

CADERNOS DE ANÁLISE
SÓCIO-ORGANIZACIONAL
DA EDUCAÇÃO

12

DA REGULAÇÃO DO
ENSINO SUPERIOR
Contributos

Jorge Carvalho Arroiteia



Unidade de Investigação: Construção do Conhecimento
Pedagógico nos Sistemas de Formação

UNIVERSIDADE de AVEIRO

**CADERNOS DE ANÁLISE
SÓCIO-ORGANIZACIONAL
DA EDUCAÇÃO**

**DA REGULAÇÃO DO
ENSINO SUPERIOR
Teoria e Métodos**

Jorge Carvalho Arroiteia



Unidade de Investigação: Construção do Conhecimento
Pedagógico nos Sistemas de Formação

UNIVERSIDADE DE AVEIRO

Colecção Cadernos de Análise Sócio-Organizacional da Educação
Título DA REGULAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR. CONTRIBUTOS
Autor Jorge Carvalho Arroteia
Artes Gráficas/PréPress José António Moreira
Edição Universidade de Aveiro
 Campo de Santiago
 3810-193 Aveiro
Data da 1.ª Edição Maio 2004
Impressão Tipave, Indústrias Gráficas de Aveiro
ISBN 972-789-120-9
Depósito Legal ????????

Tiragem 500 exemplares

Catálogo Recomendada

Arroteia, Jorge de Carvalho, 1947-

Da regulação do ensino superior : contributos / Jorge Carvalho Arroteia. - Aveiro :
Universidade, 2004. - 106 p. - (Cadernos de análise sócio-organizacional da edu-
cação ; 12)

ISBN 972-789-120-9

**CADERNOS DE ANÁLISE
SÓCIO-ORGANIZACIONAL
DA EDUCAÇÃO**

**DA REGULAÇÃO DO
ENSINO SUPERIOR
Contributos**

Jorge Carvalho Arroiteia



Unidade de Investigação: Construção do Conhecimento
Pedagógico nos Sistemas de Formação

UNIVERSIDADE DE AVEIRO

ÍNDICE

Nota de Abertura.....	7
Introdução	9
Apresentação do tema	11
I - Enquadramento geral.....	17
1. Em torno da administração educacional	17
Desafios	18
O 'prestígio' do sistema educativo	23
2. A educação terciária: notas sobre o seu desenvolvimento e diversificação	29
Aspectos sociais e da procura do ensino superior	30
O "sistema binário" no contexto da educação terciária	34
II - A regulação pela mão da avaliação	43
3. Contributos para a análise do ensino superior com o factor de desenvolvimento regional	45
Os objectivos do ensino superior	45
Sobre os efeitos do ensino superior no desenvolvimento regional	47
4. Princípios orientadores da avaliação do ensino superior	59
A missão do Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior	63
5. Síntese da avaliação institucional em Portugal	69
III - A regulação pela mão da Inspeção	73
6. Da Inspeção-Geral da Ciência e do Ensino Superior	76
Nota final	97
Bibliografia	101

Nota de Abertura

O ensino superior português reflecte, na sua complexidade actual, a dinâmica da nossa sociedade e a trajectória da nossa vida colectiva ao longo dos últimos 30-35 anos. As razões de tal facto são naturalmente muitas e variadas. Não estaríamos muito longe da verdade se incluíssemos entre as mais importantes, por um lado, o início da massificação e da democratização daquele, por outro, a inexistência de estruturas preparadas para dar respostas adequadas a estes fenómenos.

Os números da expansão do ensino superior, sendo certo embora que não dizem tudo e que podem mesmo esconder aspectos essenciais da dinâmica do país e da realidade escolar, são, a esse propósito, altamente expressivos: no ano lectivo de 1970/71 havia cerca de 44 000 alunos nesse subsistema; em 1974/75, pouco mais de 61 000; em 2001/02, quase 400 000.

Estimulada por um discurso político valorizador da educação formal como instrumento de desenvolvimento da sociedade, por um lado, e de amenização das desigualdades sociais, pelo outro, a população portuguesa, tradicionalmente à margem do ensino superior, viu neste, de um momento para o outro, uma possibilidade real de promoção social. A procura, com tais motivações, cresceu de forma gigantesca.

Tal crescimento, em si mesmo positivo, não ocorreu, todavia, nas melhores condições. A procura intensa a que se assistiu, não foi suportada por planeamento algum digno desse nome, por uma política de distribuição regional, por uma oferta racional de cursos, por equipamentos consentâneos com as necessidades, por recursos humanos devidamente qualificados, por currículos adequados quer às expectativas dos alunos e das suas famílias quer às necessidades de desenvolvimento do país.

Tais factos ajudam a entender muitos dos actuais problemas vividos neste subsistema de ensino ao nível da docência, da investigação, do currículo, dos cursos, das carreiras profissionais, da gestão, da rede, etc.

Estes problemas adquirem uma particular importância no momento em que, por um lado, em termos gerais, a oferta do sistema tende a superar a procura, e, por outro, a União Europeia (Declaração de Bolonha) nos pressiona a alterar o nosso modelo de ensino superior.

A complexidade da situação é notória. Tal complexidade constitui, a nosso ver, uma oportunidade única para revitalizarmos o nosso ensino superior através de uma intervenção profunda no mesmo ao nível dos aspectos anteriormente referidos e tendo por objectivos essenciais a qualificação humana e profissional dos cidadãos e uma mais harmoniosa integração do país no mundo desenvolvido.

É neste contexto que, em meu entender, surge e se enquadra o presente estudo do meu colega e amigo Jorge Arroiteia. Na sequência de investigação anteriormente realizada e já publicada em livro pela Universidade de Aveiro (Cf. *O Ensino Superior em Portugal*), o Professor Jorge Arroiteia apresenta-nos agora um excelente e rigoroso trabalho com uma dinâmica proposta em que associa a consecução dos objectivos referidos à necessidade de uma regulação do ensino superior, "pela mão" da avaliação e da inspecção, entendida aquela como um "conjunto de normas e de regras que estabelecem a organização, o funcionamento e o cumprimento das actividades desenvolvidas pelas instituições" que o integram.

O estudo, sem deixar de lado o perfil académico do autor, deixa transparecer — e aí está grande parte da sua riqueza e interesse — toda uma experiência vivida pelo mesmo em estruturas de regulação do sistema de ensino, designadamente ao nível da avaliação e da inspecção, actividades de regulação entendidas no essencial como instrumentos quer da construção da racionalidade da oferta quer do aumento da qualidade do ensino.

Luís António Pardal

Coordenador da Área de Sociologia da Educação — Administração
Educativa, da Universidade de Aveiro

Introdução

La négligence par rapport au réel est une tendance constante des politiques d'éducation. Mais l'homme de la réflexion n'a aucune raison d'aligner son discours sur les facilités que se donnent trop souvent les politiques.

Guy Coq; 2001

O trabalho que ora se apresenta, resulta de um conjunto de reflexões preparadas no decurso da nossa participação em actividades relacionadas com a avaliação do ensino superior e a inspecção do mesmo sistema.

Tais reflexões foram redigidas em momentos diferenciados e agora revistas com vista à sua publicação. Não sendo de todo em todo um contributo de natureza académica traduz o nosso entendimento quando, em contextos distintos, procurámos alicerçar o nosso contributo e intervenção em princípios de natureza teórica relacionados com a natureza e o desempenho das organizações sociais.

À semelhança de Chiavenato (1987.I; 241), acreditamos que "uma longa experiência em Administração numa variedade de situações empresariais pode construir o campo para a destilação de verdades básicas ou de princípios com valor elucidativo e preditivo para a compreensão e melhoramento da Administração".

Outras opções poderiam ter sido seguidas. Contudo, se as práticas de gestão pudessem repousar na investigação aberta à participação continuada de equipas inter-disciplinares, a reflexão seria de natureza diferente. Mesmo assim entendemos ser oportuna a sua divulgação por se tratarem de documentos complementares entre si e relacionados com o exercício de "missões de serviço" aliadas à nossa actividade profissional.

Os textos em questão, relacionados com a regulação do ensino superior, seguem uma sequência temporal correspondente

à reflexão teórica sobre a administração educacional, à participação no processo de avaliação do ensino superior politécnico e ao projecto de trabalho iniciado na inspecção do sistema de ensino superior. São, por isso, agrupados em três momentos:

- 1.º enquadramento geral;
- 2.º a regulação, pela mão da avaliação;
- 3.º a regulação, pela mão da inspecção.

No seu conjunto procuram dar sequência a uma série de preocupações na área da administração pública, seguindo uma "lógica de situação" inerente a várias experiências recolhidas enquanto docente universitário e ao entendimento, já como dirigente da administração pública, do modo como devem funcionar as organizações sociais.

Não vivendo as organizações para si próprias, mas sendo meios, "órgãos sociais que visam à realização de uma tarefa social" (cf: Chiavenato; 1987.I; 248) não podem lutar, apenas, pela sua sobrevivência mas têm de dar "uma contribuição específica para o indivíduo e sociedade". Igualmente devem definir claramente os seus objectivos entendidos, sobretudo, como "prioridades no atendimento de necessidades da comunidade (...)" (*idem; ibidem*).

Mais do que um contributo teórico e pessoal, estes documentos correspondem ainda a testemunhos, sentidos e escritos no tempo:

"(...) De afirmação e de esperança/No devir do amanhã/Na certeza das nossas convicções/E no desenvolvimento de um Projecto/Que por ser tão complexo e justificado/Melhor seria/Continuar a aguardar o dia do seu pleno desenvolvimento/Sem as canseiras e as incertezas/Que continuam a pairar/No horizonte próximo/De mais este dia".

...

A publicação deste volume, integrado na série: "Cadernos de Análise Sócio-Organizacional", da Universidade de Aveiro, foi possível devido ao apoio da "Unidade de Investigação: Construção do Conhecimento Pedagógico nos Sistemas de Formação", na qual se têm inserido os nossos trabalhos de investigação. Ao seu Coordenador, o nosso reconhecimento por ter permitido esta edição.

Apresentação do tema

Quando se coloca o problema da regulação do ensino superior, o que está em causa é a definição de requisitos, critérios e metodologias que permitam um cumprimento adequado, por parte do sistema do ensino superior e de cada uma das instituições que o integram, da missão, das finalidades, das atribuições e das funções que lhe incumbem na sociedade.

Simão, Santos & Costa; 2002

A análise da evolução recente do sistema de ensino superior em Portugal, anda associada à publicação de legislação diversa relacionada com o estatuto, autonomia, financiamento e avaliação deste sistema. Entre aquela conta-se ainda a que diz fundamentalmente respeito à organização, desenvolvimento e qualidade, com particular incidência na regulação externa através da avaliação e da inspecção.

Note-se que as exigências actuais da nossa sociedade e do Estado vão no sentido de uma maior exigência e qualidade da administração pública e do desenvolvimento de actividades de regulação interna (controlo interno ou auto controlo), apoiadas por mecanismos de controlo externo, prosseguidos por entidades independentes.

Embora de forma distinta mas complementares entre si, as práticas seguidas pela administração pública relativas à verificação do desempenho e ao cumprimento legal dos procedimentos, devem ser consideradas como instrumentos de apoio à gestão da coisa pública e por isso tidas como instrumentos relevantes de apoio à decisão política. Contudo tendo em conta algumas práticas da administração pública, o controlo externo é tido geralmente como demasiado desincentivador da gestão. E na situação presente colide até, em diversos aspectos, com o espírito das instituições de ensino

superior que reclamam a sua função como promotoras da inovação e da modernização da sociedade.

Embora prosseguindo métodos distintos, o conhecimento aprofundado da organização e do funcionamento dos Serviços públicos é hoje objecto de diversas intervenções que assentam no desenvolvimento de mecanismos de controlo interno (particularmente no domínio da avaliação interna) e, sobretudo, em acções de controlo externo. Neste caso regista-se a importância das acções de auditoria — como indutoras do processo de melhoria de funcionamento interno das organizações — bem como as intervenções de carácter inspectivo baseadas na apreciação do cumprimento estrito da lei.

Estes procedimentos enquadram-se globalmente em actividades de regulação pública, desenvolvida directamente pelo Estado ou por outras entidades de natureza oficial. Importa referir que a regulação do ensino superior corresponde ao conjunto de normas e de regras que estabelecem a organização, o funcionamento e o cumprimento das actividades desenvolvidas pelas instituições que integram este sistema.

A regulação compreende não só a preparação e aprovação das normas, mas também a sua implementação e a verificação do cumprimento das regras determinadas pela administração pública.

No caso vertente as actividades de regulação são exercidas fundamentalmente pela avaliação e pela inspecção constante esta, essencialmente, na verificação da conformidade legal. De acordo com o "Regime jurídico do desenvolvimento e qualidade do ensino superior" (Lei n.º 1/2003), compete ao Estado exercer "uma função essencial na garantia da qualidade do ensino superior" (art.º 33), atribuições que exerce com base em:

- recolha e divulgação de "informação sobre os indicadores de qualidade dos estabelecimentos de ensino e cursos";
- desenvolvimento "de um sistema de avaliação e acompanhamento das instituições de ensino superior";
- criação de "um sistema de fiscalização, assente na Inspeção-Geral da Ciência e do Ensino Superior, independentemente do sistema de avaliação".

Como nota Afonso (*in*: C.N.E.; 2002; 97) esta função da inspecção segue a lógica da "burocracia weberiana", com base na verificação do "cumprimento dos normativos e o respeito pelas formalidades". Entendemos, porém, não ser esta a única, uma vez que os serviços de inspecção não podem deixar de ter presente os conceitos da Nova Gestão Pública (*New Public Management*), bem como a sua adequada aplicação à modernização do Estado e às reformas da administração pública.

De acordo com as novas perspectivas da N.G.P., importa melhorar a "morfologia" e o funcionamento dos serviços de interesse público de modo a garantir a sua boa prestação e de proteger e garantir os direitos de cidadania da população portuguesa. Por isso a implementação de estratégias conducentes à reforma e à modernização do Estado, exige a adopção de alternativas à actual prestação dos serviços públicos, sugerindo não só, a melhoria do seu funcionamento mas ainda o aproveitamento adequado dos recursos materiais, humanos e financeiros ora disponíveis.

É neste contexto que se inserem as actividades relacionadas com a inovação e a mudança onde a avaliação das políticas públicas desempenha um papel fundamental.

Tendo presente a evolução da sociedade de informação em que vivemos e os desafios que esta encerra no âmbito dos modelos de intervenção social e da sua ligação aos cidadãos, torna-se necessário defender a complementaridade de acções em matéria de avaliação das políticas públicas. Por isso achamos oportuno recordar a proposta de Ferrão (1996; 45) relativa à avaliação comunitária de programas regionais, avaliação esta que sendo comum aos trabalhos no âmbito das ciências sociais, é exercida em três níveis distintos:

- *ex-ante*, que opera na fase de formulação dos objectivos de política e da configuração dos programas de actuação, um nível que se socorre essencialmente de critérios avaliativos como a coerência, a pertinência e a adicionalidade;
- *on-going*, que opera na fase de desenvolvimento/ execução dos programas, muito centrada no sistema de acompanhamento e gestão, e que lança mão de critérios avaliativos do tipo eficiência e conformidade;

- *ex-post*, que opera na fase de confronto com resultados/realização efectivas e, sobretudo, com a produção de efeitos, o qual valoriza critérios avaliativos como a eficácia, a eficiência e a adesão".

A referência a estes níveis de avaliação — entendida como um processo amplo, pressupondo "procedimentos de interacção mais ou menos longos e administrativamente institucionalizados" (Ferrão; 1996; 31) — reforça o sentido "instrumental", "estratégico" e "substantivo" da "avaliação total", reguladora do sistema de ensino superior.

É certo que nestas acções de regulação, a avaliação e a inspecção, embora de forma distinta — como se deduz das modalidades de avaliação *ex-ante*, *on-going* e *ex-post* acima referidas — têm de articular entre si os procedimentos de modo a reforçarem as suas funções de fiscalização e de acompanhamento do sistema. Mais ainda, como aponta Ferrão (ob. cit; 40), torna-se necessário "transformar a avaliação em processos mobilizadores e de aprendizagem colectiva, superando as visões que a reduzem a um conjunto de procedimentos técnicos e burocráticos de fiscalização".

É este o desafio que se coloca aos serviços de inspecção no âmbito dos sistemas de ensino superior e científico e tecnológico nacional. Um desafio que emerge da necessidade de dar resposta ao governo e à opinião pública relativamente ao funcionamento do sistema das instituições de ensino superior; às actividades desenvolvidas pelos parceiros do sistema; aos investimentos realizados, bem como aos resultados alcançados. Uma actuação que aponte para o reforço da sua intervenção no domínio das auditorias de gestão que promovam a qualidade e o desempenho das instituições de ensino superior — ao nível da eficiência, da eficácia e dos resultados — e que facilitem a participação e a aproximação aos cidadãos.

Esta cooperação passa ainda pela colaboração estreita com outros serviços públicos nomeadamente com os que têm a seu cargo o registo de indicadores de funcionamento do e. s., a acreditação e a avaliação.

No âmbito do sistema de ensino superior destacamos, a propósito, a legislação que consagra a existência dos mecanismos de regulação:

- Lei n.º 38/94, de 21 de Novembro — estabelece as bases do sistema de avaliação e acompanhamento das instituições de ensino superior;
- Decreto-Lei n.º 205/98, de 11 de Julho — cria o Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior;
- Decreto-Lei n.º 205/2002 — cria a Inspeção-Geral da Ciência e do Ensino Superior;
- Lei n.º 1/2003, de 6 de Janeiro — aprova o Regime Jurídico do Desenvolvimento e da Qualidade do Ensino Superior;
- Decreto-Lei n.º 149/2003, de 11 de Julho — aprova a orgânica da Inspeção-Geral da Ciência e do Ensino Superior.

O conjunto destes documentos estabelece as regras de actuação do Estado junto das instituições de ensino superior bem como as modalidades dessa intervenção. Em simultâneo precisam as competências dos diversos órgãos e serviços nos domínios da avaliação, da auditoria e da inspecção no sistema de ensino superior e no sistema científico e tecnológico nacional.

Ao estabelecer as normas de regulação, o Estado pretende assegurar o bom funcionamento e desempenho das instituições de ensino superior, incentivando a qualidade e defendendo os direitos elementares de cidadania da sua população. Define ainda as regras a cumprir de modo a garantir a sua actividade e sobrevivência em benefício da comunidade científica e da própria sociedade portuguesa.

Importa assinalar que a regulação, permitindo a reprodução de uma determinada entidade em condições de equilíbrio, principalmente sob a forma de contratos (cf: Férreol; 1995; 228), não está isenta de conflitos. Assim acontece em qualquer processo de "regulação social" em que as normas estabelecidas (e os resultados do desempenho), nem sempre geram um "julgamento unânime" da parte dos indivíduos e das instituições, particularmente das instituições de ensino superior.

A este respeito recordamos que a missão do ensino superior "não se esgota no imediatismo dos resultados de curto prazo, sendo necessária prudência na análise dos indicadores de desempenho, de modo a não pôr em causa o ambiente ade-

quado à reflexão, à aprendizagem e à criação" (Simão; 2003; 32), pelo que a inovação e a mudança, a operarem-se, são merecedoras de algum tempo de reflexão.

Ao coligir estes documentos sobre o processo de regulação no âmbito do sistema de ensino superior pretendemos não só recordar alguns princípios estruturantes do seu funcionamento mas, também, dar o nosso contributo para a reflexão e desenvolvimento dos procedimentos que garantam um melhor desempenho institucional. Contamos ainda incentivar as "boas práticas" que permitam o exercício da autonomia institucional das organizações que integram o sistema de educação terciária.

