ou seja, a teoria dos bens posicionais, por um lado, observa o mercado como algo estático, quando a sua natureza é dinâmica. E por outro lado, radica na ideia do conservadorismo social, sendo portanto, questionável. Ou seja, é evidente

que é um dado a ter em conta, há determinados bens intangíveis na sociedade que não são susceptíveis de ser facilmente contestados, segundo a teoria do mercado, mas isso não se aplica apenas aos sistemas educativos. Aplica-se, de um modo geral, a todos os bens económicos e sociais, independentemente de alguns sectores e algumas instituições terem uma sedimentação e uma presença cultural na sociedade que tem muito mais capacidade de resistir à concorrência.

Que políticas de ensino superior favorecem ou beneficiam a diversidade? Apenas uma política que acredite na liberdade, na autonomia e na responsabilidade das instituições da sociedade. Nunca uma política que apenas acredite na bondade do controle estatal. Ou seja, políticas que favoreçam projectos científicos e culturais próprios, com corpos docentes próprios e com uma liderança própria, o que põe em causa os sistemas de governo e de gestão das universidades, põe em causa os sistemas de recrutamento do pessoal docente e põe em causa o regime de contratação do pessoal docente. As mudanças no sentido da diversificação e diversidade, não são compatíveis com o nosso sistema actual.

Por último. Já sei que estou a ultrapassar o tempo que me foi dado, mas não posso deixar de tecer algumas considerações acerca das conclusões sobre o papel do privado. Embora a intervenção de hoje do Professor Alberto Amaral já tenha atenuado o sentido de algumas conclusões do Relatório, diz-se nesta análise “Os objectivos da expansão do ensino superior e a sua diversificação não foram totalmente conseguidos, quer devido ao crescimento do sector privado em sentido oposto aos objectivos da diversificação, quer devido a alguma tendência do politécnico para copiar as universidades”.

Referem-se distorções geográficas e oferta insuficiente de cursos técnicos por parte do ensino privado. Será que se pretende que o sector privado se substituisse ao Estado na sua função de combate às assimetrias regionais, às assimetrias do desenvolvimento? Será que se esperava, com os condicionalismos em que surgiu o ensino privado, que o ensino privado fosse criar instituições onde não existem pessoas, onde não existem estruturas económicas? Parece-me uma observação, peça desculpa, muito pouco sustentável.

Menciona-se a criação apenas de cursos de menor investimento, de menor risco. Alguma actividade económica auto-sustentada através do produto do preço dos serviços que presta, pode ter a pretensão de lançar bens que tenham um preço incomportável para os seus potenciais destinatários? Mas era possível pôr as famílias portuguesas a pagar propinas de 1 300, 1 400, 1 500 contos anuais? Seria possível isso? Seria sustentável? Parece-me que, de facto, esta observação que, aliás, tem ecoado em muitas ocasiões, parece-me uma observação muito pouco fundamentada. Ou, pelo menos, escamoteia ou ignora alguns pressupostos do que é uma actividade económica auto-sustentável. Essas críticas, em meu entender, não têm sentido. Eu até diria o seguinte: o próprio estudo do Professor Alberto Amaral surpreende pela diversidade da oferta do ensino privado, quer em termos territoriais, quer em termos do número de áreas científicas desenvolvidas. Portanto, não tenho essa visão. Evidentemente, não sou um defensor *a outrance* do modo como o privado se desenvolveu, antes pelo contrário, fui dos primeiros críticos desse modo, e fui crítico em relação ao facto do Estado não ter tido capacidade para exercer, aí sim, a sua função de regulação. A que se traduzia em fazer cumprir o essencial do normativo a que as instituições estavam obrigadas. Mas não aceito que possam ser fundamentadas estas observações que considero incompletas e prematuras, se se pretender tirar conclusões sobre o que é um modelo de ensino superior.