Os textos que fazem parte desta publicação foram preparados com base nas seguintes comunicações e/ou artigos:

1. "Em torno da administração educacional". Comunicação apresentada nas "1.^{as} Jornadas Pedagógicas da Universidade Católica Portuguesa — Pólo de Leiria (1995)
2. "O ensino superior em Portugal: da diferenciação e da diversidade". Comunicação apresentada na "Conferência internacional CIPES/CHEPS: Differentiation and diversity (the idea of University)". Universidade do Porto/Centro de Investigação das Políticas de Ensino Superior-CIPES (1998)
3. "Contributos para a análise do ensino superior como factor de desenvolvimento regional". Comunicação apresentada no IV Encontro Nacional da "Associação Portuguesa de Desenvolvimento Regional" (APDR). Universidade dos Açores (1998)
4. "Aspectos da avaliação do ensino superior". In: Revista Portuguesa de Educação. Braga, Instituto de Educação e Psicologia — Universidade do Minho; pp. 111-124 (2000)
5. "A avaliação institucional em Portugal". Comunicação apresentada no Encontro da "European Network for Quality Assurance in Higher Education" (ENQA). Paris (2001)
6. "Plano plurianual de actividades. 2003-2005". Lisboa; Inspecção-Geral da Ciência e do Ensino Superior (2003)

I - Enquadramento geral

L'école a sans nul doute été la première institution sollicitée pour relever les défis que les évolutions sociales, économiques et politiques lançaient au devenir des sociétés.

Boudon, Bulle et Cherkaoui; 2001

1. Em torno da administração educacional

Difícil se torna num texto desta natureza analisar com a devida profundidade as relações existentes entre os sistemas sociais e os modelos de organização e de administração educacionais. Tema demasiado vasto e complexo e com efeitos evidentes sobre quaisquer processos de mudança, de democratização e de abertura do nosso sistema educativo aos novos contextos sociais, tanto em Portugal como na Europa.

Igualmente não se torna fácil tratar das relações entre os modelos de administração educacional e os processos de aprendizagem e de participação acrescida dos alunos e professores na gestão pedagógica e organizacional do sistema de ensino.

Das várias dificuldades sentidas neste tipo de análise algumas delas resultam, em primeiro lugar, do processo de democratização do ensino e do acréscimo de alunos em alguns sub-sistemas de ensino. Note-se como os sistemas educativos reagem aos efeitos da procura social da educação e à diversidade da população escolar que de forma mais ou menos constante mas diversificada, consoante os níveis de ensino, tem vindo a modificar os padrões de funcionamento, a gestão e a eficácia interna e externa daqueles sistemas.

O aumento da procura social da educação que hoje em dia surge como um dos sinais mais evidentes do processo de democratização e do desenvolvimento urbano e industrial das nossas sociedades, pode ser considerado como um dos primeiros responsáveis pelas transformações operadas em diferentes

sistemas educativos, que na actualidade se vêem confrontados com um aumento global da sua população. Para tanto muito terão contribuído não só factores de natureza demográfica mas, sobretudo, o alargamento da esperança de vida escolar que tem acompanhado o aumento do período de escolaridade obrigatória e a maior permanência dos jovens no sistema educativo.

Contudo, como é reconhecido em diversos estudos internacionais (particularmente da Unesco), o aumento da procura social da educação tem vindo a dificultar que a escola responda com prontidão às necessidades, cada vez mais variadas da nossa sociedade. Este fenómeno tem vindo a acentuar-se na actualidade correspondendo à maior necessidade de formação de recursos humanos e à importância da educação como factor de mobilidade e de promoção social. Daí decorre, como nota Haag (1981; 24), que a educação possa ser considerada como um "bem de investimento" e "um dos elementos residuais que contribui para o aumento da produtividade do factor de produção — trabalho -, condição necessária para o crescimento do PNB".

Por outro lado, a procura de instrução decorrente do aumento do nível de vida tem alimentado cada vez maiores fluxos escolares sugerindo assim tratar-se de um poderoso "bem de consumo" não obstante os meios e os métodos pedagógicos em uso, bem como os resultados alcançados, porém frequentemente em causa a eficácia dos sistemas educativos. Outras dificuldades inventariadas resultam das práticas de gestão pedagógica e administrativa decorrentes das culturas dominantes e dos interesses da sociedade educativa.

Assinale-se, contudo, o interesse com que hoje em dia as comunidades científica e educativa — e de um modo geral a sociedade — dedicam à educação. Tais factos comprovam as afirmações mais consistentes de que a educação continua a ser um factor de mudança social mas que nem sempre consegue corresponder às expectativas que os seus destinatários e a sociedade em geral nela deposita.

Desafios

Apreciar os modelos de administração educacional numa sociedade em mudança, por via das profundas transformações

sociais e políticas, económicas e culturais experimentadas nos diversos recantos do planeta, sugere que nos debrucemos em primeiro lugar sobre a estrutura e as funções dos sistemas educativos.

No primeiro caso a configuração global destes sistemas apresenta-se como uma estrutura complexa, marcada por numerosas interações sociais e sujeita a diversos condicionamentos de ordem filosófica, política, histórica, cultural, religiosa e comportamental (cf: D'Hainaut; 1980). Este tipo de influências merece uma análise das relações que o sistema de ensino estabelece com a sociedade — identificada como um supra-sistema — e com os demais sistemas sociais através da análise das funções. Vejamos algumas dessas funções.

I. Entendemos ser comum aos diversos sistemas de ensino a responsabilidade de "transmitir às gerações mais jovens as técnicas, os conhecimentos, os costumes, os usos, as crenças e, em geral, o património cultural criado ao longo da história" (cf: Dacal; 1986; IX). Trata-se, no fundo, de privilegiar uma das primeiras funções da educação, a "função socializadora", há muito defendida por Durkheim (1980; 41). Esta acção é exercida através dos ensinamentos e das aprendizagens dos alunos garantidas pelas instituições escolares. No seu conjunto estas devem facultar a cada um dos seus alunos o nível (e o tipo) de conhecimentos necessários para que a sua integração social se processe sem choques nem distorções, facilitando a aceitação entre os membros de uma mesma comunidade.

Reconhecemos, no entanto, que as relações entre os sistemas sociais e educativos não se quedam pelo cumprimento desta única função. Acontece que para além de um instrumento passivo de socialização, a escola deve tornar-se, juntamente com os demais agentes de socialização (nomeadamente os meios de comunicação social), em elemento activo desse mesmo processo estimulando a transmissão do saber e o desempenho sucessivo e simultâneo de "papéis" e de funções facilitadoras da integração dos alunos no mercado de trabalho.

Exemplos relacionados com a sociedade portuguesa, indiciam a fragilidade do modelo de "capacitação profissional" do nosso sistema de ensino, em particular do ensino secundário e de muitos cursos do ensino superior.

Tendo ainda presente a realidade portuguesa e a consulta da respectiva Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86,

de 14 de Outubro, alterada pela Lei n.º 115/97, de 19 de Setembro), verificamos existirem outras responsabilidades que cabem ao Estado. Tomando por base a própria definição de sistema educativo: "o conjunto de meios pelo qual se concretiza o direito à educação" (art.º 1.º -1), o referido documento adianta que este deve exprimir-se na "garantia de uma permanente acção formativa orientada para favorecer o desenvolvimento global da personalidade, o progresso social e a democratização da sociedade" (art.º 1.º -2).

Tendo em consideração tais responsabilidades o sistema educativo é entendido como "conjunto organizado de estruturas e de acções diversificadas, por iniciativa e sob responsabilidade de diferentes instituições e entidades públicas, particulares e cooperativas" (art.º 1.º -3).

Não sendo de todo em todo necessário apreciar de forma mais cuidada as outras funções a desempenhar por este sistema, devemos contudo ter em conta as diferentes posições filosóficas — do idealismo, ao radicalismo ou do "voluntarismo", ao "mecanicismo" — que condicionam as múltiplas relações, imediatas e diferidas, estabelecidas entre ele e os demais sistemas sociais. Recordamos até, à semelhança do que Faure preconizou, esse tipo de relação dialéctica que se estabelece entre ambos: o sistema escolar reproduz e contribui, simultaneamente, para a transformação da própria sociedade. Trata-se, afinal, da tão almejada "mudança social" resultante, por um lado, da acumulação e da valorização de conhecimentos que permitem à educação ser considerada como um poderoso "factor residual" da própria sociedade. Neste caso promove o progresso e a mudança das gerações vindouras recorrendo aos conhecimentos acumulados pelos seus antepassados.

Note-se, no entanto, que a capacidade de vencer algumas das barreiras sociais, culturais e tecnológicas, abrindo caminho ao avanço da sociedade, depende não só do teor de conhecimentos transmitidos mas, acima de tudo, do modelo de organização e do funcionamento das estruturas educativas que permitem a acção social conducente à mudança. Tal é de facto o entendimento de diversos autores, sobretudo na área da teoria e da sociologia da educação, que consideram a mudança das estruturas educativas como uma das condições fundamentais para a "melhoria institucional" e para a quali-

dade dos sistemas educativos (cf: Cabanas; Puig; Nóvoa; Afonso e outros).

Entendemos por isso ser imprescindível relacionar a capacidade de inovação de qualquer sistema social com o tipo de organização e a estrutura formal do sistema educativo. Nestas circunstâncias convirá recordar a especificidade da "organização social" que é a escola (em sentido amplo) e a importância dos factores que pesam na promoção do seu "clima interno".

Neste caso pesam não só os factores de natureza política e económica mas também os recursos materiais e humanos, além da participação dos seus agentes e da própria comunidade na promoção de um melhor ambiente e na criação de oportunidades para o desenvolvimento da organização escolar. De facto, como reconhece Nóvoa (1992; 42), a gestão das escolas "não pode passar ao lado de uma reflexão estratégica, centrada nos estabelecimentos de ensino e nos seus projectos", que permitam o seu pleno desenvolvimento e afirmação.

Tomando em consideração os princípios orientadores expressos na Lei de Bases dos Sistema Educativo (L.B.S.E.), constatamos que esta estabelece no seu art.º 45, que "o sistema educativo deve ser dotado de estruturas administrativas de âmbito nacional, regional (...) e local que assegurem a sua interligação com a comunidade". Em relação ao ensino superior refere o mesmo artigo que a direcção destes estabelecimentos deve orientar-se "pelos princípios de democraticidade e representatividade e de participação comunitária". A sua autonomia deve ser "compatibilizada com a inserção destes no desenvolvimento da região e do País".

A propósito das relações entre estes pilares, evocamos João Oliveira (in: Xavier, Sobrinho & Barra; 1994; 19) quando afirma: "a democratização deve ser buscada enquanto instrumento para promover a qualidade, dentro de uma cultura efectivamente democrática que o país ainda precisa aprender a construir, inclusive na escola, mas sem perder de vista os seus fins próprios que é o de capacitar os alunos a tornarem-se cidadãos conscientes e adequadamente instrumentados para entender, analisar, conviver, criticar e transformar o seu meio e a sociedade".

II. Ao reflectirmos sobre os factores que hoje em dia afectam a configuração dos sistemas educativos, dominados por um conjunto de inter-acções "obedecendo a uma lógica particular" (cf: Minom, in: Landsheere; 1979; 254), não devemos esquecer as expectativas que se colocam aos modelos de gestão que têm obrigatoriamente de privilegiar, nos seus fundamentos e práticas, uma estreita relação com o meio. Daí, portanto, que o conhecimento e a participação da comunidade sejam imprescindíveis para que a escola, como sistema aberto que é, possa cumprir as 'performances' necessárias ao cumprimento total das suas funções e à sua inserção na comunidade.

Não deixam de ser relevantes os problemas que hoje se colocam ao cumprimento destas finalidades. Recordamos os problemas político-estratégicos decorrentes da modernização da administração pública em geral e da universalização do ensino que pesam cada vez mais na adopção de uma política coerente e concertada que atenda aos interesses e às necessidades da sociedade e dos seus diferentes grupos sociais.

A mudança das estruturas administrativas e as alternativas relativas à centralização-descentralização do sistema, são outros factores a considerar na definição de uma política coerente que consigne a responsabilidade acrescida da sociedade e das autarquias locais no processo educativo.

Para além destes aspectos devemos atender a outros condicionalismos, sobretudo de ordem económica e social, resultantes da alteração do nível de vida e das perspectivas de mobilidade social registadas em largos estratos da população. Estes aspectos, têm favorecido um maior ingresso dos jovens, quaisquer que sejam as suas origens geográficas e sociais, aos sistemas de formação, promovendo o acesso de grandes faixas da sociedade, e não só um reduzido número de 'élites', aos diversos bens e serviços de ensino e de natureza cultural.

Ultrapassado o período em que a educação formal era privilégio de alguns, a democratização do ensino e o conseqüente processo de "massificação da escola" trouxe novos problemas — pedagógicos, institucionais e humanos — aos quais os novos modelos de organização e de gestão nem sempre têm conseguido responder. Tal facto, tem vindo a expressar-se no desempenho das organizações escolares,

através do insucesso escolar, devido essencialmente a factores de ordem cultural, política, económica e pedagógica.

A este respeito reconhece-se frequentemente a incapacidade do Estado em garantir a aprendizagem dos códigos culturais de base a determinados estratos sociais oriundos dos meios populares justificando assim o desajustamento de alguns indicadores de aproveitamento da população discente.

Tomando novamente como exemplo a situação portuguesa, verificamos que a L.B.S.E. (art.º 2) responsabiliza o Estado a "promover a democratização do ensino" garantindo, embora, "o direito a uma justa e efectiva igualdade de oportunidades no acesso e sucesso escolares". Mais ainda, "no acesso à educação e na sua prática é garantido a todos os portugueses o respeito pelo princípio da liberdade de aprender e de ensinar, com tolerância para com as escolhas possíveis".

Para além das funções anteriormente referidas, o sistema educativo deve responder às necessidades actuais, "contribuindo para o desenvolvimento pleno e harmonioso da personalidade dos indivíduos, incentivando a formação de cidadãos livres, responsáveis, autónomos e solidários..." (art.º 2). De igual modo deverá facilitar o desenvolvimento das capacidades de reflexão, estimulando o "desenvolvimento do espírito democrático e pluralista" bem como a intervenção da população nos diversos sectores da vida social (art.º 3).

Na situação presente as práticas políticas que designam o montante de recursos, a sua distribuição no território, bem como o modelo organizacional e de gestão, tendem a afectar a gestão corrente deste sistema. Daí, portanto, que a "autonomia institucional e a participação da colectividade" sejam considerados como um dos mais importantes desafios que hoje se colocam a qualquer modelo de gestão tendo em conta as exigências crescentes de uma maior democratização e descentralização das estruturas educativas. Estes constituem dois dos requisitos essenciais para a melhoria das condições do ensino, para inovação e qualidade que se pretende imprimir ao processo de ensino-aprendizagem.

O 'prestígio' do sistema educativo

A qualidade constitui uma das formas de apreciar o 'prestígio' dos sistemas educativos. De forma global, a qualidade

constitui uma das preocupações fundamentais dos governos, dos pais, dos professores e dos empregadores que acolhem a população diplomada. Para tanto têm contribuído a enorme segmentação do mercado de trabalho registada hoje em dia bem como a constante evolução técnica e tecnológica que tem permitido à nossa sociedade integrar-se na "era da informação".

Como assinalaram Rassekh & Vaideanu (1987; 86), "a explosão da informação e a difusão do saber foi um dos fenómenos particularmente importantes durante a última década". Daí que, a par do crescente aumento da população escolar (discente e docente) e das transformações sociais, económicas, políticas ou tecnológicas registadas nas últimas décadas, particularmente nas sociedades ocidentais, alguns estudos prospectivos anteviram para o início do século actual que "a formação quer dizer, a educação para a competência e criatividade será o investimento mais importante uma vez que é o homem a única riqueza e motor da indústria e do progresso material em geral" (ob. cit.; 88). Por este motivo a educação tem uma função primordial, a de estabelecer "um equilíbrio entre a ciência e a tecnologia, considerada como os meios e os valores que constituem a finalidade da vida e da acção humana" (idem; ibidem).

Será no entanto possível à escola, enquanto organização social e instituição complexa, povoada por uma multidão de alunos e de professores, com origens sociais e culturais diferenciadas, motivações, expectativas e interesses igualmente muito divergentes, responder a este desafio? E será possível em todas as escolas ou somente nas chamadas "escolas eficazes"?

A resposta a esta questão passa pelo cumprimento de um certo número de metas que devem ser atingidas pelo sistema educativo no seu conjunto e não, apenas, por alguns dos seus estabelecimentos e dirigentes. Na sua globalidade estes deverão imprimir nas suas relações com os colaboradores mais directos um tipo de liderança assente na democratização, na participação, na motivação humanas, na racionalidade, na tolerância e na qualidade.

Como o referem C. Cruz & O. Carvalho (1992), "a qualidade não é um luxo mas uma questão de sobrevivência. As empresas e os serviços que não se pautarem por parâmetros de qualidade, pura e simplesmente têm os seus dias contados

seja qual for o sector, a idade da empresa ou o local de operação".

Em sentido amplo, a qualidade em educação é, no dizer de T. Ambrósio (in: C.N.E.; 2002; 23), "um objecto e um objectivo sociopolítico que carece de definição, de esclarecimento da intencionalidade política subjacente à sua construção, de compreensão pública da influência do pensamento económico, do pensamento de gestão, do pensamento educativo, do pensamento político, dos quadros ideológicos subjacentes que sustentam esta intencionalidade". Dada a abrangência desta definição a tão almejada "qualidade em educação" só pode ser atingida quando todos os envolvidos no processo educacional — alunos e professores, pais e funcionários, comunidade — alcançarem a satisfação plena do seu trabalho.

A este propósito, refere Sallán (1996; 340), que a Q.T. "é um vector importante da vida das organizações", devendo estar sempre presente na definição das políticas, na formação do pessoal, na comunicação interna e na sua avaliação sistemática. Por isso cabe ao Estado implementar programas de "Qualidade Total" (Q.T.) que abranjam os diversos domínios, de natureza pedagógica e administrativa, que garantem o funcionamento do sistema.

Ao aceitarmos estes princípios temos presente o esforço de transformação das organizações educativas, esforço este que passa por incentivar a auto-formação contínua e permanente dos agentes educativos (em particular dos professores) e a dos seus utentes. Esta abertura permite o fortalecimento do "espírito crítico" que garante à educação, poder assumir-se como "um meio de desenvolver a consciência e não unicamente um instrumento de treino e de endoutramento" (idem; *ibidem*; 93). É esta a essência da "formação ao longo da vida" que não pode ser menosprezada pela administração educacional.

À semelhança de outros autores, acreditamos que o sucesso desta inovação passa necessariamente pelo envolvimento dos docentes na gestão do sistema educativo e, sobretudo, pela sua motivação em relação às propostas de mudança e às reformas em curso. Sem pretendermos esgotar as funções clássicas do "management" (empresarial e escolar), recordamos que a motivação constitui um dos factores mais relevantes no

assumir dos comportamentos individuais no seio das organizações.

Por outro lado, sem esquecer a "hierarquia das necessidades" (que segundo Maslow justifica o cumprimento de certas tarefas), ou os trabalhos de Mc Gregor sobre as motivações individuais entendemos, à semelhança de Ghillardi & Spalarossa (1988, 35), que a "participação nas actividades de direcção", constitui um dos factores positivos na motivação do pessoal docente e na prossecução dos objectivos consignados nas propostas de inovação dos sistemas sociais e educativos.

Reportando-nos à realidade portuguesa, a Lei de Bases do Sistema Educativo defende, nos seus princípios gerais (art.º 43), que a administração e gestão escolares "devem assegurar o pleno respeito pelas regras de democraticidade e de participação que visem a consecução de objectivos pedagógicos e educativos". E que dizer do "job enrichment" do pessoal docente que constitui um requisito indispensável à sua motivação?

A leitura de diversas obras e contributos sobre esta matéria, expressam orientações distintas que hoje animam os modelos do "management educacional". Com efeito, se tivermos em conta os aspectos essenciais das teorias clássicas da administração constatamos não ser possível, em muitos dos seus aspectos, uma aplicação imediata desses princípios à gestão das instituições escolares. Consideremos alguns exemplos.

Para Fayol, tido como o "pai do management moderno", qualquer organização é considerada como uma máquina construída segundo normas rígidas", que funciona fora de pressões internas ou externas. Assim entendida, a "rigidez" e o "mecanicismo" constituem as características fundamentais das organizações sociais que funcionam de acordo com os seguintes princípios basilares: especialização das incumbências; estandardização do rendimento; unidade de comando e centralização da tomada de decisões.

Outras abordagens mais recentes baseadas na "teoria das relações humanas", tiveram em consideração o estudo dos "componentes humanos da organização", o conhecimento do seu comportamento, dos hábitos e das motivações dos trabalhadores. Nesta perspectiva assentam as teorias de Mc Gregor, nas suas relações com a teoria de Maslow

(hierarquia das necessidades humanas). Aqui as necessidades sociais de estima e de auto-realização são apontadas tão importantes como as necessidades primárias de natureza fisiológica e de segurança.

No âmbito do management educacional, qualquer instituição escolar tem de ser entendida como um complexo "sistema aberto", em condições de exprimir uma forte interacção com o seu ambiente. Por estas razões a administração educacional surge-nos como uma operação complexa identificada por funções distintas (cf: Fayol, Weber, Mayo, McGregor e outros), sujeitas a interacções diversas que se estabelecem entre a escola e o seu meio ambiente. Tal é o entendimento de outros autores como Emery, Trist, Aldrich e outros citados no domínio da psicossociologia das organizações (cf: Alves; 2004).

A propósito de novos contributos definidos pela teoria sistémica identificamos a instituição escolar como uma empresa interessada em manter o maior número de ligações com o seu meio ambiente. Neste caso o seu desempenho deve ser assegurado por um processo organizacional que permita a optimização dos recursos humanos e materiais existentes, tendo em vista o cumprimento de um conjunto de objectivos comuns. Daí que, a melhoria da qualidade de instrução, a "produtividade" educativa e a própria inovação, nos pareçam objectivos difíceis de alcançar, mesmo com o recurso a sofisticados meios de informação tecnológica, se as expectativas dos diferentes actores não forem totalmente satisfeitas.

Se aceitarmos como objectivo essencial da escola (e do sistema de ensino português), a promoção do desenvolvimento humano pensamos, à semelhança do que escreveu Loureiro (1985; 19),"que tal mudança é uma questão política e uma questão pedagógica e por isso as estratégias respectivas devem ser cumulativamente políticas e pedagógicas". Estratégia política que passará, necessariamente, pela redefinição clara dos objectivos e das metas a atingir pelo sistema educativo português nas próximas décadas; estratégia pedagógica assente na melhoria objectiva das condições institucionais e na formação permanente dos agentes educativos de forma a concretizar-se a tão almejada democratização do ensino, o desenvolvimento humano dos alunos e a promoção do sucesso educativo.

Resta-nos, finalmente, inserir uma última alternativa: a inclusão de uma estratégia administrativa e organizacional que favoreça uma acrescida descentralização administrativa e a autonomia institucional promovendo, assim, um maior empenhamento individual e colectivo nas tarefas educacionais.

As referências anteriores corroboram a importância que Sallan (1996; 316) atribui à melhoria das escolas, dependente esta quer de condições materiais relativas ao seu funcionamento, quer de variáveis organizacionais, de estratégias de mudança e também de resultados. Esta perspectiva permite articular os diferentes pressupostos da administração educativa com as componentes estruturais básicas de qualquer organização ao nível do sistema de decisão (por via das políticas) e do sistema operativo consubstanciado nos resultados imediatos.

Para finalizar diremos que o cumprimento destas metas, no domínio da política educativa, não podem pôr em causa nenhum dos pressupostos anteriormente referidos mas devem sim, atender cada vez mais ao equilíbrio entre os sistemas sociais e educativos e aos desafios que ora se levantam resultantes: do ajustamento entre as necessidades de crescimento e de desenvolvimento económico; da procura crescente da educação e da promoção das igualdades de acesso; da explosão do conhecimento; da natureza dos recursos disponíveis e da harmonia entre a quantidade e a qualidade do ensino, que deverá beneficiar todos os estratos etários e sociais da população portuguesa.

Creemos, desta forma, ser possível concretizar algumas das propostas de mudança necessárias à afirmação do nosso sistema educativo, sobretudo no contexto europeu onde nos inserimos.

2. A educação terciária: notas sobre o seu desenvolvimento e diversificação

O desenvolvimento do ensino superior em Portugal no decurso do último século, acompanhou as diferentes fases da evolução sócio-política da sociedade portuguesa testemunhando, por esta via, as fases mais significativas dessa transição. Englobando até ao início da década de setenta apenas o ensino universitário com quatro Universidades públicas: Coimbra, Lisboa, Porto e Universidade Técnica de Lisboa, só depois desta data com a criação das novas universidades e do ensino politécnico, deu início à sua expansão.

A propósito desta procura salientamos, desde o começo do século XX e durante praticamente toda a sua primeira metade, o facto da frequência dos estabelecimentos de ensino universitário constituir um privilégio das "élites" mais abastadas do país. Destaca-se a propósito que, em 1910/11, o total de alunos que frequentava o ensino superior universitário pouco ultrapassava os 1,2 milhares, montante que em 1940/41 ascendia a 8,7 milhares. No início da década de sessenta, em 1960/61, o total de alunos matriculados nestes estabelecimentos de ensino orçava já as duas dezenas de milhar (19,5 milhares).

Depois de um aumento notável para a época, em que foram tomadas medidas relacionadas principalmente com o ensino primário e o ensino preparatório do ensino secundário, registou-se um aumento significativo da população escolar universitária que atingiu os 28,0 milhares de alunos, em 1965/66. O referido montante duplicou em menos de uma década para atingir, em 1970/71, os 44,2 milhares de alunos e em 1974/75, os 61,3 milhares.

Depois da revolução de 1974 e em consonância com as práticas de abertura do sistema educativo a alunos oriundos de todas as classes sociais, este acréscimo foi ainda mais notável, justificando a enorme procura registada nos anos seguintes. Assim em menos de três décadas, de 1970 à actualidade, o total de alunos matriculados no ensino superior quintuplicou, passando de 69,2 milhares em 1973/74, para mais de 312 milhares em 1996/97 e os 392,3 milhares em 2001.

A sua distribuição era a seguinte:

<u>Tipo de ensino superior</u>	<u>2000</u>	<u>2001</u>	<u>2002*</u>
E. S. Universitário (Público)	167435	171014	176837
E. S. Politécnico (Público)	101597	108168	112191
E. S. Militar	1280	1456	1504
E. S. Universitário (Part. & Coop.)	43949	41331	38846
E. S. Politécnico (Part. & Coop.)	59501	60186	60915
Universidade Católica Portuguesa	10560	10136	10538

* Inclui estudantes inscritos em doutoramento

As medidas de política educativa das últimas décadas potenciaram uma procura crescente da educação, principalmente a nível do ensino básico e do secundário e, por "efeito de onda", transmitiram-se ao ensino superior. Tal veio a acontecer sobretudo depois da publicação da Lei n.º 5/73 que nos seus princípios fundamentais, defendeu o "direito à educação", a todos os portugueses, bem como "a obrigatoriedade de uma educação básica generalizada e a liberdade de ensino em todas as suas modalidades".

Estes os aspectos que influenciaram decisivamente o texto da Constituição da República Portuguesa (Capítulo III), que no capítulo correspondente aos Direitos e deveres culturais consagra a todos os cidadãos, o "direito à educação e à cultura" e o dever do Estado em promover a "democratização da educação" de forma a contribuir para "o desenvolvimento da personalidade, para o progresso social e para a participação democrática na vida colectiva" (art.º 73). Mais ainda, defende no art.º 74:

1. "Todos têm o direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar.
2. O ensino deve ser modificado de modo a superar qualquer função conservadora de desigualdades económicas, sociais e culturais".

Aspectos sociais e da procura do ensino superior

Entre os vários fenómenos sociais registados na sociedade portuguesa no último quartel do século XX, a democratiza-

ção do ensino afigura-se como um dos que se manifestou com maior evidência na sua evolução e resultados. Foi a abertura do sistema educativo a um número crescente de alunos, o alargamento progressivo da rede de estabelecimentos de ensino, as expectativas geradas pela obtenção de uma formação especializada e a obtenção de um diploma que explicam uma procura acentuada da educação praticamente em todos os subsistemas de ensino.

No domínio da educação pré-escolar, a procura acompanhou a emancipação progressiva da mulher e a sua inserção no mercado de trabalho tornou-se inevitável à medida que as novas oportunidades de emprego e a alteração dos padrões de família tradicionais cederam aos impactos da industrialização-urbanização e à terciarização da nossa sociedade. E o alargamento da rede actual configura-se tanto como o resultado daquelas tendências, como pelo entendimento da importância da educação de infância no desenvolvimento cognitivo, escolar e social da população mais jovem

Quanto ao ensino básico, a sua evolução a partir da década de setenta faz transparecer duas situações distintas: a conjugação dos factores demográficos, com a natalidade em franca recessão e os reflexos da política educativa posteriores à publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86), que promoveram o alargamento da "esperança de vida" escolar e o alargamento da escolaridade obrigatória para nove anos.

Independentemente das vias em que se desenvolve, o ensino secundário, a progressão de alunos neste "ciclo", terminal para uns e intermédio para a maior parte da população escolar que entra no ensino superior, realça o "efeito de onda" causado pela maior permanência dos alunos no sistema e da sua transição para o ciclo seguinte.

Os exemplos acima referidos, testemunham a existência de uma rede nacional de formação que abarca estabelecimentos de ensino público e de natureza particular e cooperativa. A sua criação foi determinante para que o processo de democratização do ensino e da própria sociedade se garantisse e consolidasse. Com esta abriram-se novas oportunidades de aprendizagem bem como novas perspectivas de formação e de mobilidade social, contrariando assim os figurinos dominantes que reconheciam a educação como um privilégio das 'élites', acessível quase exclusivamente aos dotados de maior capital económico e cultural.

Quanto ao ensino superior, a abertura do subsistema universitário seguiu a lógica dos princípios que tiveram na base a revolução de Abril e que defendiam a aproximação progressiva das diferentes classes e grupos sociais. E a frequência escolar, mas principalmente o ensino superior desde sempre responsável pela formação das "classes dirigentes", foi então encarado como um factor determinante da democratização da própria sociedade.

A análise da evolução recente deste subsistema de ensino sugere algumas reflexões. Em primeiro lugar e considerando o subsistema de ensino superior no seu todo, a formação especializada de longa duração, indispensável ao progresso científico e tecnológico do país, tornou-se acessível às camadas letradas e populares por via do alargamento progressivo da rede escolar e da institucionalização do "sistema binário" (universitário e politécnico).

Note-se que a aproximação gradual de Portugal à Europa e a sua integração na União Europeia, obrigam a uma qualificação crescente da população portuguesa. Esta qualificação tem vindo a ser implementada pelo poder político favorecendo a criação de uma rede pública de estabelecimentos de ensino universitário e politécnico, de uma rede de estabelecimentos de natureza concordatária e de uma rede de estabelecimentos de ensino superior de natureza particular e cooperativa.

Sem pretender recuar no tempo lembramos que as "cohortes" que primeiramente experimentaram os efeitos da abertura do sistema educativo, da expansão da rede, do alargamento da escolaridade obrigatória e da melhoria das acessibilidades física, cultural e económica da população portuguesa, constituíram um primeiro e largo caudal demográfico que as instituições universitárias e politécnicas públicas, concordatárias e particulares e cooperativas, acolheram sem grandes restrições.

Contudo, porque o número de nascimentos se manteve tendencialmente decrescente e apesar das taxas de escolarização, sobretudo nos grupos etários mais jovens terem aumentado, a oferta continuou a subir gerando os primeiros sintomas de preocupação.

Na situação actual a frequência dos estabelecimentos de ensino superior, sendo inferior à capacidade de acolhimento do próprio sistema, tem vindo a gerar sinais evidentes de

uma crise quantitativa de alunos sugerindo novas estratégias de recrutamento e de acolhimento da população discente. Para além do défice de alunos, face à capacidade de acolhimento actual, juntaram-se indicadores de ausência de qualidade (devido à expansão, não regulada, deste subsistema de ensino) que afectando alguns "nós" desta rede, acaba por denegrir alguns dos estabelecimentos que integram a referida malha.

De facto, como assinala Costa (2003; 99), "em especial na década de 90, o percurso evolutivo do ensino superior assumiu uma fase de crescimento alucinante, sem qualquer lógica de racionalidade organizativa, sempre sacrificada pela intenção de um aliciamento fácil da procura, perante a qual foram perdendo sentido critérios de exigência qualitativa, intenções de resposta, motivações de natureza vocacional ou preocupações de relevância socioeconómica ou cultural dos cursos que eram ministrados".

Sendo certo que a expansão recente da rede de ensino superior não obedeceu a critérios de correcção das assimetrias espaciais, nem tem respondido cabalmente às necessidades de formação dos recursos humanos necessários ao desenvolvimento regional, parece-nos mesmo assim que, no seu conjunto, as instituições de ensino, universitárias e politécnicas, de natureza pública, concordatária, particular e cooperativa, geraram sinergias potenciadoras do desenvolvimento endógeno e da formação do "capital humano" que o país tem vindo a aproveitar. E se melhor não se fez, não seria útil repensar as políticas de formação de recursos humanos articulando-as com as de investimento? De ajustar a rede de estabelecimentos às prioridades de desenvolvimento regional? De racionalizar o aproveitamento destas colocando-as ao serviço das prioridades de desenvolvimento local? De promover novos modelos de gestão da coisa pública? De compaginar as necessidades do planeamento educacional com as do planeamento social no seu conjunto?

A sociedade portuguesa carece de saber se as disfunções que afectam o subsistema do ensino superior põem em causa o seu desenvolvimento, o futuro do país e a sua afirmação internacional reduzindo-lhe a capacidade de competitividade no quadro alargado de uma Europa democrática e no contexto de uma crescente globalização dos mercados.

A avaliação deste subsistema, actualmente em curso, surge como uma tarefa prioritária e uma vez concluída permitirá conhecer de forma mais precisa o seu funcionamento bem como as suas fraquezas e potencialidades. O desenvolvimento deste processo de avaliação e de acompanhamento das instituições de ensino superior permitirá, assim o cremos, delinear novas medidas de política educativa e de formação de nível superior, bem como ajustar a actual rede nacional de instituições públicas, concordatárias, particulares e cooperativas, às necessidades e às expectativas da nossa população. E no contexto de uma sociedade inclusiva não temos razões para deixar de aprofundar a tão almejada reflexão sobre o passado recente e o futuro do ensino superior no seu todo, aceitando o seu contributo e responsabilidade na oferta de uma formação, adequada, justa e de qualidade, às novas gerações e ao desenvolvimento global da sociedade portuguesa.

O "sistema binário" no contexto da educação terciária

Tenhamos em atenção alguns aspectos relacionados com a evolução da educação terciária que, no seu conjunto, abarca o ensino universitário, o politécnico e o ensino de curta duração. Sem irmos muito além recordamos que a importância das Universidades na sociedade portuguesa, entendidas como "organismos dependentes do Ministério da Instrução Pública", remonta ao início do Estado Novo quando da publicação do "Estatuto da Instrução Universitária", em 27 de Julho de 1930.

A publicação da Lei n.º 5/73 estabelece a separação do ensino superior entre Universidades, Institutos Politécnicos e Escolas Normais Superiores e outros estabelecimentos equiparados. Contudo, a expansão e diversificação do ensino superior e a institucionalização do "sistema binário", veio a ser formalizado através da publicação do Decreto-Lei n.º 402/73, onde se justifica a criação do ensino superior politécnico como uma necessidade de responder às exigências do "desenvolvimento social e económico" do país bem como ao "desenvolvimento da sociedade portuguesa". Neste sentido foi criada uma rede de estabelecimentos de ensino superior de natureza politécnica.

A distinção entre as diferentes instituições foi assim definida:

- "As Universidades são instituições pluri-disciplinares que procuram assegurar a convergência dos diversos ramos do saber e às quais compete especialmente ministrar o ensino superior de curta e de longa duração e de pós-graduação, promover a investigação fundamental e aplicada...e, no âmbito da sua missão de serviço à comunidade, considerar o estudo da cultura portuguesa" (art.º 3).
- "Os Institutos Politécnicos são centros de formação técnico-profissional, aos quais compete especialmente ministrar o ensino superior de curta duração..., e promover a investigação aplicada e o desenvolvimento experimental, tendo em conta as necessidades no domínio tecnológico e no sector dos serviços, particularmente as de carácter regional" (art.º 4).
- "As Escolas Normais Superiores são centros de formação e aperfeiçoamento de professores para o ensino básico..., que ministram cursos superiores de curta duração,... e que desenvolvem investigação educacional e apoiam pedagogicamente os organismos de ensino e de educação permanente, constituindo focos de irradiação cultural nas regiões onde se inserem" (art.º 5).

A rede escolar foi alargada com a criação de novas instituições do ensino superior:

- "São criadas as Universidade Nova de Lisboa, de Aveiro e do Minho e o Instituto Universitário de Évora" (art.º 8);
- "São criados os Institutos Politécnicos da Covilhã, Faro, Leiria, Setúbal, Tomar e Vila Real" (art.º 10).
- "São criados os Institutos Politécnicos de Coimbra, Lisboa, Porto e Santarém, por reconversão e fusão dos institutos industriais e comerciais e escolas de regentes agrícolas existentes nestas cidades" (art.º 10).
- "São criadas as Escolas Normais Superiores de Beja, Bragança, Castelo Branco, Funchal, Guarda, Lisboa, Ponta Delgada, Portalegre e Viseu" (art.º 11).

Note-se que anteriormente a 1973, o "sistema binário" estava representado pelo ensino universitário e pelo ensino médio ministrado nos Institutos Comerciais, nos Institutos Industriais, nas Escolas de Magistério Primário, nas Escolas de Enfermagem e nas Escolas de Regentes Agrícolas.

Integravam ainda o ensino médio outras escolas ligadas especialmente aos sectores da defesa e das pescas. Nestes casos, a diversificação entre estes subsistemas de ensino, até à sua integração no ensino superior (durante a década de setenta), fazia-se ao nível da admissão dos alunos ou das habilitações de base, distintas das do ensino universitário e através da natureza dos cursos, da sua duração e dos respectivos diplomas, de natureza idêntica à do bacharelato (cf: Lei n.º 61/78).

Apesar da criação do ensino superior politécnico a afirmação do modelo binário demorou algum tempo a consolidar-se passando até por diversas etapas intermédias. Começamos por destacar a autorização concedida pela Assembleia da República, ao Governo, em Setembro de 1977 (Lei n.º 71/77) — após a extinção, em 1974, do ensino médio e da sua transformação em ensino superior — para "legislar sobre a criação e estrutura do ensino superior de curta duração e a sua inserção no esquema geral do ensino superior".

Na sequência desta Lei, o Governo publicou, em 14 de Outubro do mesmo ano, o Decreto-Lei n.º 472/77 o qual, face à integração do ensino médio no ensino superior, contemplou o ensino superior de curta duração, "tendente à formação de técnicos especialistas e de profissionais de educação a nível superior intermédio" (cf: art.º 1). Como justificação desta iniciativa, resultante do aumento da "produção de diplomados portadores de uma formação teórica semelhante às escolas universitárias... sem por outro lado ter havido a preocupação de se estudar a correspondência entre a quantidade de diplomados a formar... e as reais necessidades do País", aponta-se:

- a ausência da "formação de técnicos de nível médio" por via da transformação do ensino médio em ensino superior, "sem cuidarem de preencher a lacuna que desse modo se criou, não só no sistema de ensino, como na própria formação de técnicos de que as actividades económicas carecem",
- a necessidade de se formarem "técnicos qualificados de nível superior intermédio, com um estatuto

próprio e uma designação profissional correspondente".

De acordo ainda com o referido documento (cf: art.º 2), "o ensino superior de curta duração será ministrado em estabelecimentos de ensino predominantemente de âmbito regional com a denominação de escolas superiores técnicas e escolas superiores de educação".

A consolidação do "sistema binário" passou ainda pela publicação de legislação referente ao "ensino superior de curta duração" e à sua designação por "ensino superior politécnico" (Decreto-Lei n.º 513-T/79, de 26 de Dezembro) que aponta, como causa principal destas medidas: "dotar o País com profissionais de perfil adequado de que este carece para o seu desenvolvimento".

Recordam-se, a propósito, as razões que estiveram na origem desta deliberação:

- por um lado, a necessidade de "coexistência do ensino superior politécnico, impregnado de uma tónica vincadamente profissionalizante, com o ensino superior universitário, de características mais conceptuais e teóricas";
- por outro, a sua ligação mais estreita às actividades produtivas e sociais, garantindo a formação de "educadores de infância, professores dos ensinos primário e preparatório e técnicos qualificados nos domínios da tecnologia industrial, da produção agrícola, pecuária e florestal, da saúde e dos serviços".