Concluiria dizendo apenas o seguinte: entendo a diversidade no sentido de uma sociedade aberta, forte, assente no exercício da cidadania, numa sociedade plural, com projectos educativos ou científico-culturais, no que se refere ao ensino superior, próprios, sem as peias dos espartilhos que hoje assentam sobre o sistema. Mas, pelo que vejo, muitos dos principais defensores do sistema não estão interessados em revê-lo. Refiro-me ao sistema do governo e de gestão das instituições, que concorre para a uniformidade e não para a diversidade; refiro-me ao sistema de contratação de pessoal docente, refiro-me aos sistemas de recrutamento do pessoal docente. Sabemos da endogamia que existe hoje relativamente aos sistemas de recrutamento e desenvolvimento de carreiras do pessoal docente do ensino superior.

Peço desculpa porque a minha intervenção estava, evidentemente, estruturada de outra forma, tive de fazer uma síntese de última hora.

Debate

José Veiga Simão – Julgo, daquilo que foi dito, que uma linha muito importante, e um pensamento que é decisivo, é que todos nós consideramos que foi e é gratificante a expansão e diversificação do ensino superior no nosso país. Introduziu grandes mudanças, dinamizou até o interior do país e, por isso mesmo, todos nós assistimos a este fenómeno com grande alegria. Tudo aquilo que agora vou dizer não é no sentido do não reconhecimento dessa verdade, que hoje é evidente, mas porque todos nós somos ambiciosos nos caminhos do futuro e temos aqui alguns problemas fundamentais.

Muito daquilo que é dito e muitas das discordâncias, até possíveis, resultam de um facto que também todos reconhecemos. Há um desequilíbrio evidente no binómio quantidade/qualidade, em sério prejuízo da qualidade. Só que estamos numa fase diferente. Estamos numa fase em que a qualidade passou a ser medida a nível internacional e as instituições não podem fugir ao desafio dessa medida. Tudo aquilo que fizerem para que isso não seja visível perante a opinião pública é um erro que as condena à partida e prejudica a sua imagem. E isto também é muito importante porque aí se situa o juízo de valor que este binómio público/privado deve ter, de uma maneira correcta e cientificamente válida.

Aliás, a Carta de Progresso da Inovação da União Europeia lança-nos a todos um desafio muito importante, porque é preocupante que todos os indicadores de inovação relativos a Portugal estejam 20% abaixo da média europeia e, mais significativamente, muito abaixo dos pequenos e médios países que são idênticos ao nosso. Todos reconhecemos que há ou tem havido, eu não quero aqui formular críticas a este ou aquele Governo, mas uma errática política nacional, cheia de contradições e caracterizada por um facto importante que tem de ser emendado: é quase indiferente o cumprimento ou não das leis pelas instituições. E os reconhecimentos retroactivos são o exemplo evidente da total incapacidade do Estado para ter gerido bem o sistema.

Aqueles que defendem o mercado como o elemento determinante na organização e conteúdo do sistema, eu julgaria também que têm que responder a outras questões. Até que ponto é que esses actores se sujeitam ao veredicto do próprio mercado? E porque é que desejam *ab initio* que o seu produto tenha valor nacional e porque é que as famílias não prescindem desse valor? Podem esses actores impor ao Estado a aceitação de um produto no mercado da Administração Pública?

A outra questão é que modelo de relacionamento deverá existir entre o poder político e o poder académico, dado que o Estado revela ter dificuldades em se libertar das pressões político-partidárias, a nível nacional e local. Em que medida é que essas pressões, e os pronunciamentos políticos ligados a elas, têm desacreditado as decisões no nosso país? Como é que nós podemos criar um modelo indo em socorro do Estado, salvar o Estado de um desprestígio evidente? E quais as variantes? E porquê as diferenças do relacionamento no âmbito das instituições públicas e de iniciativa privada? Deve esse relacionamento ter em conta uma acreditação das instituições, para a qual devem contar as provas dadas no seu passado. Todos temos de reconhecer o papel histórico da Igreja Católica, todos temos de reconhecer que há boas e más Cooperativas, e todos temos de perguntar por que razão a comunidade empresarial não participou neste fenómeno de expansão.