A diversificação deste subsistema de ensino, através do alargamento da rede e da criação de diversas escolas, abarcou diferentes domínios científicos. Lembramos as escolas superiores de educação e as escolas superiores técnicas (agrupadas ou não em Institutos Politécnicos), cuja implantação cobriu, praticamente, todos os distritos do país. A criação das primeiras foi justificada pela necessidade de assegurar a formação inicial de educadores de infância, bem como de professores do ensino primário e para todo o ensino básico (do 1.º ao 6.º ano de escolaridade). Igualmente foi considerada "como medida que tem com o objectivo o alargamento efectivo da escolaridade obrigatória".

Estas preocupações levaram à criação de uma ESE por capital de distrito, as quais foram posteriormente integradas nos respectivos Institutos Politécnicos. Nos casos dos distritos de Aveiro, Braga e Évora, optou-se pela a instalação de uma estrutura de cariz semelhante, os Centros Integrados de Formação de Professores, incluídos nas respectivas Universidades.

No caso das escolas superiores técnicas, tinham com responsabilidade a formação de "técnicos qualificados nos sectores da produção agrícola, pecuária e florestal, da tecnologia dos produtos alimentares e industriais, da gestão e da contabilidade, da saúde e do jornalismo".

Recordam-se as finalidades então estabelecidas para o ensino superior politécnico (cf: art.º 1 do Decreto-Lei n.º 513-T/79):

- a) formar, a nível superior, educadores de infância, professores dos ensinos primário e preparatório e técnicos qualificados em vários domínios de actividade;
- b) promover, dentro do seu âmbito, a investigação e o desenvolvimento experimental, estabelecendo a ligação de ensino com as actividades produtivas e sociais;
- c) apoiar pedagogicamente os organismos de ensino e de educação permanente;
- d) colaborar directamente no desenvolvimento cultural das regiões em que estão inseridos;
- e) prestar serviços à comunidade, como forma de contribuição para a resolução de problemas, sobretudo de carácter regional, nela existentes.

Note-se que a ampliação da rede do ensino superior politécnico prosseguiu em diversos momentos, recordando-se os anos oitenta (cf: Decreto do Governo n.º 46/85, de 22 de Novembro), como um período relevante na criação de diversas escolas. No preâmbulo do documento anterior lê-se o seguinte: "as análises mais recentes sobre o sistema de ensino superior português e sobre a sua capacidade para responder às necessidades do mercado de trabalho, entre as quais se salienta a realizada pela OCDE no quadro da política educativa portuguesa, apontam para a urgência de uma expansão significativa

de capacidade de resposta do ensino superior politécnico, nomeadamente nas suas vertentes de tecnologia e gestão".

A referência à legislação anterior realça um conjunto de medidas que desde o início dos anos setenta permitiram a consolidação do "sistema binário". Tal, prossegue com a publicação da "Lei de Bases do Sistema Educativo Português" (em 14 de Outubro de 1986) que no seu art.º 11, estabelece: "o ensino superior compreende o ensino universitário e o ensino politécnico".

Ao ensino universitário cabe: "assegurar uma sólida preparação científica e cultural e proporcionar uma formação técnica que habilite para o exercício de actividades profissionais e culturais e fomente o desenvolvimento das capacidades de concepção, de inovação e de análise crítica".

Por sua vez, é da responsabilidade do ensino politécnico: "proporcionar uma sólida formação cultural e técnica de nível superior, desenvolver a capacidade de inovação e de análise crítica e ministrar conhecimentos científicos de índole teórica e prática e as suas aplicações com vista ao exercício de actividades profissionais".

Esta diferenciação é precedida da indicação de um conjunto de objectivos comuns ao ensino superior, de que destacamos os seguintes:

- "estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;
- formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento...
- incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica...
- promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem património da humanidade...".

Note-se que apesar da afirmação do sistema binário consignada na L.B.S.E., ficou no entanto estabelecida a possibilidade de articulação entre estes dois subsistemas de ensino. De acordo com o art.º 13 da referida Lei:

- "o ensino universitário e o ensino politécnico são articulados entre si pelo reconhecimento mútuo do valor da formação e competências adquiridas em

cada unidade e ainda através de um sistema de créditos baseado na análise dos planos de estudo".

Anteriormente à publicação desta Lei já a ligação entre estes dois elementos havia sido contemplada na legislação relativa ao ensino superior politécnico. De facto o Decreto-Lei n.º 513-T/79 (art.º 3), estabelece que "os estabelecimentos de ensino superior politécnico e os de ensino superior universitário poderão estabelecer entre si regimes de associação (...) com objectivos de cooperação mútua, coordenação no âmbito nacional e regional e racionalização e optimização dos meios humanos e do equipamento, tanto educacional como de investigação".

A possibilidade desta cooperação entre os dois subsistemas foi confirmada pela Lei n.º 108/88 (de 24 de Setembro de 1988), relativa à "Autonomia das Universidades".

Define o referido documento estas instituições como: "centros de criação, transmissão e difusão da cultura, da ciência e da tecnologia que, através da articulação do estudo, da docência e da investigação, se integram na vida da sociedade". Quanto às competências, as Universidades devem "colaborar na formulação, pelo Estado, das políticas nacionais de educação, ciência e cultura, pronunciando-se, designadamente através do Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas, sobre os projectos legislativos que lhes digam respeito".

Relativamente ao Ensino Superior Politécnico, o documento correspondente ao "Estatuto e autonomia dos estabelecimentos de ensino superior politécnico" (Lei n.º 54/90, de 5 de Setembro de 1990), define os institutos politécnicos como "instituições do ensino superior que integram duas ou mais escolas superiores globalmente orientadas para a prossecução dos objectivos do ensino superior politécnico numa mesma região, as quais são associadas para efeitos de concertação das respectivas políticas educativas e de optimização de recursos".

Por sua vez a Lei n.º 54/90 (de 5 de Setembro), relativa ao "Estatuto e Autonomia dos Estabelecimentos de Ensino Superior Politécnico estabelece, no seu art.º 4, o seguinte: "No âmbito das suas atribuições e visando uma mais adequada prossecução dos seus objectivos, os institutos politécnicos, ou as suas escolas superiores, podem estabelecer acordos, convénios e protocolos de cooperação com instituições congéneres e, bem assim, com estabelecimentos de ensino

superior universitário, ou com outros organismos públicos ou privados, nacionais, estrangeiros ou internacionais".

•••

A institucionalização do "sistema binário" do ensino superior em Portugal, registada no início dos anos setenta, assinala um processo de larga produção legislativa e de diversas medidas que vieram possibilitar a emancipação do subsistema de ensino politécnico, face ao ensino universitário tradicional. Embora com objectivos distintos importa realçar, como bem assinala Costa (2003; 102) que, tratando-se de modalidades distintas de ensino superior, estas "correspondem a duas culturas de relação com a sociedade: o ensino universitário encara essa relação com um distanciamento que favorece uma reflexão crítica centrada na sua evolução com o correr do tempo, enquanto que o ensino politécnico a encara numa lógica de enraizamento instantâneo e constante".

Mais ainda, prossegue o mesmo autor (idem; ibidem), "Nos nossos dias, há que considerar que existem, por um lado, instituições de ensino superior cujos objectivos educacionais se situam, predominantemente, no domínio da perspectiva da vida e da sociedade e, por outro, instituições cujos objectivos se situam no propósito de acompanhar, dia a dia, o fluir constante dessa vida social, garantindo uma resposta formativa à progressiva complexidade que venha a assumir."

Para além das expectativas sociais criadas, sobretudo a nível regional, com o alargamento da rede, a formação dos recursos humanos e o contributo destas instituições para o desenvolvimento regional, a sua criação veio a favorecer o processo de democratização do ensino iniciado ao longo dos anos sessenta. A sua criação ficou ainda assinalada com os investimentos públicos canalizados para a construção das novas infra-estruturas de ensino e investigação, bem como pelo crescimento dos diversos centros urbanos onde estas novas escolas ficaram sediadas.

A coexistência de dois subsistemas, o universitário e o politécnico constitui um exemplo de diversificação do ensino superior que pretende dar resposta à "variedade de antecedentes pessoais, motivos e aspirações profissionais" (Goedegebuure; 1998; 9) dos alunos orientando-os para vias

distintas embora eventualmente complementares. A situação actual marcada pela complexidade de oferta de escolas e de opções de cursos realça a natureza dos "fenómenos sociais e totais" (Gurvitch), que marcam a evolução recente deste sistema de ensino e os seus reflexos imediatos na sociedade portuguesa.

II - A regulação pela mão da avaliação

À medida que as comunidades se mudam em transfronteiriças, os desafios crescem de intensidade, e todos os sistemas enfrentam o dilema de ou assumir a vontade da auto-avaliação para adoptar uma nova resposta, ou de se resignarem à disfunção progressiva e à dispensa.

Adriano Moreira; 2000

A expansão registada pelo sistema do ensino superior, universitário e politécnico, no decurso das duas últimas décadas expressa na evolução da sua população docente e discente, no alargamento da rede, na diversificação dos cursos e, naturalmente, no empolamento dos orçamentos relativos ao funcionamento das instituições públicas e privadas, justifica a atenção que hoje em dia o poder político e a própria sociedade conferem a este sistema de ensino.

Justifica-se ainda este facto, pelas alterações registadas nos sistemas produtivos e de emprego, conduzindo a situações de emprego desqualificado e de desemprego nos jovens diplomados, o que faz agravar muitas das observações críticas e expectativas goradas relativas ao funcionamento e à organização da educação terciária.

A L.B.S.E. refere os grandes objectivos do ensino superior, as condições de acesso, os graus, diplomas e a natureza dos estabelecimentos. Outros documentos legais publicados em data posterior estabelecem o seu estatuto e autonomia, o financiamento e avaliação. A estas preocupações têm vindo a juntar-se outras mais recentes relacionadas com o desenvolvimento e a qualidade do ensino, a natureza da investigação bem como a sua internacionalização.

Englobando aspectos distintos ao ensino superior universitário são atribuídas por lei responsabilidades no âmbito da "preparação científica e cultural", da "formação técnica que habilite

para o exercício de actividades profissionais e culturais e fomento o desenvolvimento das capacidades de concepção, de inovação e de análise crítica" (cf: art.º 11 da L.B.S.E.). Já ao ensino superior politécnico, são atribuídas responsabilidades na formação "cultural e técnica de nível superior", bem como no desenvolvimento da "capacidade de inovação e de análise crítica". Em relação aos conhecimentos ministrados estes devem ser de "índole teórica e prática e as suas aplicações com vista ao exercício de actividades profissionais".

Embora bastante próximos nos seus objectivos gerais, o processo de avaliação em curso, embora assente em princípios comuns, tem vindo a contemplar algumas 'nuances' com base na diversidade, na organização deste subsistema e no seu funcionamento.

Como nota Costa (2003; 110), o interesse pelo papel da 'avaliação' "só pode ser interpretado como uma mensagem clara de que, a um tempo de crescimento anárquico do sistema de ensino superior (...), se vai seguir um outro em que a lógica será a de uma regulação consistente". Mais ainda, "que o desequilíbrio do binómio 'quantidade versus qualidade', até agora em favor do primeiro, vai ser decididamente invertido...".

Estas algumas das questões que se prendem com o processo de avaliação em curso, iniciado em 1994 pelas universidades públicas. A partir de 2000, deu-se início a um programa mais vasto e uniforme de avaliação de todas as instituições de ensino superior, universitário e politécnico, públicas e privadas. O ciclo actual, com a duração de cinco anos, abarca em simultâneo a auto-avaliação institucional e a avaliação externa e simultânea (no ensino universitário e no ensino politécnico) de cursos nas diferentes áreas científicas.

3. Contributos para a análise do ensino superior com o factor de desenvolvimento regional

A expansão crescente da rede de ensino superior em Portugal, registada depois de Abril de 1974 é indissociável dos processos de modernização e de democratização da sociedade portuguesa verificados desde então. Tal facto tem-se manifestado não só no aumento de estabelecimentos de ensino superior e no acréscimo de alunos, mas também numa maior cooperação destas novas instituições de ensino com o tecido produtivo, com os serviços e com as empresas localizadas na sua área de influência. O alargamento desta rede de formação tem sido igualmente acompanhado de numerosos investimentos públicos e privados cujos efeitos se têm feito sentir na animação dos centros urbanos, sede dos novos estabelecimentos de ensino, e dos circuitos económicos locais com reflexos evidentes no processo de desenvolvimento regional.

Independentemente destes aspectos a acção deste sistema de ensino deve ser apreciado tendo em conta o seu contributo na formação dos recursos humanos (nas suas vertentes de formação inicial e contínua) e também no estabelecimento de parcerias com as empresas. Assim defendeu Costa (2003; 44), "haverá que estabelecer uma nova relação entre o ensino superior e o mundo do trabalho, em termos de se conseguir um esforço conjunto de resposta a este grande desafio, o que passa por se aceitar maior flexibilidade nos processos de formação e nos mecanismos de atribuição de qualificações".

A apreciação conjunta destes aspectos permite traçar grandes áreas de influência das redes de formação já estabelecidas, permitindo delimitar os "territórios" onde cada uma das instituições exerce a sua acção com maior intensidade. Em nosso entender a afirmação destas actividades de parceria constitui um poderoso factor de desenvolvimento local sendo por isso um dos meios de avaliação do desempenho destas instituições e do próprio sistema de ensino superior.

Os objectivos do ensino superior

Contrariamente ao que se verificou em muitos outros países europeus a expansão do ensino superior em Portugal é um fenómeno recente registado na nossa sociedade depois dos anos sessenta do século anterior. Acentuou-se desde então em

resultado do crescimento económico e das transformações sociais entretanto operadas relacionadas, principalmente, com a abertura da sociedade portuguesa e o processo de democratização que se tem vindo a aprofundar. Este acompanhou-se do aumento crescente da procura social da educação em todos os níveis de ensino, pelo alargamento da rede escolar e pelo acréscimo das expectativas de mobilidade social da população induzida pela frequência da educação terciária.

Independentemente de outros factores que terão favorecido este fenómeno relembramos depois da publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86, alterada pela Lei n.º 115/97, de 19 de Setembro), o alargamento do "ciclo de vida" escolar de seis para nove anos, facto que acabou por influenciar, através do "efeito de onda", um acréscimo ainda maior de alunos nos ensinos secundário e superior.

Acompanhando esta tendência o sistema de ensino superior respondeu com a expansão e a diversificação da rede escolar depois da criação das novas universidades e dos institutos superiores politécnicos iniciada nos anos setenta. De realçar que o crescimento da população escolar neste nível de ensino traduz as expectativas da sociedade e de alguns dos seus segmentos mais dinâmicos, que têm depositado muitas esperanças nas novas formações de índole terciária.

Recordam-se, a propósito, os grandes objectivos estabelecidos pela Lei de Bases do Sistema Educativo (art.º 11) para o ensino superior:

- a) "estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;
- b) formar diplomados nas diferentes áreas do conhecimento, aptos para a inserção em sectores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade portuguesa, e colaborar na sua formação contínua;
- c) incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e a criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive;
- d) promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem património da humanidade e comunicar o saber através do ensi-

- no, de publicações ou de outras formas de comunicação;
- e) suscitar o desejo permanente e aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;
 - f) estimular o conhecimento dos problemas do mundo de hoje, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade,
 - g) continuar a formação cultural e profissional dos cidadãos pela promoção de formas adequadas de extensão cultural".

Os objectivos acima referidos enquadram-se na ambição do ensino superior universitário e do ensino politécnico. Contudo, como o reconhece A. Costa (2003; 13), esta ambição ficou marcada por um "grande embaraço" do legislador, que não quis expressar com maior profundidade os objectivos e as diferenças entre estes subsistemas de ensino superior.

Observa ainda o mesmo autor (ob. cit.; 14) que o carácter profissionalizante do ensino superior politécnico "tem consequências irrecusáveis em matéria de formação, razão pela qual o ensino politécnico, para se manter fiel à lógica profissionalizante que foi a sua base genética e é a sua matriz legal permanente, tem de assumir uma perspectiva funcional de ajustamento constante ao fluir do tempo e à evolução do saber".

Sobre os efeitos do ensino superior no desenvolvimento regional

A existência de um grande número de assimetrias e desequilíbrios espaciais entre as regiões rurais e urbanas, do litoral e do interior, do norte e do sul do país, constitui um fenómeno bem conhecido que nos dispensamos de aprofundar. Diversos estudos oficiais têm vindo a abordar esta temática realçando essas diferenças ou chamando a atenção para o problema da formação dos recursos humanos, considerados como factor indispensável ao desenvolvimento regional (cf: Costa et al.; 2002).

A participação do ensino superior no desenvolvimento da sociedade portuguesa, referido na L.B.S.E. (cf: art.º 11) tem sido abordado por diversos documentos particularmente nos textos relacionados com a criação do ensino superior politécnico e que dão particular destaque à formação de "profissionais de perfil adequado" de que o país "carece para o seu desenvolvimento".

Estes documentos defendem que estes novos estabelecimentos de ensino devem "colaborar directamente no desenvolvimento cultural das regiões onde estão inseridos", bem como "prestar serviços à comunidade, como forma de contribuição para a resolução de problemas, sobretudo de carácter regional, nelas existentes" (cf: Decreto-Lei n.º 513-T/79).

O enunciado destes princípios realça as expectativas criadas na ampliação da rede do ensino superior, universitário e politécnico (não só de natureza pública mas também do ensino particular, cooperativo e concordatário), que cobre largamente todas as regiões do nosso país. Estes constituem uma rede densa de estabelecimentos de ensino superior frequentada na actualidade por mais de quatro centenas de milhar e alunos em formação inicial e pós-graduada.

Uma análise mais detalhada desta realidade incidindo não só sobre a carta escolar mas também sobre os investimentos realizados neste sistema de ensino acentua os elevados investimentos em instalações e equipamentos de natureza científica, cultural e social, que têm permitido a formação de recursos humanos, melhorar a qualidade do ensino e para fixar alguma da população portuguesa nas suas terras de origem. Estas circunstâncias contribuíram para reforçar a importância regional desses centros de ensino superior que de forma global têm vindo a beneficiar do aumento da procura social da educação ou da implantação de novos equipamentos públicos e privados atraindo, deste modo, novos investimentos.

No seu conjunto a consolidação destes centros de ensino superior ficou igualmente assinalado pela diferenciação das áreas e dos domínios de formação, bem como pela abertura das escolas à comunidade através da prestação de serviços ou da orientação de alguns dos seus cursos para as necessidades do tecido produtivo local. Eventualmente regista-se já a participação das novas escolas no desenvolvimento de projectos de investigação aplicada em articulação com as empresas e

com os outros parceiros sociais localizados na sua área de influência.

Estes considerandos são genericamente válidos para as instituições universitárias e já para outras de natureza politécnica, havendo bons exemplos desta cooperação técnica e científica que tem contribuído para a implantação das novas escolas, para a fixação de quadros, para a realização de parcerias e para a transferência de conhecimentos que muitas das empresas reclamam como indispensável para a expansão e afirmação das suas actividades.

Note-se que a acção do ensino superior não se esgota nas funções anteriores. Há igualmente que assinalar a sua contribuição na formação de recursos humanos em actividades de formação inicial e ao longo da vida.

Compulsando alguns indicadores de frequência, podemos verificar que, mesmo assim, são diversas as assimetrias que acompanham a repartição dos alunos por estabelecimentos de ensino e cursos (cf: Arroeteia; 1996). O mesmo poderíamos assinalar quanto à abertura dessas escolas superiores à comunidade traduzida no desenvolvimento de projectos de I&D e cujos efeitos se farão sentir na produtividade das empresas e na implantação regional e nacional destes estabelecimentos de ensino.

O Quadro seguinte permite apreciar a importância relativa das despesas em I&D, por região (NUTII), entre 1988 e 1997 facilitando a compreensão da distribuição dessa despesa bem como das perspectivas que se abrem a este tipo de cooperação por parte das instituições de ensino superior.

Evolução da despesa em I&D, 1988-1997, em milhares de contos

(NUTII)	1988	1992	1997
Norte	4 970,9	17575,2	23 030,
Centro	4 116,5	11488,8	17 764,9
Lx e V. Tejo	19953,1	47181,5	66 125,5
Alentejo	452,3	245,9	3347,0
Algarve	126,8	661,0	1843,8
Total	29910,8	80397,8	115654,6

In: www.oces.mces.pt (25MAR04)

Note-se que a procura de muitos dos novos centros de educação terciária tem vindo a evidenciar oscilações decorrentes da atracção exercida por novos cursos e instituições. Trata-se de um dos sinais da mobilidade crescente da população jovem que acompanha os desequilíbrios já conhecidos na sociedade portuguesa. Tal facto pode ser comprovado através da análise do padrão espacial da distribuição da população escolar em 2001.

Nesta data e relativamente ao ensino superior universitário, cerca de 2/3 da população que frequentava o ensino público concentrava-se nas instituições universitárias localizadas na área geográfica litoral, entre Braga e Setúbal. Em relação aos alunos do ensino superior politécnico, essa percentagem baixava para cerca de 1/2, o que revela não só a maior incidência regional na captação de alunos por parte de alguns destes estabelecimentos de ensino, mas também a maior penetração do ensino superior politécnico nos distritos situados no interior e nas áreas mais periféricas do nosso território.

Embora outros dados actuais relativos à natureza dos investimentos venham a realçar estas assimetrias, pensamos que só uma apreciação conjunta desses e de outros factores nos ajudarão a compreender melhor os efeitos do ensino superior no processo de desenvolvimento sócio-económico e regional do território.

Vejamos alguns aspectos desta tipologia de análise.

A formação dos recursos humanos

A apreciação da carta do ensino superior em Portugal realça a persistência de diversos desequilíbrios, sociais e sectoriais, que caracterizam a sociedade portuguesa na actualidade. Tal facto, pode ser atestado não só pela localização dos estabelecimentos no território, mas igualmente pela frequência dos alunos, fazendo-nos recordar a existência de assimetrias de crescimento e de desenvolvimento económico e social. De realçar que no ano de 2001, das quase quatro centenas de milhar de inscrições no ensino superior, cerca de 27.6% frequentavam o ensino superior politécnico e os restantes o ensino superior universitário.

Sendo já clássica a divisão do país em duas grandes áreas com características sociais e humanas, económicas e de relação, distintas (representadas pela faixa litoral, de Braga a Setúbal e Algarve e a restante, pelo interior do país), será fácil compreender os fenómenos sociais que lhes andam as-

sociados. Recordamos apenas os movimentos relacionados com as migrações internas em direcção aos grandes centros ou mesmo as saídas para o exterior. Este fenómeno contribuiu, durante mais de duas décadas, para uma das mais poderosas "hemorragias sociais" que afectaram a sociedade portuguesa.

Para além destas características outros indicadores relacionados com a escolarização (como as taxas de frequência dos diferentes grupos etários, as taxas de repetência e as taxas de abandono, sobretudo no termo da escolaridade obrigatória, a taxa de prosseguimento de estudos no ensino superior e a taxa de escolarização no grupo etário 18-24 anos), o analfabetismo, a qualificação da mão-de-obra, a repartição dos quadros técnicos, etc., poderiam ajudar-nos a compreender melhor as distorções que afectam o território nacional.

Embora não cabendo ao ensino superior corrigir, em absoluto, essa situação, temos constatado a importância dos novos estabelecimentos de ensino superior como potenciaadores do desenvolvimento local. E como se depreende da leitura da L.B.S.E. e de muitos outros documentos oficiais, espera-se o seu contributo para o desenvolvimento sectorial de algumas actividades produtivas. Tal será reforçado através do ajustamento dos cursos ao perfil das estruturas dominantes na região e ao estabelecimento de parcerias entre os sistemas produtivo e o educativo. Assim acontece com muitos exemplos retirados da actual rede de formação, universitária e politécnica, cujo desempenho actual evidencia este tipo de relação.

A natureza das aprendizagens

A ponderação de diversos indicadores (que não só os indicadores económicos, sociais e culturais), relativos à distribuição dos diplomados pelo ensino superior no território, são relevantes para compreender os contrastes "centro-periferia" que caracterizam a sociedade e o território nacional. Da mesma forma esta análise permite-nos assinalar a oposição que existe entre as duas principais áreas metropolitanas, de Lisboa e do Porto, e os restantes centros urbanos do continente.

Sendo certo que embora a maior parte dos centros de maiores dimensões distribui-se no litoral, esta área do continente não é uma área com níveis de desenvolvimento homogéneos, nem o interior é uma região deprimida na sua totalidade. Tomando o

exemplo dos diferentes distritos do continente verificamos a existência de diversos núcleos com níveis e ritmos de crescimento muito diferenciados quer se localizem no litoral quer na área mais raiana do território.

No seu todo e sem nos referirmos à problemática da regionalização, entendemos que um dos pressupostos teóricos do desenvolvimento regional, é assegurado pela acção da complexa e já densa rede de estabelecimentos do ensino superior, universitário e politécnico, que cobre o país. Neste último caso ao favorecer o recrutamento regional de estudantes, o ensino politécnico está a dar mais um passo para a fixação dos quadros indispensáveis à consolidação de muitas das suas actividades produtivas. E ao fazê-lo, o Estado mais não está do que a cumprir um dos princípios defendidos pela Constituição da República Portuguesa (art.º 91), que preconiza o "desenvolvimento harmonioso dos sectores e regiões, a eficiente utilização das forças produtivas, a justa repartição individual e regional do produto nacional, a coordenação da política económica com a política social, educacional e cultural, a preservação do equilíbrio ecológico, a defesa do ambiente e a qualidade de vida do povo português".

Estes princípios deverão promover "a correcção das assimetrias de desenvolvimento regional e local", favorecendo em simultâneo a democratização do ensino, como prevêem a Constituição da República Portuguesa e a Lei de Bases do Sistema Educativo.

Quanto à natureza das aprendizagens, entre outros princípios organizativos a nossa L.B.S.E. estabelece (art.º 3) que o sistema educativo português organiza-se de forma a "desenvolver a capacidade para o trabalho e proporcionar, com base numa sólida formação geral, uma formação específica para a ocupação de um justo lugar na vida activa que permita ao indivíduo prestar o seu contributo ao progresso da sociedade em consonância com os seus interesses, capacidade e vocação".

Em estudo recente conduzido por J. Delors (1996; 77 e segs.), a "Comissão Internacional sobre a Educação para o século XXI", assinala: "para poder dar resposta ao conjunto das suas missões, a educação deve organizar-se à volta de quatro aprendizagens fundamentais que, durante a vida, serão dalgum modo para cada indivíduo, os pilares do conhecimento: aprender a conhecer, isto é adquirir os instrumentos da compreensão; aprender a fazer, para poder agir sobre o meio envolvente;

aprender a viver em comum, a fim de participar e cooperar com os outros em todas as actividades humanas; finalmente aprender a ser, via essencial que integra as três precedentes".

O conjunto destas referências têm a sua plena aplicação nas aprendizagens do ensino superior.

A partilha da inovação

Desempenhando as instituições de ensino superior um papel relevante no processo de desenvolvimento da sociedade, é imprescindível relacionar a capacidade de inovação de qualquer sistema social e das próprias instituições educativas com o tipo de organização e a estrutura do sistema educativo. Assim, ao pensarmos nos factores que hoje em dia afectam a configuração dos sistemas educativos — dominados por um conjunto de inter-acções "obedecendo a uma lógica particular" — não devemos esquecer a "procura social da educação" e a "explosão escolar" que de forma mais ou menos constante mas diversificada, consoante os níveis de ensino, têm vindo a modificar os padrões de funcionamento, a gestão e a eficácia daqueles sistemas.

Neste caso ultrapassado o período em que a educação formal era privilégio de alguns, a democratização do ensino e o consequente processo de "massificação da escola" trouxe novos problemas — pedagógicos, institucionais e humanos — aos quais, nem sempre de forma satisfatória, os novos modelos de organização e de gestão conseguiram responder. Trata-se de uma consequência inevitável decorrente do aumento da população e da complexificação das organizações escolares que embora acompanhadas pela evolução dos recursos disponíveis, não tem sido correspondido pelo aumento da qualidade dos serviços educativos. Contudo, como é geralmente reconhecido, o aumento da procura social da educação constitui um dos problemas actuais surgindo a escola "como uma necessidade para responder às necessidades, cada vez mais variadas", da nossa sociedade.

Este fenómeno tem vindo a acentuar-se em diversos contextos e corresponde à maior necessidade de formação de quadros e ao papel da educação como factor de mobilidade e de promoção social. Daí decorre, como nota Haag (1981; 24), que a educação possa ser considerada como um "bem de investimento", "um dos elementos residuais que contribui para o

aumento da produtividade do factor de produção — trabalho, condição necessária para o crescimento do PNB".

Por outro lado, a procura de instrução decorrente do aumento do nível de vida, tem alimentado cada vez maiores fluxos escolares podendo ser considerada como um poderoso "bem de consumo", não obstante os meios, os métodos e os resultados alcançados porem frequentemente em causa a eficácia dos sistemas de ensino. Compreendem-se, portanto, as expectativas que se colocam nas instituições de ensino superior e nas suas relações com o meio. Daí que o conhecimento e o envolvimento da comunidade sejam imprescindíveis para que estas escolas, como sistemas abertos que são, possam cumprir as performances necessárias ao cumprimento total das suas funções de ensino, de formação e de investigação e à sua inserção na comunidade.

O reconhecimento destes desafios e a participação das instituições do ensino superior na transformação da sociedade tem permitido a diferentes autores proporem formas cada vez mais arrojadas dessa cooperação não só no âmbito nacional mas já no domínio internacional. Neste caso cita-se o documento preparado por Delors (1996; 125), onde se lê: "as instituições de ensino superior estão extraordinariamente bem colocadas para, explorando o fenómeno de mundialização, sanarem o 'défice de conhecimentos' e enriquecerem o diálogo entre povos e culturas", particularmente em relação aos países menos desenvolvidos do globo.

Note-se que a limitação de recursos e a sua desigual distribuição no território constituem outro tipo de problemas que impedem esta acção. Com efeito, embora a "autonomia institucional e a participação da colectividade" sejam consideradas como importantes desafios que se colocam à gestão dos estabelecimentos de ensino superior, estes são também requisitos essenciais para a melhoria das condições do ensino, para inovação e para a melhoria da qualidade que se pretende imprimir ao processo ensino-aprendizagem e à transferência de conhecimentos entre as instituições de ensino superior e as demais instituições, de índole social, cultural e empresarial.

Realçamos a este respeito a importância da investigação científica nestes processos de mudança bem como as barreiras impostas pela própria estrutura produtiva nacional, constituída por um tecido onde predominam as pequenas e as médias empresas, com uma fraca participação nas actividades de I&D

e uma fraca participação de investigadores e de técnicos qualificados em muitos sectores produtivos nacionais.

A re-socialização dos saberes

Ao aceitarmos a importância crescente dos diversos actores sociais: pais e professores, empresários e investigadores, técnicos e operários, no processo de mudança e de inovação social e tecnológica, logo nos ocorrem as profundas alterações que os sistemas produtivos têm vindo a experimentar incentivando a auto-formação dos seus quadros.

Para além de agente de socialização, a escola deverá promover a aprendizagem de novos "saberes" e papéis que facilitarão a integração dos formandos na vida profissional. Nestas circunstâncias tendo presente a evolução da própria sociedade e a obsolescência constante dos saberes, a oferta da formação permanente surge como uma necessidade imposta não só por razões educativas, mas ainda porque ela induz novas actividades de investigação, relacionadas com o desempenho da profissão.

A este respeito recordamos Delors (1996; 89), quando afirma: "uma educação permanente, realmente dirigida às necessidades das sociedades modernas não pode continuar a definir-se em relação a um período particular da vida — educação de adultos, por oposição à dos jovens, por exemplo — ou a uma finalidade demasiado circunscrita — a formação profissional, distinta da formação geral. Doravante, temos de aprender durante toda a vida e uns saberes penetram e enriquecem os outros".

Sobre o mesmo assunto estamos de acordo com Sanyal (1988) quando este defende a articulação entre a educação e o trabalho, como factor indispensável à melhoria dos laços entre os sistemas produtivo e educativo: "isto exige que o sistema educativo seja capaz de satisfazer as necessidades do sector produtivo mas também que este último manifeste disponibilidade para acolher os alunos saídos do sistema educativo cada vez mais complexo e diversificado".

Estes aspectos reforçam a importância da cooperação entre o ensino superior e a indústria, por via da realização de projectos comuns, de contratos de investigação, de bolsas de investigação, etc., sendo de notar o seu contributo no desenvolvimento de acções de formação permanente, vocacionadas

para os quadros técnicos destas instituições. E esta será uma aposta decisiva a prosseguir no futuro, apesar dos muitos obstáculos que a esta cooperação se continuam a levantar.

A título meramente informativo recordamos os seguintes:

- diferenças e por vezes conflitos entre os valores (e os objectivos) universitários e os valores (e objectivos) da indústria;
- rigidez das estruturas universitárias, o que conduz muitas vezes a uma ausência de diálogo entre as diversas disciplinas;
- quadro legislativo e administrativo pesado nas universidades, o que conduz a processos de decisão identificados por uma certa lentidão.

Não obstante estas dificuldades, muitos dos projectos de parceria em curso mostram que as exigências do desenvolvimento económico, social e cultural actual, reclamam de cada indivíduo uma formação contínua, não somente "pelo prazer de melhorar os seus conhecimentos (...) mas também pelo prazer de aperfeiçoar as necessidades da sociedade e de lhes oferecer as potencialidades máximas de uma colectividade educada" (Rassekh & Vaideanu; 1987; 144).

Referindo-se aos sistemas educativos, estes autores (ob. cit.; 141) entendem que educação permanente "constitui uma resposta original e adequada aos desafios da nossa época", sendo o único meio a preparar os cidadãos para "participar na defesa dos seus direitos e dos valores fundamentais de uma sociedade democrática". Em nosso entender esta é uma questão fulcral a prosseguir pelo ensino universitário e pelo ensino politécnico só podendo falar-se em centros universitários (ou outros) com vocação regional e nacional, se estes se afirmarem como centros de formação permanente e não só como locais de formação inicial de alunos, em áreas muitas vezes pouco ajustadas às exigências produtivas locais e culturais do país e da região.

A territorialização da formação

Como notamos dada a diversidade de instituições que fazem parte da nova rede de instituições de ensino superior, universidades e politécnicos (de natureza pública e/ou particular e cooperativa), justifica-se que atendamos a algumas especifi-

idades relativas quer à originalidade dos cursos, quer à sua acção no âmbito da formação pós-graduada e à sua participação em projectos de intervenção junto da comunidade.

Tendo presente o interesse desta participação no crescimento económico e justiça social, podemos referir, à semelhança de Hallak (1991; 91), que a recuperação do crescimento económico passa pela "concentração de recursos de capital e força de trabalho" em determinadas áreas, que serão as que apresentarem melhores indícios dessa evolução.

Tendo presentes vários exemplos desta cooperação, outra forma de avaliar a importância destes estabelecimentos no processo de desenvolvimento regional será alcançada através da análise da sua inserção no espaço físico e social e da identificação dos respectivos "territórios de formação" preferenciais de cada uma das instituições de ensino superior. Esta análise passa pela delimitação da sua "área de influência", em termos não só de recrutamento de alunos e de professores mas, sobretudo, pela extensão das suas actividades relacionadas com a formação inicial e permanente, orientada para o mundo do trabalho. A mesma poderá ser reforçada pela análise da investigação aplicada e pela cooperação inter-institucional firmada em parceria com outras entidades, públicas e privadas, traduzidas na realização de projectos comuns.

Este conhecimento mostra-se necessário para a construção de "grelhas" de avaliação parcelares destinadas à análise das actividades desenvolvidas pelas novas instituições de ensino superior e pela sua adequação aos interesses sociais representados no mesmo território. A apreciação destas grelhas permite confirmar outros aspectos do funcionamento interno destas instituições, mas também orientar o exercício e o cumprimento das funções de leccionação, de investigação e de prestação de serviços à comunidade, estabelecidos por lei bem como apreciar a qualidade das suas prestações junto da sociedade.

Embora sendo reconhecida a oportunidade deste tipo de análise, estamos de acordo com Costa (2003; 42), quando alerta para o facto de, "com o advento do mercado de trabalho europeu, é natural pensar-se numa expectativa europeia dessas necessidades". Não obstante estas novas realidades, tendo presente a fase de consolidação do nosso sistema de ensino superior, importa salientar que, os cenários que se colocam à

sociedade portuguesa dadas as transformações operadas no seu tecido produtivo e empresarial e os desafios da internacionalização dos mercados, o desempenho das instituições de ensino superior tem de ser apreciado tendo em conta os novos contextos sociais e europeus em que estão inseridas.

Estes são, em nosso entender, os aspectos mais relevantes que hoje se colocam à educação terciária, não no domínio dos direitos humanos que alguns autores já reclamam (cf: Hallak; 1991; 18), mas sim do seu contributo para o desenvolvimento sócio-económico, em particular do seu contributo como factor de desenvolvimento regional. Deixar de o referir seria esquecer a essência e a problemática do "desenvolvimento" que para além de se tratar de um termo "multívoco" identificado com "a acção de desenvolver e o que daí resulta" (Perroux; 1981; 13) deve ser sempre "concebido como a dinamização de uma sociedade no seu próprio ser" (Unesco).

4. Princípios orientadores da avaliação do ensino superior

Como é reconhecido, a expansão recente da rede de ensino superior em Portugal não obedeceu a critérios de planeamento conducentes à correcção das assimetrias espaciais nem tem sido suficientemente capaz de promover a formação dos recursos humanos necessários ao desenvolvimento regional (cf: Arroteia; 1996). Mesmo assim, importa assinalar que no seu conjunto as instituições de ensino superior têm gerado, em alguns aspectos do seu funcionamento, as sinergias necessárias ao processo de desenvolvimento endógeno e da formação do "capital humano" que o país tem vindo a aproveitar. E a avaliação deste subsistema, actualmente em curso, surge como uma tarefa prioritária permitindo conhecer melhor as condições de funcionamento e as suas potencialidades.

Vejamus em primeiro lugar o que se entende por avaliação. Para D. L. Stufflebeam et al. (1971), a avaliação consiste num "processo de identificar, obter e proporcionar informação útil e descritiva acerca do valor e mérito das metas, a planificação, a realização e o impacto de um objecto determinado, com o fim de servir de guia para a tomada de decisões, para solucionar os problemas de responsabilidade e promover a compreensão dos fenómenos".

Este entendimento é reforçado por Simão, Santos & Costa (2002; 278) que defendem dever caber globalmente ao sistema de regulação, onde se inclui o sistema nacional de avaliação (criado pela Lei n.º 38/94), o "acompanhamento e controlo para verificar, por um lado, a validade das decisões tomadas e, por outro, a manutenção ou não das condições que as determinaram".

Estas considerações obrigam-nos a ter em conta as alterações registadas no subsistema de ensino superior relativas quer ao alargamento da rede, quer à procura de algumas das suas escolas. Estes os aspectos que estiveram na origem da evolução do processo de avaliação do sistema educativo que a L.B.S.E. (art.º 49) havia preconizado. No entanto outras preocupações, nomeadamente as que se referiam à qualidade do ensino — por via da expansão não regulada deste subsistema de ensino — e à promulgação de legislação referente à autonomia dos estabelecimentos de ensino superior público (nomeadamente da Lei n.º 108/88, relativa à autonomia das universidades e a Lei n.º 54/90, sobre o estatuto e autonomia dos estabelecimentos de ensino superior politécnico) aceleraram, durante a primeira metade dos

anos de noventa (século XX), o processo de avaliação nas universidades públicas e a promulgação de legislação relativa à avaliação geral do ensino superior.

Neste contexto insere-se a publicação da Lei n.º 38/94, de 21 de Novembro, que define as bases do sistema de avaliação e acompanhamento das instituições de ensino superior universitário e de ensino superior politécnico, públicas e não públicas.

Estabelece esta Lei, serem finalidades da avaliação:

- a) "Estimular a melhoria da qualidade das actividades desenvolvidas;
- b) Informar e esclarecer a comunidade educativa e a comunidade portuguesa em geral;
- c) Assegurar um conhecimento mais rigoroso e um diálogo mais transparente entre as instituições de ensino superior;
- d) Contribuir para o ordenamento da rede de instituições do ensino superior."