Pode a autonomia institucional ser desagregada internamente ao ponto de estar diluída, em múltiplas instituições, pelas suas unidades orgânicas, sem compromissos éticos perante a sociedade, com poderes absolutos internos, ao ponto da Universidade estar já envolvida em alguns casos nos tribunais, o que a discredibiliza? Os modelos não devem fixar espaços rígidos definidos administrativamente, como o Professor Sérgio Machado dos Santos disse claramente. Devem antes obedecer a critérios rigorosos de qualidade e promover modelos de associação interinstitucional. Uma vez tive a ousadia de dizer que a Universidade de Aveiro, o Instituto Politécnico de Viseu, a Universidade da Beira Interior e o Instituto Politécnico da Guarda deviam criar a Universidade Federada da Beira Interior.

Meus amigos, que modelo devemos nós ter? O modelo humanista? E eu digo que sim, mas vamos desprezar o economicista? É insustentável

não pensar nos custos/benefícios, não ter em atenção os indicadores de competitividade que aparecem em todos os estudos, é demais. Aparecem no IMD, aparecem no World Economic Forum, aparecem no FMI, aparecem no Banco Mundial e dizem assim: “os portugueses são uns esbanjadores de dinheiro; gastam dinheiro na educação de tal maneira que os indicadores fundamentais revelam que, com o mesmo dinheiro, outros países da sua dimensão fazem mais do dobro”. Podemos nós não meditar e reflectir sobre isto? Ou devemos colocar a diversidade também como uma fonte de esbanjamento? Não deve ser, deve ser uma fonte criativa de qualidade.

A Lei de Bases do Sistema Educativo está esgotada. já não serve para nada. É necessário uma nova Lei que, como eu há dez anos ando a dizer, seja uma Lei da Educação e Formação. O Ministério da Educação está esgotado, tem de ser um Ministério da Educação e Formação para corresponder aos grandes desafios do nosso tempo.

Maria José Miranda – Muito obrigada. Professor Veiga Simão. Vou tentar ser o mais rápida possível, mas gostava de tocar em três ou quatro pontos. Antes, porém, queria cumprimentar a Senhora Presidente do Conselho Nacional de Educação pela iniciativa da realização deste Colóquio e, também, pela iniciativa do convite ao Senhor Secretário de Estado, cuja exposição sobre política educativa, assente na autonomia do ensino superior, muito apreciei.

O primeiro ponto que queria tocar liga-se à intervenção do Professor Sérgio Machado dos Santos. que também muito apreciei. mas sobre a qual, eu queria dizer duas coisas.

A primeira é que falou sempre em sistema de ensino. e eu gostava de o ter ouvido falar simultaneamente, em sistema de ensino e em sistema de ciência, porque acho que é fundamental.

Um outro aspecto, que agora mesmo foi retomado pelo Professor Veiga Simão, é a distinção entre educação e formação. A mim não me parece um binómio de maneira nenhuma. parece-me que a educação foi dando, paulatinamente, lugar a uma coisa nova, chamada formação. Formação em termos de formação científica, formação técnica e

formação deontológica que, ao nível do ensino superior, diz respeito à formação de técnicos competentes, pessoas responsáveis e cidadãos intervenientes. E digo particularmente o ensino superior, porque acho que este problema da formação se põe desde o ensino básico. Portanto, para mim, aqui não há nenhum binómio.