Nestas circunstâncias a avaliação e o acompanhamento das instituições de ensino superior tem um papel relevante para o delinear de novas medidas de política educativa e de formação de nível superior. Pode ainda contribuir para ajustar a actual rede nacional de instituições de formação às expectativas e às necessidades da população e dos alunos, contribuindo para o desenvolvimento global da sociedade portuguesa.

Recorde-se que a expansão registada pelo sistema do ensino superior, universitário e politécnico, no decurso das duas últimas décadas — expressa na evolução da sua população docente e discente, no alargamento da rede, na diversificação dos cursos e no acréscimo dos orçamentos relativos ao funcionamento das instituições públicas e privadas — justifica que o sistema de avaliação incida em particular sobre a qualidade do desempenho científico e pedagógico destas instituições. E os resultados já conhecidos apontam, como descrevem Simão, Santos & Costa (2002; 243), "em termos sistémicos", para "uma elevada heterogeneidade institucional, em que coexistem instituições e unidades de excelência com casos evidentes de duvidosa qualidade".

A propósito da avaliação, citamos P. Rodrigues (1994; 95 — in: Estrela & Rodrigues; 1994), que afirma: "qualquer prática social, e nomeadamente a avaliação, não pode conceber-se e

realizar-se no vazio, apenas por referência a um conjunto de ideais tomado em si próprio, mas também por referência àquele existente e realizado no e pelo contexto social e institucional real em que vai ter lugar". Estes aspectos devem, portanto, ser devidamente considerados de modo a atender às expectativas e às necessidades sociais da população e da comunidade científica nacional, às metas e aos objectivos do ensino superior, bem como aos resultados do seu funcionamento.

Note-se que as alterações entretanto registadas quer ao nível dos sistemas de formação, quer nos sistemas produtivos e de emprego, conduziram a situações de algum desajustamento entre eles, o que se repercute na funcionalidade interna do ensino superior, bem como na sua eficiência e eficácia.

Alguns exemplos desta fraca coerência entre este sistema social e o seu meio estão referidos no emprego desqualificado e no desemprego dos jovens diplomados, facto que contraria muitas das expectativas relativas aos investimentos (pessoais e institucionais) realizados, ao funcionamento e à organização interna da educação terciária. Daí a atenção que este sistema merece devido, ainda, às questões relacionadas com o acesso, às relações do ensino superior com a sociedade, à autonomia e gestão das instituições, à formação dos recursos humanos, à qualidade do ensino, à natureza da investigação e à internacionalização. Estes alguns dos aspectos que são considerados no processo de avaliação.

Por estas razões será oportuno considerar a necessidade de uma constante "referencialização" das práticas de avaliação, no sentido que G. Figari (1992; 135 — in: Estrela & Nóvoa; 1992) lhe atribui, ou seja: "o conjunto das modalidades que consistem em determinar um contexto e nele delimitar os elementos portadores de sentido, em construir (ou reconstruir) um sistema de referências relativo a um objecto (ou a uma situação) preciso e em relação ao qual se poderão justificar os diagnósticos e as avaliações".

De acordo com a legislação em vigor (Lei n.º 38/94 — art.º 3) a avaliação deve incidir sobre:

- a) "O ensino, designadamente as estruturas curriculares, a nível científico, os processos pedagógicos e as suas características inovadoras;
- b) A qualificação dos agentes de ensino;
- c) A investigação realizada;

- d) A ligação à comunidade, designadamente através da prestação de serviços e da acção cultural;
- e) O estado das instalações e do equipamento...;
- f) Os projectos de cooperação internacional".

Mais ainda, o sistema de avaliação e acompanhamento das instituições de ensino superior, tem de considerar como relevantes os aspectos relativos à "procura efectiva dos alunos, o sucesso escolar e os mecanismos de apoio social", à "inserção dos diplomados no mercado de trabalho", bem como aos aspectos relativos ao funcionamento e gestão das escolas, nomeadamente no que concerne à "colaboração interdisciplinar, interdepartamental e interinstitucional", bem como à "eficiência de organização e gestão".

Tratam-se de aspectos relevantes que confirmam as preocupações sobre a qualidade das instituições de ensino superior e a coerência global do seu funcionamento e dos seus principais componentes representados no modelo sistémico que subjaz a estas preocupações.

Para melhor esclarecimento, transcrevem-se os princípios basilares deste sistema de avaliação (art.º 6):

- "Autonomia e imparcialidade da entidade avaliadora;
- Participação das instituições avaliadas;
- Audição de docentes e discentes;
- Publicidade dos relatórios de avaliação respeitantes a cada instituição, e das respostas dos estabelecimentos avaliados".

Estas obrigações estão em consonância com as directivas aprovadas pelo Governo em relação ao ensino superior que defendem que este sistema de avaliação e de acompanhamento não deve ter "carácter penalizante" mas antes revestir "um grau de independência e de isenção", que permita às instituições "adoptarem livremente... as medidas que entendam mais adequadas para suprir os estrangulamentos e insuficiências eventualmente detectados" (cf: Despacho n.º 72/97).

O mesmo documento, secundado por legislação posterior (cf: Decreto-Lei n.º 205/98 de 11 de Junho), defende que este processo deve seguir o "método da contratualização" entre as instituições e o Governo.

A missão do Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior

De acordo com o Decreto-Lei n.º 205/98, de 11 de Julho, que estabelece as regras do sistema geral de avaliação e acompanhamento das instituições de ensino superior, é criado o Conselho Nacional de Avaliação, órgão a quem compete assegurar os princípios de: "harmonia", "coesão" e "credibilidade", necessários ao funcionamento do sistema.

Estes princípios relevam da preocupação deste Conselho em assegurar, de forma idêntica, o funcionamento global do processo avaliativo recorrendo para o efeito à informação actualizada, à avaliação crítica, à coerência dos indicadores e das práticas e à aceitação e recurso de padrões de exigência elevados das comissões externas de avaliação e dos responsáveis pelo processo. Igualmente é requerido o cumprimento de padrões de exigência de qualidade elevados ao nível do processo de avaliação.

De notar que para além do estímulo à qualidade das actividades desenvolvidas, a avaliação visa ainda informar e esclarecer a comunidade educativa em particular, e a sociedade em geral, promovendo uma troca de informação mais rigorosa e transparente entre as diversas entidades.

Como foi notado a defesa dos indicadores de qualidade passa pela aceitação do "método da contratualização" entre as instituições e o Governo, procedimento que parece constituir-se como indispensável para que se possa responder às transformações que vão sendo operadas na nossa sociedade. Este método, centrado fundamentalmente nos processos, é adoptado para todas as instituições, universitárias e politécnicas, públicas e não públicas, incluindo já as instituições militares, abrangidas pelo sistema de avaliação do ensino superior.

Quanto ao desenvolvimento da avaliação, esta desenrola-se em duas fases: a auto-avaliação, seguida da avaliação externa. Esta última deverá ter sequência na avaliação global do ensino superior, a meta-avaliação, desempenhada, segundo a Lei, por entidade externa, nacional ou estrangeira, mas sempre em coordenação com o Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior (CNAVES).

A este Conselho compete, igualmente, assegurar "a harmonia, coesão e credibilidade do processo de avaliação e

acompanhamento do ensino superior, tendo em vista a observância dos padrões de excelência a que deve corresponder o funcionamento global do sistema" (art. 11.º da Dec.-Lei n.º 205/98). O cumprimento destas funções obriga a que aquele Conselho desenvolva a sua actividade baseado em indicadores diversos e em "informação actualizada", tendo em conta "as interdependências entre o sistema global do ensino superior e a sociedade civil e transnacional", nomeadamente as tendências do mercado de trabalho e a dimensão europeia dos cursos avaliados.

Cabe-lhe ainda elaborar estudos prospectivos e recomendações sobre a melhoria e a racionalização do ensino superior.

Entre outros aspectos que garantem o desenvolvimento deste processo de avaliação importa assinalar o reconhecimento de "entidades representativas" que integram os distintos Conselhos de Avaliação (universitário e politécnico, da FUP, da ADISPOR e da APESP) e aos quais compete, designadamente, a coordenação das actividades de avaliação e acompanhamento das instituições que as integram (cf: art.º 5 do Dec.-Lei n.º 205/98).

Estabelece ainda este texto oficial (art.º 7) que em relação à "coerência" global do sistema de avaliação esta será garantida por diversas formas, nomeadamente pelo recurso:

- "a indicadores utilizados nas várias modalidades de ensino;
- nos níveis de exigência praticados;
- na relação entre os cursos ministrados e as tendências do mercado de trabalho;
- na perspectiva da dimensão europeia dos cursos avaliados".

Por sua vez estabelece o referido documento (art.º 13), que a "credibilidade" do processo de avaliação será garantida:

- pelo recurso às mesmas comissões externas de avaliação;
- a padrões de elevada exigência em relação à aplicação dos indicadores seleccionados;
- à utilização dos mesmos guiões, dentro do mesmo subsistema, "que permitam a utilização de critérios uniformes de apreciação dos indicadores, em

relação a todas as instituições que ministrem a mesma modalidade de ensino".

Estas as questões que devem estar presentes na avaliação institucional e, sobretudo, na avaliação externa referente às instituições e aos cursos. De qualquer forma importará realçar que a aplicação dos princípios de "harmonia", "coesão" e "credibilidade" anteriormente citados, são assegurados actualmente pelo Ministério da Ciência e do Ensino Superior, com vista garantir a "unidade" e a "coerência" do processo de avaliação, nomeadamente entre o sector público e o sector privado.

Para além da participação dos diferentes actores sociais e das entidades públicas e particulares representativas dos estabelecimentos de ensino superior, bem como a criação de Conselhos de Avaliação distintos para o ensino superior público e privado, importa assegurar a aplicação dos princípios gerais de qualidade, funcionalidade, eficiência e eficácia que subjazem a todo o processo.

No seu conjunto estes pressupostos só podem ser devidamente seguidos se a avaliação e o acompanhamento das instituições de ensino superior for alicerçado numa "cultura de avaliação", aceite por todas as unidades do sistema e actores intervenientes

Note-se que dada a natureza do processo avaliativo, a multiplicidade dos recursos a considerar, a natureza e a organização das instituições de ensino superior, bem como a diversidade de procedimentos das instituições envolvidas na avaliação, torna-se algo difícil incrementar esta cultura e generalizá-la a todos os seus actores. Contudo, o aprofundamento dos mecanismos de auto-avaliação e de avaliação externa, bem como o desenvolvimento periódico da avaliação institucional, por cursos e por áreas científicas, tenderão a promover o aprofundamento dessa cultura e a generalização dos mesmos procedimentos de avaliação. Tal irá garantir a melhoria do modelo de contratualização em vigor.

Importa ainda recordar alguns dos aspectos relativos ao funcionamento das instituições de ensino superior, consideradas na sua avaliação:

- Instituição de formação (objectivos, áreas de formação, recursos físicos e equipamentos, clima organizacional e implantação regional da instituição).

- Organização pedagógica (existência e tipo dos órgãos pedagógicos, científicos e consultivos, funcionamento interno e contributo para o desempenho da missão institucional. Envolvimento da população discente, nomeadamente dos antigos alunos, no cumprimento da missão institucional).
- População docente (qualificação académica e profissional, disponibilidade e acompanhamento dos alunos, participação e desenvolvimento de projectos de investigação e de estágios, internacionalização destas actividades).
- Cursos (objectivos, base conceptual e estratégias de organização curricular, frequência e aproveitamento dos alunos, saídas profissionais e iniciativas de inserção profissional).
- Relação Instituição/Sociedade (iniciativas, protocolos e projectos científicos e profissionais em parceria com outras entidades, programas de actuação e participação internacional, financiamentos públicos e privados. Divulgação do projecto de formação da instituição e imagem social na comunidade).
- Avaliação institucional (reflexão crítica sobre o processo de auto-avaliação já encetado, dos projectos de desenvolvimento e dos estrangulamentos encontrados à sua realização).

Não sendo possível indicar todos os aspectos a reter num processo de avaliação estes são, de momento, os principais referenciais do processo em curso.

Em relação às instituições avaliadas procura-se aprofundar:

- caracterização da instituição de formação, nomeadamente no que concerne aos objectivos, às áreas de formação, aos recursos físicos e equipamentos, ao clima organizacional e à implantação regional da instituição, traduzida na residência dos alunos;
- organização pedagógica, tendo por base a existência e o tipo dos órgãos pedagógicos, científicos e consultivos, o funcionamento interno e o contributo destes para o desempenho da missão institucional da Escola e do Instituto Politécnico. Estes aspectos são reforçados pela análise do envolvimento da

- população discente, nomeadamente dos antigos alunos, no cumprimento da missão institucional da Escola;
- caracterização da população docente, designadamente quanto à sua qualificação académica e profissional, à disponibilidade e ao acompanhamento dos alunos, à participação e ao desenvolvimento de projectos de investigação e de estágios, bem como à internacionalização destas actividades;
 - análise dos cursos quanto aos objectivos, à base conceptual e às estratégias de organização curricular, à frequência e ao aproveitamento dos alunos, às saídas profissionais e às iniciativas de inserção profissional;
 - apreciação da relação Instituição/Sociedade, através de iniciativas diversas tais como, protocolos e projectos científicos e profissionais em parceria com outras entidades; desenvolvimento de programas de actuação e participação internacional; origem e disponibilidade de recursos e financiamentos públicos e privados. Mais ainda, divulgação do projecto de formação da instituição e da sua imagem social junto da comunidade;
 - avaliação institucional, com base na reflexão crítica sobre o processo de auto-avaliação, dos projectos de desenvolvimento e dos estrangulamentos encontrados à sua realização.

Não sendo possível indicar todos os aspectos a reter na avaliação, estes têm sido os principais referenciais utilizados tendo por base a auto-avaliação, os aspectos constantes do guião de avaliação e as recomendações e orientações relativas ao aprofundamento dos princípios de qualidade que subjazem a todas as suas fases. Este processo procura seguir as orientações teóricas referentes à definição de um modelo de qualidade total, bem como a definição operativa desse mesmo modelo.

Recorde-se por fim que sendo a avaliação e o acompanhamento das instituições de ensino superior entendidos como um "elo" da cadeia de melhoria da qualidade do nosso sistema de ensino, nela devem tomar lugar de destaque não só os decisores políticos, mas ainda os utentes deste sistema (alunos, pais, professores, empregadores e entidades ligadas às

ordens e às actividades profissionais). Por isso, é considerada a sua participação neste processo, nomeadamente na fase de auscultação de entidades externas onde se aprofundam outros aspectos relativos ao contexto, ao desempenho institucional e aos resultados.

Estes assuntos são entendidos como factores indispensáveis não só à melhoria qualitativa do desempenho das instituições avaliadas, mas também à melhoria da qualidade das políticas educativas que informam o nosso sistema social e educativo.

5. Síntese da avaliação institucional em Portugal

A expansão do ensino superior (ensino universitário e ensino politécnico) registada em Portugal, sobretudo no decurso das duas últimas décadas, traduzida no acréscimo significativo de alunos e de estabelecimentos de ensino (de natureza pública, particular e cooperativa ou de natureza concordatária), levaram o Estado português a publicar legislação relativa à avaliação deste sistema de ensino.

Data de 1994 a publicação da "Lei de avaliação do ensino superior" (Lei n.º 38/94), abrangendo as instituições de ensino superior universitário e de ensino superior politécnico, públicas e não públicas. Na sua essência esta Lei estabelece as bases do sistema de avaliação e acompanhamento das referidas instituições de ensino superior, que considera relevante a melhoria da qualidade, a informação e o esclarecimento da comunidade educativa e da sociedade portuguesa em geral.

De acordo com a referida Lei, a avaliação contempla um processo de auto-avaliação e um processo de avaliação externa desenvolvido por comissões de especialistas de reconhecido mérito. Esta última fase deve conduzir à avaliação global do ensino superior, "meta-avaliação", a implementar.

A responsabilidade geral do processo de avaliação e de acompanhamento do ensino superior é da responsabilidade do Ministério da Ciência e do Ensino Superior, o qual deve assegurar os princípios de: "harmonia", "coesão" e "credibilidade". A coordenação da avaliação externa cabe a "entidades representativas" reconhecidas pelo referido Ministério.

Legislação posterior publicada em 1998 (Lei n.º 205/98), estabelece as regras gerais do processo de avaliação e acompanhamento do ensino superior estabelecendo as regras para a constituição das "entidades representativas", dos "conselhos de avaliação", criados no seio de cada uma destas entidades e do "Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior". Este último, é o órgão coordenador da avaliação a nível nacional sendo o responsável pela qualidade e excelência necessárias ao desenvolvimento do processo de avaliação.

Como entidades representativas foram aceites:

- Fundação das Universidades Portuguesas (para as universidades públicas);
- Associação dos Institutos Superiores Politécnicos Portugueses (para o ensino politécnico público)
- Associação Portuguesa do Ensino Superior Particular (para as universidades e estabelecimentos de ensino universitário e politécnico de natureza particular).

Na sequência desta legislação foram criados quatro conselhos de avaliação responsáveis pelo processo de avaliação externa das instituições de ensino superior, correspondentes aos subsistemas, universitário e politécnico, público e privado. Foram eles:

- Conselho de Avaliação do Ensino Universitário Público;
- Conselho de Avaliação do Ensino Politécnico Público;
- Conselho de Avaliação do Ensino Universitário Privado;
- Conselho de Avaliação do Ensino Politécnico Privado.

De referir que os representantes destes conselhos, conjuntamente com outras individualidades indicadas pelo Ministério da Ciência e do Ensino Superior e por outras entidades, integram aquele Conselho Nacional.

Tendo em consideração a importância da avaliação institucional interessa referir que esta deve ser realizada com base no levantamento de informação actualizada e na observância das "interdependências entre o sistema global do ensino superior e a sociedade civil" de forma a garantir um desenvolvimento sustentado (cf: Lei n.º 205/98). Para tanto está estabelecida a participação de diferentes "actores sociais" (sobretudo habilitados com o grau de Doutor) e das entidades particulares e oficiais representativas da sociedade portuguesa (Ordens profissionais, Associações profissionais e outras).

Aceites estes princípios, o desenvolvimento do sistema de avaliação recorre a indicadores vários que atendem à situação material e ao clima organizacional das instituições, à sua organização pedagógica, à natureza (qualificação académica e participação) dos recursos humanos e das instituições, às

condições de desenvolvimento dos cursos, no sentido de apreciar as tendências do mercado de trabalho e a inserção profissional dos diplomados. Procura ainda fomentar uma reflexão crítica sobre o processo de auto-avaliação e dos aspectos positivos e negativos de funcionamento das instituições envolvidas no processo de avaliação.

Se os aspectos acima referidos procuram responder às questões relacionadas com a harmonia e a coesão do sistema, a sua credibilidade é garantida pelo recurso às mesmas comissões externas de avaliação, à adopção de padrões de exigência e rigor dos indicadores e ao recurso dos mesmos guiões de avaliação que são aplicados a todas as instituições que ministram a mesma modalidade de ensino.

O desempenho anterior tem subjacente o entendimento de que as instituições de ensino superior têm uma responsabilidade comum quer na formação dos recursos humanos, quer nas suas relações com o meio e a sociedade.

De facto, tomando por base o estipulado na "Lei de Bases do Sistema Educativo Português" (Lei n.º 46/86), destacamos a responsabilidade das instituições de ensino superior assegurarem a adequada "formação dos recursos humanos", através da formação de diplomados nas diferentes áreas do conhecimento, capazes de se inserirem em todos os sectores profissionais. Igualmente devem participar no desenvolvimento da sociedade portuguesa e na 'formação ao longo da vida', atribuição que indo além do seu contributo na formação inicial, obriga estas instituições a responderem às necessidades de aperfeiçoamento, cultural e profissional, da população.

Estas actividades devem ser prioritariamente orientadas para um determinado contexto geográfico, o que sugere o seu desenvolvimento tendo em conta as necessidades do tecido produtivo. De igual modo devem incentivar o trabalho e a investigação científica contribuindo desta forma para a transferência da inovação.