Ainda em relação ao Professor Sérgio Machado dos Santos, mas também à intervenção do Senhor Secretário de Estado, uma observação que diz respeito à flexibilidade institucional. O Professor Sérgio Machado dos Santos apontou uma terceira via, que eu reputo muito interessante, mas que, de certo modo, aponta para aquilo a que chamo, por falta de melhor expressão, um binarismo interno, quer no ensino superior universitário, quer no ensino superior politécnico. Quando, efectivamente, o que está em causa, em termos de flexibilidade, é a inter-comunicabilidade. A inter-comunicabilidade em termos de equivalência de formação inicial, automática entre os dois subsistemas, universitário e politécnico, nos dois sentidos, isto é que é, efectivamente, flexibilidade. Aqui gostava de recordar uma pequena intervenção que fiz num Colóquio que se realizou no Porto, em 1997, para debate de um documento intitulado “Repensar o Ensino Superior” preparado pelo Professor Júlio Pedrosa, ou encabeçado por ele. Já nessa altura eu defendi três coisas que me parecem importantes: a transição entre os subsistemas, no termo como ao longo do percurso; a generalização do sistema de créditos; e a acreditação e rótulo de qualidade. E ainda, a oferta ao longo da vida como missão nuclear do ensino superior. E, relativamente à diversificação, lancei como pistas a diferenciação, a acreditação, a flexibilidade, a interdisciplinaridade e a mobilidade. Efectivamente, lembro, quando se fala em flexibilidade, que a mobilidade entre, por exemplo, instituições portuguesas, universidades portuguesas, que é o que eu conheço melhor, é muito mais difícil do que, qualquer programa da União Europeia, como no âmbito de o ERASMUS. Portanto, quero acentuar esta flexibilidade institucional, mas vista de uma maneira talvez um pouco diferente, se não fui eu que entendi mal.

Em relação ao sector público e ao sector privado, já o disse e já o escrevi mais do que uma vez porque é um assunto que me interessa, tenho tudo a favor do ensino privado, desde que sejam cumpridas as condições ao nível do recrutamento dos alunos, do corpo docente, e da

supervisão da tutela. Ao nível dos alunos, igualdade de condições de acesso, como é evidente. Ao nível dos docentes, composição do corpo docente, tal como no ensino público. E ao nível da supervisão, a avaliação pela Comissão Nacional da Avaliação do Ensino Superior.

Portanto, eram estes quatro pontos que gostava de lançar para o debate, porque têm implicações para o debate desta tarde, sobre o caso português; só que não queria, efectivamente, circunscrever ao caso português.

Pedro Lynce de Faria – Muito obrigado, Senhor Professor. A primeira observação está relacionada com o problema da diversificação. A diversificação é fruto da inovação e da criatividade que se procura estimular. Não nos podemos contudo esquecer de algumas consequências visíveis nefastas, nomeadamente, um aluno que seja transferido, por exemplo, da Universidade do Porto para a Universidade de Lisboa, ou vice-versa, vem para o ano zero! Teremos nós Conselheiros a consciência disto? Há quatrocentos cursos, provavelmente daqui a um ano, haverá oitocentos ... Se, por um lado, esta dinâmica é positiva, por outro lado, temos que ter bastante cuidado com as repercussões. O que está à vista são os cursos, mas o que falta indagar é a razão por que surgiram esses cursos. Se de facto há causas nobres, não nos podemos esquecer que há cursos que foram criados para satisfação exclusiva dos docentes, esquecendo-se as necessidades do país. Não gosto do termo regulação, porque nos exemplos já conhecidos colide com a autonomia institucional. Aliás, é curioso que o tema proposto era a diversificação e estamos a discutir, neste momento, muito mais a regulação do que a diversificação.

O Professor Sérgio Machado dos Santos foi extraordinariamente cuidadoso quando apresentou a diversificação no que se refere à natureza do ensino e ao tipo de oferta. O que nos separa na realidade são as tradicionais dicotomias: público ou privado, politécnico ou universitário? É muito difícil avançarmos num sentido mais geral enquanto não admitirmos que só há um processo para aferir o ensino: a qualidade, independentemente da sua origem. Todos nós reconhecemos que há virtudes e defeitos em todos os subsistemas. O que me parece oportuno realçar no momento são as virtudes, eleger as fraquezas dos diversos

subsistemas e sugerir medidas para as superar, sem esquecer que cada um deles tem o seu caminho próprio e que deve trilhá-lo independentemente, pois de contrário terão dificuldades em sobreviver.