A apreciação da natureza das instituições de ensino superior está presente no processo de avaliação institucional sugerindo uma estratégia nacional de avaliação regular e periódica de todos os estabelecimentos de ensino e o desenvolvimento de um modelo contratualizante segundo o qual as instituições, através dos "entidades representativas" e directamente, são

chamadas a pronunciarem-se sobre os resultados da avaliação institucional.

Esta a tarefa que envolve o Conselho Nacional de Avaliação como entidade responsável de todo o processo de avaliação e de acompanhamento das instituições de ensino superior em Portugal. Da sua acção decorre a melhoria da qualidade global do subsistema de ensino superior, o conhecimento mais rigoroso do funcionamento do sistema, a cooperação inter-institucional e, certamente, um melhor ordenamento da rede indispensável ao processo de desenvolvimento económico, social e cultural da nossa sociedade.

III - A regulação pela mão da Inspeção

A sobrevivência da organização depende, em última instância, da sua capacidade de ser útil.

Idalberto Chiavenato

A criação da Inspeção-Geral da Ciência e do Ensino Superior, serviço integrado na administração directa do Estado, sob tutela do Ministério da Ciência e do Ensino Superior, coincide temporalmente com a evolução da sociedade portuguesa dominada pela procura crescente da educação terciária, pelo incremento da formação ao longo da vida e pela consciencialização da necessidade de revisão das políticas educativas relacionadas com os modelos de formação, o desempenho e a avaliação das instituições de ensino superior.

Para além dos aspectos relacionados com os sectores do ensino e da investigação, juntam-se neste contexto novos cenários sociais determinados pela globalização e internacionalização dos mercados; pelo progresso científico e inovação tecnológica; pelo acréscimo da mobilidade de mão-de-obra e de capitais, conjuntamente com as exigências de competitividade, de mobilização do capital humano e de adequação dos novos conhecimentos e competências da educação terciária aos sistemas de emprego.

Estes factores obrigam a acréscimos significativos do investimento na qualificação dos recursos humanos e à inovação nas práticas de gestão pedagógica e científica das instituições do sistema de ensino superior.

Este o cenário dominante no contexto europeu e internacional e que está na origem dos esforços oficiais encetados com vista à melhoria dos sistemas de ensino e de formação, com vista a garantir o desenvolvimento sustentado das sociedades pós-industriais e o desempenho eficaz das actividades económicas que as animam.

Tendo presente esta realidade importa assinalar a importância do ensino superior, universitário e politécnico, na formação do capital humano em diversas áreas científicas e nos processos de investigação e inovação indispensáveis ao desenvolvimento da nossa sociedade e à sua afirmação internacional.

Se atendermos à evolução recente do sistema educativo português, em particular ao subsistema de ensino superior, verificamos que decorrida a fase de expansão da rede de estabelecimentos universitários e politécnicos — de natureza pública, concordatária, particular e cooperativa — e da sua abertura a uma população cada vez mais diversificada nas suas origens geográficas e sociais, este sistema tem vindo a consolidar-se, permitindo o aprofundamento do processo de democratização social e de participação cívica da nossa população.

Tendo em conta as diferenças sócio-culturais e as assimetrias espaciais que afectam a igualdade dos cidadãos ao acesso aos benefícios da educação, da cultura e da ciência, é importante recordar que a democratização do ensino, da cultura e da ciência, tem de ser acompanhada da melhoria dos indicadores de desempenho e de qualidade ao nível da docência, da formação e da investigação asseguradas pelas instituições de ensino superior. Estes requisitos devem igualmente permitir uma melhor articulação entre os sistemas de educação-formação-investigação e a sociedade, o seu reconhecimento cultural e científico, a confirmação dos padrões de exigência, a valorização do mérito e a afirmação da função social das instituições de índole superior.

Os aspectos acima referidos são indispensáveis à consolidação do sistema de educação terciária e à nossa participação na construção do espaço europeu de ensino superior consubstanciado no tratado de Bolonha. Contribuem ainda para o desenvolvimento da nossa sociedade e para a criação de condições que garantam a melhoria dos níveis de instrução, de qualificação profissional e de qualidade de vida dos portugueses.

Sendo estas algumas das preocupações evidenciadas pela comunidade académica e científica, importa reafirmar:

- a oportunidade das medidas de política educativa que garantam a aposta na qualidade do ensino e da investigação e o reforço das sinergias entre ambos;
- que promovam a igualdade de oportunidades no acesso aos bens culturais e científicos;
- que fomentem o desenvolvimento de projectos e de programas de natureza científica e tecnológica;
- que garantam o aumento da produtividade e da utilidade pública dos sistemas de ensino superior e de investigação científica e tecnológica, sobretudo através da introdução de práticas de gestão eficientes, da internacionalização da sua actividade e da avaliação adequada dos seus resultados.

Mais ainda:

- importa garantir nesta missão a liberdade entre o ensino superior, público e o não público (assente em critérios idênticos de exigência e rigor de funcionamento);
- importa fomentar a cooperação entre si e a sua ligação ao mercado de trabalho.

Os objectivos anteriormente enunciados, reforçam a necessidade de uma constante inovação e o enfrentar de novos desafios com que se debatem os nossos sistemas de ensino e de investigação:

- no seu desempenho nacional e internacional, no âmbito da formação do capital humano e da aplicação da investigação na promoção do desenvolvimento humano, no desenvolvimento social, cultural e económico da sociedade portuguesa, bem como na melhoria do bem estar da sua população;
- na promoção de uma utilização adequada dos recursos de investigação financiados pelo Estado, no sentido de melhorar a capacidade de resposta das instituições de ensino e de investigação às necessidades do desenvolvimento do país e aos desafios da internacionalização;
- na prestação de um serviço público de âmbito nacional, capaz de congregiar as sinergias necessárias para a estabilidade social e política, institucional e inter-geracional, dos actores individuais e colecti-

vos interessados na afirmação da educação terciária.

6. Da Inspeção-Geral da Ciência e do Ensino Superior

A decisão de autonomização do sistema do ensino superior, do Ministério da Educação, coube ao XV Governo Constitucional, em cuja Lei Orgânica se procedeu à criação do Ministério da Ciência e do Ensino Superior (M.C.E.S.). Conforme se lê no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 205/2002, de 7 de Outubro, tal pretendeu "reforçar as sinergias entre o ensino e investigação", tendo em devida consideração os "regimes jurídicos de autonomia aplicáveis aos estabelecimentos de ensino superior e aos laboratórios e outros organismos da ciência".

Justifica-se a criação da Inspeção-Geral da Ciência e do Ensino Superior (I.G.C.E.S.) como um novo serviço, altamente especializado, que tenha em devida consideração "a constante melhoria da qualidade dos serviços prestados e uma organização administrativa adequada à autonomia dos estabelecimentos da ciência e do ensino superior, preparada para os desafios colocados ao país pela dimensão europeia e internacional da ciência e do ensino superior". O preâmbulo do referido texto legal preconiza ainda que as futuras leis orgânicas dos novos serviços do Estado deverão ter em consideração estas realidades e desafios.

No que à I.G.C.E.S. se refere, entendemos que tal não sucedeu cabalmente tendo em conta o modelo organizacional aprovado e a abrangência das responsabilidades atribuídas a este serviço central do Ministério da Ciência e do Ensino Superior, sem a necessária alocação de recursos humanos destinados a esse fim. Pela sua relevância, importa recordá-las (art.º 10, do Decreto-Lei, n.º 205/2002):

"A Inspeção-Geral da Ciência e do Ensino Superior é um serviço, dotado de autonomia administrativa e técnica, com atribuições no âmbito da auditoria e do controlo do funcionamento do sistema de ensino superior e do sistema científico e tecnológico, bem como dos restantes serviços e

organismos do MCES e de salvaguarda dos interesses dos utentes dos mesmos".

As atribuições deste serviço apontam fundamentalmente para duas tarefas distintas:

- auditoria;
- controlo, do funcionamento dos sistemas de ensino superior e científico e tecnológico.

Embora complementares entre si, a especialização que hoje levanta cada uma destas tarefas — tendo em conta a grande especialização de saberes, a complexidade das organizações de ensino e investigação, o regime de autonomia que seguem e, acima de tudo, os desafios que se colocam ao seu desempenho inerentes aos processos de modernização da sociedade portuguesa, de inovação e de internacionalização — merecem outras considerações complementares relativas à especificidade e à natureza das funções que lhe são atribuídas.

Várias leituras poderemos fazer da noção de controlo:

- em sentido restrito, este resume-se à verificação da exactidão, da precisão, da conformidade (check) (Landsheere; 1979; 57);
- eventualmente este pode ser menos rígido e ter em devida consideração as "performances do processo" (adaptive control);
- pode ainda orientar-se para a qualidade (quality control), tendo neste caso em consideração a "conformidade do produto às normas de precisão, de composição, de forma, (...) previamente determinadas". Como assinala o mesmo autor (idem; ibidem), deve incidir sobre o sistema educativo (monitoring of a educacional system), consistindo então "numa observação sistemática e regular da evolução de um sistema educativo, a fim de o manter na linha dos objectivos fixados e de impedir eventuais disfuncionamentos".

Correndo embora o risco de utilizarmos como referência conceitos que têm sido debatidos por outros autores (cf: G. le Boterf; 1985), o recurso a Landsheere (1979; 238), esclarece-nos sobre a tarefa do auditor (evaluation auditor). Neste

caso (idem; ibidem), a auditoria consiste em confiar a "experts" externos a responsabilidade de "verificar se a avaliação do ensino, realizada pelos inspectores, directores gerais ou avaliadores ligados a um estabelecimento (...) foi efectuado de forma correcta, suficientemente rigorosa e imparcial". Trata-se de uma tarefa complementar da actividade inspectiva, mas com ela intimamente relacionada.

Para I. Mayo ("La inspeccion educativa") a missão da inspecção é "observar algo a partir de dentro" ou seja, desempenhar a função inspectiva com base no exame e na observação — *Inspectio-onis* — de algo que se conhece bem o seu interior e funcionamento. Esta perspectiva não exclui, antes completa, a tendência para o cumprimento desta tarefa conjuntamente com a verificação dos procedimentos e da sua conformidade em relação às normas e aos critérios previamente determinados. Tal pode corresponder a uma "auditoria", entendida esta como "o controle dos controles" ou seja, "um processo construído e negociado baseado numa leitura plural e interactiva entre o controlo e a avaliação" (Michel Bernard).

Crítico em relação às funções de inspecção, M. Santos (2003; 94), afirma: "a inspecção incide no processo e não no produto, i.e., preocupa-se prioritariamente com a conformidade dos procedimentos administrativos, no cumprimento estrito do texto da lei, sem preocupações explícitas pela qualidade da gestão e pela prossecução dos objectivos dos Serviços, incluindo a satisfação dos clientes". Logo de seguida, acrescenta: "esta visão estrita e redutora do conceito de 'base legal' necessita de uma alteração profunda". Por isso, conclui o autor: "sem fugir à questão central da responsabilização dos agentes — autonomia e responsabilização são duas faces da mesma moeda —, o controlo externo deverá ter como orientação predominante o contributo construtivo para a melhoria da qualidade dos Serviços".

Retomemos a análise da legislação responsável pela criação da nova Inspeção-Geral da Ciência e do Ensino Superior. O Decreto-Lei n.º 205/2002, no seu artigo 10º -2, estabelece que cabe a esta Inspeção-Geral, "conceber, planear e executar inspecções, auditorias e inquéritos, superiormente determinados:

- a) aos estabelecimentos de ensino superior públicos e particulares e cooperativos, em matéria técnico-pedagógica, científica e de gestão administrativa, financeira e patrimonial;

- b) aos estabelecimentos de ensino superior particular e cooperativo em matérias técnico-pedagógica e científica;
- c) à organização e funcionamento da acção social dos estabelecimentos de ensino superior, públicos e particulares e cooperativos;
- d) a estruturas de investigação e desenvolvimento e outras beneficiárias de financiamentos nacionais ou comunitários".

O referido texto legal estabelece ainda outras responsabilidades que cabem à Inspeção-Geral (cf. Artº 10º -3):

- a) "articular com a Inspeção-Geral de Finanças a realização de auditorias aos serviços e organismos do MCES, bem como a outras entidades no âmbito dos sistemas de ensino superior e científico e tecnológico, nomeadamente com o Instituto de Solidariedade e Segurança Social;
- b) propor superiormente as medidas correctivas decorrentes da sua actividade inspectiva;
- c) propor e instruir os processos disciplinares resultantes da sua actividade inspectiva e os que lhe forem superiormente determinados;
- d) efectuar auditorias, inquéritos e inspecções com o objectivo de apreciar a legalidade dos actos e avaliar o desempenho e a gestão administrativa e financeira dos serviços e organismos do MCES".

O rol de atribuições conferidas à Inspeção-Geral da Ciência e do Ensino Superior, quando da publicação da Lei Orgânica do XV Governo Constitucional, foram confirmadas através da publicação do Decreto-Lei n.º 149/2003, de 11 de Julho, que estabelece a Lei Orgânica desta I.G. Na sua essência este Decreto-Lei confirma as atribuições já referidas no âmbito do sistema de ensino superior, do sistema de acção social e do sistema científico e tecnológico (cf: art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 149/2003), particularmente no que concerne a:

- concepção, planeamento e execução de inspecções, auditorias e inquéritos, em relação aos sistemas anteriormente referidos, aos serviços e organismos do MCES;

- fiscalização, "em parceria com outras inspecções-gerais", a estabelecimentos que gozem de múltipla tutela;
- apreciação da "legalidade dos actos" e a avaliação do desempenho e da "gestão administrativa e financeira dos serviços do Ministério da Ciência e do Ensino Superior";
- atendimento e tratamento de "queixas dos utentes e agentes do sistema de ensino superior e do sistema científico e tecnológico...";
- dar parecer sobre "quaisquer questões relativas ao funcionamento dos órgãos, serviços e organismos do Ministério da Ciência e do Ensino Superior";
- faculdade de "propor superiormente as medidas correctivas decorrentes da sua actividade inspectiva".

Metodologia de acção

Como foi referido a criação de um serviço central do Estado no âmbito do Ministério da Ciência e do Ensino Superior, decorre da aposta na melhoria qualitativa do ensino superior, no desenvolvimento das actividades de natureza científica, na avaliação sustentada e na aplicação de referenciais de qualidade que permitam a afirmação dos sistemas de ensino superior e de investigação científica nos seus contextos europeu e internacional.

A necessidade da sua criação assenta, por outro lado, no "processo de descentralização democrática" da administração pública e na procura de uma maior articulação entre o Estado, as instituições de ensino superior, as instituições de investigação e a sociedade. Nestas circunstâncias cabe à I.G.C.E.S. a responsabilidade de zelar pelo desempenho do sistema de ensino superior e do sistema de investigação científico e tecnológico nacional, favorecendo a aproximação entre os cidadãos, as instituições e o poder central. Mais ainda, cabe-lhe a missão de contribuir para o melhor funcionamento daqueles sistemas e para a tomada de decisões adequadas ao crescimento sustentado, à inovação, à mudança, ao desenvolvimento da sociedade portuguesa, bem como à sua afirmação e reconhecimento internacional.

A prossecução destes objectivos tem subjacente um conjunto de valores que não podem ser esquecidos no contexto de uma

sociedade democrática, da descentralização do Estado, da abertura e da participação acrescida da sociedade civil. Entre eles, salientamos: a promoção da igualdade de oportunidades; o progresso científico; a coesão social; a participação política dos cidadãos; a justiça e a solidariedade social reclamada pela nossa sociedade.

A obediência a estes princípios obriga a que a intervenção da I.G.C.E.S., nas suas relações institucionais e com os cidadãos, tenha presente:

- a promoção dos valores e das práticas relacionadas com o processo de democratização do sistema educativo;
- a melhoria da eficiência e da qualidade do sistema de ensino e dos sistema científico e tecnológico nacional, no sentido de contribuir para o desenvolvimento da sociedade portuguesa e para a afirmação das comunidades científica e académica nos seus contextos europeu e internacional;
- a promoção da igualdade de oportunidades entre as instituições (públicas e não públicas) integradas naqueles sistemas;
- a justa repartição de meios para a realização de projectos de âmbito nacional e internacional, que reforcem a capacidade de intervenção cívica daquelas instituições;
- o desenvolvimento e consolidação de projectos educacionais e de investigação científica, que tenham em consideração a especificidade e a natureza das instituições de ensino superior;
- o respeito pela autonomia consagrada na lei, das instituições de ensino universitário e politécnico de natureza pública, bem como a responsabilização acrescida das demais instituições, de natureza concordatária, particular e cooperativa;
- a construção de práticas de autonomia destas instituições consubstanciadas na identidade, na afirmação e na qualidade de projectos educacionais, de investigação e de desenvolvimento, de âmbito nacional e transnacional;
- o desempenho das instituições de ensino superior e de investigação, no cumprimento da legislação em vigor e dos valores de cidadania e respeito pelos direitos humanos;

- o aprofundamento de uma cultura de qualidade nas actividades de docência, de investigação e de cooperação com o exterior, garantindo respostas adequadas às exigências da população escolar e da sociedade em geral;
- a articulação entre as instituições integradas nos sistemas educativo, científico e tecnológico nacional;
- zelar pela reputação dos sistemas de ensino superior, científico e tecnológico nacional no contexto europeu e internacional.

O conjunto destes pressupostos aconselha que a intervenção da I.G.C.E.S., serviço integrado na administração directa do Estado no âmbito do M.C.E.S., venha a pautar a sua intervenção de acordo com as normas gerais que orientam o funcionamento e o desenvolvimento de qualquer serviço público. Referimo-nos em particular, a:

- economia de recursos,
- eficiência e eficácia dos procedimentos,
- análise do ambiente (contexto) das suas intervenções,
- avaliação dos resultados.

Note-se que nas suas intervenções e "sempre que a natureza dos objectivos o aconselhe" esta I.G. pode constituir, com carácter provisório, "equipas inspectivas" (cf: Decreto-Lei n.º 149/2003, art.º 12), integradas por:

- pessoal da carreira docente;
- pessoal da carreira de investigação científica;
- pessoal das carreiras inspectivas;
- pessoal da carreira técnica superior;
- pessoal de inspecção da IGCES.

Parece-nos relevante a possibilidade que a Lei confere à constituição destas equipas, uma vez que elas devem permitir:

- uma intervenção esclarecida da I.G.C.E.S. nos sistemas de ensino superior e científico e tecnológico nacional, com base na participação de individualidades com conhecimento e experiência nos domínios acima referidos;

- um reconhecimento da natureza, especificidade e regime das instituições de ensino superior e do sistema científico e tecnológico nacional;
- uma abertura à participação da comunidade científica em tarefas que reúnem especial complexidade.

Em nosso entender o exercício destas equipas permite a realização de auditorias especializadas em diversas áreas, particularmente as que incidem em assuntos de natureza organizacional, de natureza administrativo-financeira e de segurança, no âmbito do sistema de ensino superior (incluindo o sistema de acção social) e do sistema científico e tecnológico nacional.

A colaboração de individualidades externas a esta I.G. permite aprofundar a sua articulação com outras I. G.s. podendo constituir-se como um bom exemplo de aproveitamento de recursos, de aprendizagens para os seus membros, de complementaridade de acções e de uma maior eficácia da administração pública. O contributo destes agentes permite ainda quebrar o espírito de "repartição pública", dominante nas organizações públicas e favorecer o desenvolvimento de mecanismos de controlo interno desta I.G. conducentes ao aprofundamento da meta-avaliação necessária ao seu desempenho.

Nestas circunstâncias a intervenção da I.G.C.E.S., bem como das outras inspecções-gerais, aproveita se no momento presente souber implementar a "cooperação inter-institucional" com os sistemas abrangidos pela sua acção e souber potenciar a sua intervenção com a experiência e os resultados decorrentes das acções de auditoria e das acções inspectivas que promove. De igual modo, só beneficia se souber investir na formação dos seus agentes e na divulgação das "boas práticas" de gestão, garantindo um envolvimento e participação acrescida das diversas instituições no processo de desenvolvimento e de qualidade do ensino superior.

As atribuições acima referidas realçam a importância deste serviço central do MCEs, a quem a Lei n.º 1/2003, de 6 de Janeiro, relativa ao "Regime Jurídico do Desenvolvimento e da Qualidade do Ensino Superior" (art.º 40), atribui especificamente a responsabilidade de "fiscalizar o ensino superior e o cumprimento da legislação em vigor".