É tempo de optarmos por este caminho, tanto mais que o sistema de avaliação será o garante da qualidade exigida.

Ouvi a intervenção do Senhor Secretário de Estado com toda a atenção, mas fiquei preocupado com o que se pretende com a regulação do ensino superior. Os instrumentos existentes quando da publicação da LOOES são mais que suficientes. Era preciso ajustá-los em determinados pontos, mas provavelmente não houve vontade política para o fazer. Por isso, fico a aguardar o que se entende por regulação. Há contudo uma afirmação que não deixa de me preocupar, pois a orientação seguida não deve ser exclusivamente guiada pela oferta e pela procura. Não deve, não poder ser! O que é que seria hoje do interior de Portugal se, porventura, ninguém tivesse tido a coragem de avançar e consolidar o ensino superior no passado recente. É um bem que não é possível avaliar. Agora, há uma verdade indesmentível. A actual lei do financiamento, a manter-se, privilegia claramente o litoral, contrariando a filosofia anterior, empurrando as escolas do interior para o encerramento.

É um problema que afecta todo o país, pois vai reforçar as assimetrias e receio que quando nos apercebermos disso já seja tarde para algumas instituições.

O trabalho apresentado pelo Professor Amaral é excelente. Aliás, já estou habituado a este nível.

Apenas faço um reparo, pois a tradicional dicotomia público e privado, universidades e politécnicos, é muito marcada. Estou contudo em crer que tal se deve à falta de dados em relação a algumas instituições.

Para além disto, preferia que o estudo agora apresentado comparasse a evolução das universidades novas e dos politécnicos, na década de 70, com o ensino superior privado na década de 90, pois se não o fizermos estamos a comparar situações que não são comparáveis. Há instituições públicas muito boas, há instituições privadas muito boas, mas também há instituições públicas menos boas, assim como as instituições privadas,

etc. A meter-se tudo no mesmo saco e a fazer soar que o público é bom e o privado é mau, ou vice-versa, não conseguiremos decerto separar o “trigo do joio”, e deixaremos derrapar esta discussão para o lado puramente ideológico. Realcemos a qualidade e sejamos exigentes no seu cumprimento.

Gostaria de concluir destacando a elevada qualidade do trabalho apresentado, a coragem que tiveram em vir aqui pôr a nú os problemas e as fragilidades do sistema, certo de que as críticas realizadas mais não são do que uma preocupação em contribuir para a melhoria do documento.

Alberto Amaral – Em relação ao comentário do Professor Pedro Lynce, devo dizer que os exemplos que eu apresentei foram, pura e simplesmente, para demonstrar que a evolução em Portugal não seguiu um caminho diverso da evolução que se seguiu nos outros países, onde houve um processo de massificação tardia. Não foi para distinguir o que quer que fosse.

Em relação ao comentário do Professor Veiga Simão penso que a lei da avaliação contém, em si, os mecanismos suficientes de actuação. Haja coragem para os implementar. Porque, se bem me lembro, na lei da avaliação diz-se que as instituições podem perder o financiamento, podem perder o reconhecimento dos cursos, etc.. Trata-se muito mais de aplicar a lei existente do que de criar legislação nova.

Em relação ao comentário do Dr. Carvalhal há uma coisa que eu não percebo. Há um livro publicado pelo Engenheiro Roberto Carneiro, intitulado “Ensino Livre”, que tem um artigo do Professor Sousa Franco e que, aliás estranhamente, foi recentemente reeditado pelo João Carlos Espada sem nenhuma emenda. E o Professor Sousa Franco diz que o ensino privado resolveu os problemas todos. Que resolveu os problemas da distribuição regional, que resolveu os problemas da equidade, que resolveu os problemas da investigação, e mais não sei o quê. Portanto, aquilo que escrevi foi para demonstrar objectivamente, com números, que, de facto, não houve uma distribuição regional mais homogénea em resultado da evolução do privado, muito pelo contrário, houve uma concentração. Aconteceu em Portugal, como aconteceu no Brasil e

aconteceu em muito outros sítios. O que eu acho espantoso é que venha dizer que o que eu disse não está demonstrado e ache que, se calhar, aquilo que o Professor Sousa Franco diz é que está correcto. Não está. O Professor Sousa Franco diz que os problemas de má distribuição regional do ensino superior no país foram resolvidos pelo sector do ensino privado. É evidente que não foram.

Devo também dizer, em abono da verdade, que concordo consigo numa questão. Genericamente, os Governos da Europa não confiam no ensino superior privado. Não é um problema português. Aliás, na maioria dos países europeus nem sequer existe, praticamente, ensino superior privado. E há uma enorme desconfiança dos Governos portugueses em relação ao sector privado.

Assim como há um outro problema. É que a Europa é muito menos aberta a questões de diversidade do que os Estados Unidos. Nos Estados Unidos há diferenças de qualidade entre as melhores instituições de investigação, as tradicionais universidades americanas de investigação, e os *community colleges* que nunca a Europa seria capaz de admitir. Esta questão é, de facto, um problema com o qual a Europa terá que se confrontar, a dificuldade em aceitar que possa haver instituições que façam certos tipos de formação, oferecendo uma diversidade tal como é aceitável nos Estados Unidos. Aliás, estas movimentações a nível da Europa comunitária, derivadas do processo de Bolonha, não sei até que ponto é que não serão contrárias à diversidade. Tenho imensos receios em relação a muito do que se está a passar neste momento.

Concordo que o Governo tem demonstrado, uma enorme incapacidade de regular. Aliás, eu disse hoje, claramente, que o que se viu em todos estes países foi que o Governo ainda não estabeleceu um equilíbrio na sua forma de relacionamento com o sector privado. Porque ou regulou de mais ou regulou de menos. E quando regulou de menos, a partir de certa altura, quando o descalabro da qualidade se verificou, acabou no lado oposto a regular em excesso.

Outra questão muito portuguesa é a do não cumprimento das leis. A nossa Constituição era uma Constituição marcadamente socialista, que teve a “infelicidade” de nunca ter tido um Governo correspondente. Ou

seja, em termos de coerência nunca houve um Governo politicamente correspondente àquela Constituição, pelo que, de forma mais ou menos velada, se foi sempre legislando em contradição com o texto constitucional. Portanto, há longos anos que o país se vem habituando a não cumprir o que está nas Leis, a não cumprir o que está na Constituição. Aliás, isto é muito bem discutido pelo Boaventura Sousa Santos, nos seus livros, usando a noção de Estado Paralelo.

Em relação ao que o Professor Luís Soares disse, é evidente que naquele conjunto de estudos que nós fazemos, esses estudos do Banco Mundial são analisados. Aliás, devo dizer que de todas as reformas que houve, só a do Professor Veiga Simão foi correctamente fundamentada. Mas as recomendações do Banco Mundial são muito questionáveis; o Banco Mundial fez, inclusivamente, algumas recomendações que poucos anos depois abandonou, produzindo recomendações de sentido contrário. Como exemplo, temos o caso das Escolas Superiores de Educação e da sua integração nos Politécnicos que, numa fase posterior, o Banco Mundial reconheceu ser um erro. O que eu quis dizer é que, de uma maneira geral, as decisões são muito mais tomadas com base em percepções que as instituições têm do meio exterior e em crenças. É que, de uma maneira geral, e isto não é só no Politécnico, também nas Universidades, quando se lançam novos cursos ou novas iniciativas, isso faz-se, de facto, muito mais pela sensação que se percebe de que eles vão ser necessários e úteis do que por conhecimento real do que se passa. É um pecha de todas as instituições. Aliás, se calhar, em parte devido a uma baixíssima participação do sector empresarial no desenvolvimento do ensino superior.