Relato de áreas de intervenção

Embora incidindo a sua acção sobre o sistema de ensino superior e o sistema científico e tecnológico, apontam-se algumas das possíveis áreas de intervenção desta I.G. a implementar no decurso da sua instalação. Seria bom que esta soubesse implementar uma metodologia de acção centrada essencialmente na informação e na divulgação partilhada das "boas práticas" de gestão, com vista à formação esclarecida dos diversos actores sociais chamados a intervir na gestão de instituições de ensino, de investigação e em serviços relacionados com a educação terciária.

Este tipo de intervenção justifica-se no contexto de uma sociedade democrática e inclusiva em que a acção desta I.G. deve ser assumida numa perspectiva fundamentalmente pedagógica, essencialmente preventiva, que se antecipe aos problemas, que lhes dê soluções e não uma Inspeção reactiva que actue após a sua eclosão.

Nesta perspectiva parece-nos relevante a realização de dois tipos de missões:

- a realização de encontros temáticos relacionados com as áreas de intervenção da I.G.C.E.S. e envolvendo directamente os parceiros sociais (de natureza pública e não pública) que tenham intervenção directa com os temas em debate;
- a realização de 'acções prévias' (auditorias experimentais) destinadas ao levantamento do cumprimento da legislação, dos procedimentos em uso e de indicadores de funcionamento que possam ajudar a construção de grelhas de análise destinadas a intervenções posteriores.

Auditorias, que devem ter em devida conta a missão dos Serviços, a prossecução dos seus objectivos, os indicadores de desempenho, a satisfação dos utentes. Auditorias, que sejam encaradas como complementares do processo de avaliação, mas com características distintas desta. Auditorias, que se revistam das características apresentadas por P. Boumard (1994; 52 — in: Estrela & Rodrigues; 1994), "a auditoria poderá ser considerada como mais global, mais abrangente que a avaliação, já que ela supõe uma constatação de factos, uma passagem em revista das situações e dos estados, e inclui, igualmente, a avaliação, na fase terminal do processo".

Relacionadas com as iniciativas acima referidas, inventariamos algumas áreas concretas de intervenção desta I.G. em domínios relacionadas com o sistema de acção social, o controlo administrativo e financeiro, o sistema científico e tecnológico (nomeadamente na área de segurança) e o processo de avaliação. Vejamos alguns aspectos da sua realização.

1. Recorde-se que tal como se verifica noutros contextos sociais e educacionais, a sociedade portuguesa sofre de profundas assimetrias sociais que condicionam o acesso da população escolar aos equipamentos educativos, bem como o sucesso dos alunos. Nestas circunstâncias importa ter em conta as diferentes "heranças culturais" e a diversidade social e cultural dos públicos que frequentam o sistema de ensino superior. Importa igualmente ter em conta as desigualdades impostas por diferentes acessibilidades, sobretudo de natureza cultural e económica, que afectam o acesso comum desta população aos bens educativos.

Situações desta natureza agravam as desigualdades sociais de origem e induzem fenómenos de exclusão social que interessa remediar. Exigem ainda uma eficaz justiça social que se traduza no apoio directo aos estudantes mais necessitados capaz de suprir aquelas dificuldades. Estes aspectos são particularmente sensíveis quando temos presente o sistema de acção social.

De acordo com a lei em vigor (cf: Lei n.º 1/2003), cabe ao sistema de acção social a responsabilidade de concessão de bolsas, de empréstimos e de outras formas de intervenção. Cabe-lhe assim desempenhar uma acção meritória que tende a superar as desigualdades sociais e económicas da população escolar. No entanto não pode estar ao serviço, apenas, de um ou outro grupo mais privilegiado, mas de todos os estudantes que usufruem o sistema de ensino superior, garantindo que a igualdade de oportunidades promovida pela democratização do ensino e da nossa sociedade tenha em devida conta a universalidade dos estudantes, abrangendo na sua acção todos os utentes do sistema em condições de equidade e de justiça social.

De notar as dificuldades que acompanham esta situação, sobretudo se considerarmos as marcas acentuadas da estratificação social que identificam a nossa sociedade. Por

esta razão importa que o sistema de acção social tenha presente, no quotidiano da sua intervenção, a repartição equilibrada dos recursos de modo a garantir uma justa repartição dos apoios, directos e indirectos, suportados pelo erário público. É esta complementaridade da acção familiar, porque necessária e indispensável à superação das desigualdades económicas e sociais de origem, que tem de apoiar de forma inequívoca (e sem agravar as injustiças sociais) a população estudantil, sobretudo os estudantes deslocados dos seus ambientes familiares.

Estas algumas considerações relacionadas com o enunciado da Lei de desenvolvimento e qualidade do ensino superior (Lei n.º 1/2003), que a propósito da acção social estipula (art.º 11):

"1 – O Estado, através de um sistema de acção social do ensino superior, assegura o direito à igualdade de oportunidades de acesso, frequência e sucesso escolar, pela superação de desigualdades económicas, sociais e culturais".

Enuncia ainda esta Lei diferentes medidas a tomar no âmbito do sistema de acção social relacionadas com: bolsas de estudo, alimentação e alojamento, serviços de saúde, actividades culturais e desportivas e apoios educativos. Por isso, a concluir, refere a mesma Lei:

"3 – Aos estudantes dos estabelecimentos de ensino superior não público serão estendidos os benefícios e regalias já asseguradas aos estudantes do ensino superior público no âmbito da acção social do ensino superior".

Há que ter consciência do que urge fazer no sentido de proporcionar a toda a população estudantil que frequenta o ensino superior público, concordatário e particular e cooperativo, os benefícios ora referidos. E as dificuldades surgidas prendem-se com a diversidade e tipologia de estabelecimentos de ensino, com a dispersão da rede das Escolas, com a natureza dos recursos físicos e humanos disponíveis e com os modelos de gestão que afectam o exercício do sistema de acção social.

Tendo presente o nosso contexto sócio-económico, a acção dos responsáveis pelo sector de acção social tem de conjugar-se na busca de uma administração eficiente e de uma prestação adequada que garantam uma gestão eficaz capaz de garantir o aprofundamento do processo de democratização social, da participação familiar e da cidadania plena desta população escolar.

Creemos que os investimentos orientados para o sistema de acção social, conjuntamente com os investimentos globais em formação de recursos humanos, tendem a facilitar a almejada melhoria da qualidade do ensino superior. Ao tempo, contribuem ainda para a afirmação de sinergias necessárias à estabilidade social, política e inter-geracional que devem acompanhar o desenvolvimento da nossa sociedade e da sua educação terciária.

2. Será oportuno recordar que cabendo à I.G.C.E.S. a realização de inspecções, de inquéritos e de auditorias, é de seu interesse manter os "desempenhos competitivos" dos recursos humanos que lhe estão afectos em condições que permitam satisfazer as expectativas criadas em torno do seu funcionamento.

Neste contexto importa-lhe conhecer as "boas práticas" de gestão encetadas por diferentes entidades do sector público. Só assim a I.G. poderá exercer uma acção mais eficaz e adequada quer junto das instituições de ensino superior (particularmente nos domínios administrativo e financeiro), quer do sistema científico e tecnológico nacional. Daqui se realça a necessidade de aprofundar o seu relacionamento com todas as instituições de ensino superior e com as entidades que constituem o sistema científico e tecnológico nacional, estabelecendo com elas um diálogo oportuno, transparente e esclarecedor, em torno da conformidade da lei e das boas práticas institucionais.

Uma vez que a lei atribui responsabilidades no âmbito da elaboração de propostas e de medidas correctivas decorrentes da actividade inspectiva, torna-se indispensável que o conhecimento do terreno seja valorizado com o diálogo e a recolha directa de informação junto das instituições universitárias e politécnicas por forma a permitir alicerçar as intervenções da I.G. em bases seguras e de reconhecida oportunidade por parte destas instituições.

O desenvolvimento destas tarefas pressupõe um esforço considerável das entidades integradas no sistema de e. s. no sentido de valorizarem a sua autonomia e desempenho com base nos resultados da sua auto-avaliação e no controlo complementar garantido por intervenções de carácter externo.

Como referimos, entendemos que a eficácia destes processos ganha se os resultados forem devidamente partilhados e analisados sem preconceitos numa perspectiva de cooperação inter-institucional e de respeito pela missão das organizações, pela sua natureza e objectivos, pelos recursos disponíveis e pelo contexto em que exercem a sua acção. A propósito evocamos M. Santos (2003; 96) quando afirma que a avaliação e a validação dos mecanismos de controlo interno dos Serviços, é necessária para "ganhar a confiança nos mesmos e, por esta via, poder simplificar os procedimentos da acção".

Neste sentido é importante que para dar resposta adequada às solicitações do meio interno e externo, relacionadas com o funcionamento do sistema de ensino superior e do sistema científico e tecnológico nacional, a I.G.C.E.S. prepare convenientemente os seus procedimentos, "garantindo a participação destas entidades no levantamento das questões a incluir nos roteiros das acções" a implementar. Será por isso oportuno facilitar a comunicação directa, a auscultação oportuna, a participação alargada e a responsabilidade partilhada dos diversos "actores" sociais que têm a seu cargo a gestão de projectos, a direcção de equipas, a avaliação dos resultados e a preparação das decisões de natureza política relacionadas com o sistema de ensino superior e o sistema científico e tecnológico nacional.

As iniciativas anteriormente descritas, ganham maior significado se realizadas em sinergia com outras entidades, nomeadamente as inspecções-gerais de outros ministérios particularmente as que têm responsabilidade na regulação do sistema administrativo-financeiro do Estado. Essas iniciativas devem ter como objectivos:

- valorizar a cooperação inter-institucional;
- incentivar a melhoria do funcionamento das instituições, em resultado desta cooperação;
- promover a divulgação de boas práticas de gestão no âmbito do ensino superior e de soluções de controlo interno e externo;
- contribuir para a melhoria dos procedimentos, dos processos e dos resultados da actividade desenvolvida pelas estruturas nacionais de ensino e de investigação.

3. Não se esgotam nos exemplos acima referidos a intervenção da I.G.C.E.S. O acompanhamento do funcionamento das instituições de ensino superior através das actividades acima referidas e da análise de indicadores periódicos relativos ao funcionamento destes sistemas, será um desafio a partilhar com outros serviços do M.C.E.S. responsáveis pela gestão destas entidades.

Tal como deve acontecer noutras domínios parece-nos útil realçar que as acções de melhoria dos procedimentos ganhará com a prática de uma "gestão preventiva", que acautele os interesses das comunidades académica e científica em relação ao funcionamento dos sistemas de ensino superior e ao sistema científico e tecnológico nacional. Na sua essência esta actividade deve permitir o desenvolvimento de 'acções de regulação', integradas no seu planeamento e execução, melhoradas nos seus procedimentos, eficientes nos seus resultados e acima de tudo entendidas e partilhadas pela comunidade a que se destinam.

Mencionamos outras áreas de intervenção no âmbito destas iniciativas. Referimos os aspectos relacionados com as condições de segurança na prestação da actividade docente em unidades laboratoriais de docência e de investigação. No mesmo domínio cabe a segurança nos serviços, particularmente nos que estão relacionados com o sistema de acção social: alojamento, alimentação e desporto. Preocupações desta natureza devem abranger as condições materiais em que decorre a formação, a investigação e a prestação global dos serviços, bem como as condições segurança e de risco em que são prestadas.

Ao privilegiar o estreitamento das relações com o meio através do desenvolvimento de sinergias e da formação, com o objectivo de contribuir para o melhor funcionamento e desempenho das instituições de ensino superior, a I.G.E.S., tem responsabilidades:

- na divulgação da informação adequada ao exercício dessas práticas, particularmente as relacionadas com a segurança em instituições do ensino superior;
- na promoção de iniciativas destinadas à divulgação de "boas práticas" em curso e na difusão das normas de segurança de pessoas e de bens.

Estes aspectos indiciam alguns dos desafios que se colocam ao sistema do ensino superior e ao sistema científico e tecnológico relacionados com o seu bom desempenho institucional, com a melhoria das suas práticas, com a natureza dos seus resultados e com a satisfação dos seus públicos.

Tal tarefa exige, portanto, uma participação e um empenhamento de todas as entidades públicas e não públicas de modo a garantir que os referenciais de qualidade e as exigências do desenvolvimento das instituições de ensino superior no âmbito das actividades de docência, de investigação e no seu relacionamento e prestação de serviços à comunidade, sejam assentes em condições locais de segurança e referidas por indicadores de gestão fiáveis, actualizados e comparáveis entre si. Indicadores que devem ser extensivos ao funcionamento das instituições, à organização dos cursos e ao funcionamento dos seus órgãos.

4. Para além dos domínios acima descritos e em complemento do que foi assinalado sobre a cooperação inter-institucional entre a avaliação e a inspecção, cabendo à I.G. o exercício de funções de auditoria e de controlo do funcionamento do sistema de ensino superior, compete-lhe igualmente a apresentação de recomendações e de propostas que contribuam para a melhoria do seu funcionamento. Estas atribuições, que têm igualmente em vista promover a melhoria da qualidade do ensino superior, ganham particular relevância se desenvolvidas em articulação com o CNAVES. Neste caso e como aponta M. Santos (2003; 95), "o sistema de avaliação deverá alimentar uma base de dados e indicadores, de modo a propiciar informação devidamente validada e, conseqüentemente, com credibilidade, a todos os parceiros interessados".

A articulação entre estas duas entidades deve garantir:

- uma reflexão alargada sobre os procedimentos que visem contribuir para o melhor desempenho das instituições e para a melhoria da qualidade do sistema;
- a troca de experiências em torno dos resultados da regulação e da avaliação no ensino superior politécnico;

- uma melhor articulação entre as entidades responsáveis pela regulação e avaliação deste subsistema de ensino.

Como pressuposto teórico entendemos que estas funções devem ser exercidas em níveis distintos, pelas entidades oficialmente responsáveis pelas tarefas de avaliação e de verificação do cumprimento dos normativos legais tendo em vista informar o Governo dos resultados destas acções. Assim, dadas as responsabilidades destas entidades, cabe ao Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior o controlo de primeiro nível das suas intervenções e à I.G.C.E.S. o controlo imediato (de segundo nível) incidindo sobre as instituições que não respeitem as recomendações sugeridas pelo CNAVES.

Consideramos ainda que as questões relacionadas com a regulação externa (inspecção e avaliação) são indissociáveis da autonomia e do projecto das instituições de ensino superior. Este deve assentar na identificação clara do "projecto" pedagógico, científico, cultural e de inserção na comunidade (cf: Broch & Cros; 1992), e constituir-se como um aspecto fundamental a ter em conta pelos serviços de Inspecção, particularmente nas suas acções de auditoria.

Como nota Costa (2003; 105), "ao Estado incumbe (...) assegurar que esses 'projectos educativos próprios' dispõem de qualidade justificativa da sua integração na oferta disponível, e ainda, que são conformes à Constituição da República". Nestas circunstâncias justifica-se que a liberdade de livre escolha por parte dos candidatos ao ensino superior, entre estabelecimentos de ensino de natureza diferente, traduzida na 'liberdade de ensinar e aprender', deve assentar em requisitos fundamentais de qualidade e de constitucionalidade garantidas pelo Estado.

Em complemento, referimos que a autonomia das instituições — traduzida no seu 'projecto educativo' — deve ser tido em conta pelas entidades com responsabilidade de auditoria e de controlo sobre estas instituições de ensino superior, como é o caso da I.G.C.E.S.

Relativamente ao ensino não público, a autonomia pedagógica, científica e cultural constitui um dos aspectos do seu funcionamento estabelecido nos estatutos das referidas instituições, pelo que a realização de auditorias e de inspecções devem propiciar:

- uma reflexão sobre o seu desempenho e sobre a melhoria da qualidade do sistema;
- favorecer a troca de experiências em torno dos resultados da regulação no ensino superior;
- contribuir para o desenvolvimento de programas de qualidade no ensino superior, particularmente no sistema não público.

Outros desafios

Tendo em conta a diversidade e o número de instituições de ensino superior, universidades, institutos superiores politécnicos e escolas não integradas de natureza pública, concordatária e particular e cooperativa, o leque de estruturas de investigação e desenvolvimento, bem como a diversidade de serviços e de organismos que integram o MCES, entendemos que as atribuições acima descritas exigem meios materiais e humanos adequados à prossecução das actividades de inspecção e de auditoria que a lei atribui e estes serviços. Mais ainda, no respeito ao espírito que a lei confere às instituições de ensino superior, a autonomia institucional exige o cumprimento destes princípios fundamentais baseados em mecanismos de "auto-regulação interna", particularmente nos domínios da avaliação e das auditorias, que garantam o controlo de qualidade dentro da própria entidade.

Citando P. Boumard (1994; 53 – in: Estrela & Rodrigues; 1994) "falar de auditoria é considerar os estabelecimentos como sujeitos sociais coerentes, e é o eventual desvio entre esta coerência vital e as modalidades efectivas de sua realização que constitui objecto de exame".

Importa por isso que os mecanismos de auditoria e de controlo, interno e externo, permitam identificar e acompanhar as situações normais e as que carecem de intervenção apropriada permitindo informar o decisor político e o público sobre a natureza das anomalias e das disfunções que afectam o sistema. Nestas circunstâncias deve o processo de fiscalização ser complementar da auditoria e do controlo interno e externo. Uma vez posto em prática, deve ser o garante da tomada das decisões políticas relacionadas com o funcionamento e o desenvolvimento das instituições de ensino e de investigação.

Controlo interno, auditoria e fiscalização, devem portanto ser entendidas como complementares entre si e fundamentais na

procura de soluções adequadas que visem o melhor funcionamento destas entidades e o exercício das boas práticas de gestão. Esta "triangulação" assegura o cumprimento da lei em vigor e os princípios de conformidade e de autonomia das instituições de forma a:

- promover o seu envolvimento no processo de melhoria da qualidade;
- apreciar devidamente a pertinência dos projectos institucionais em que esteja envolvida e a sua coerência contextual;
- exigir os melhores resultados do desempenho em termos de: eficácia: (objectivos/resultados) e de eficiência (recursos/resultados).

Os procedimentos acima referidos devem dar oportunidade ao desenvolvimento de propostas inovadoras ao nível da administração pública, reiterando a confiança nos parceiros sociais e nas entidades que compartilham com o Estado a responsabilidade da formação dos recursos humanos, da inovação e da internacionalização destes sistemas sociais.

Daqui decorre que a acção desta I. G. pode ser completada através de:

1. Elaboração de "contratos de confiança", baseados na construção da "memória organizacional" (cf: Cl. Louche; 1994; 190) que rege as instituições de ensino superior. Este tipo de contratos, reconhedores da cultura organizacional de cada uma das entidades, facilita a implementação de mecanismos de auto-regulação das instituições e, por conseguinte, a regulação externa a exercer pela I.G.C.E.S.

Baseando-nos na proposta de M. Santos (2003; 95), a incidência dos "contratos de confiança", deveria passar "pelo acompanhamento e análise de procedimentos, com vista à sua adequação à prossecução dos objectivos estabelecidos, pelo levantamento de indicadores de 'input' e desempenho e pela reflexão sobre estes indicadores conducente a uma eventual (re)definição de estratégias, planos e procedimentos".

Este projecto não está em desacordo com os princípios estabelecidos na Lei nº. 1/2003 (6JAN03) — "Regime Jurídico do Desenvolvimento e Qualidade do Ensino Superior", que atribui ao Estado (artº. 33º-1), "uma função essencial na garantia da qualidade do ensino superior, mas subsidiária da

sociedade e das instituições". Por esta via cabe a esta Inspeção-Geral a responsabilidade de fiscalização do sistema (artº. 33-2.c).

2. As considerações anteriores reforçam a importância que a avaliação e a inspeção têm em relação ao funcionamento e à qualidade do sistema de ensino superior. Daí que a intervenção da I.G.C.E.S. ganha com a preparação e desenvolvimento de um plano mais vasto orientado para a "melhoria da qualidade no ensino superior", centrado nos procedimentos, nos processos e no desempenho final das instituições de ensino superior e das instituições de investigação.

Este projecto, de âmbito nacional, deve assentar em planos parcelares e autónomos devidamente aprovados pelos órgãos competentes das entidades envolvidas. Na sua essência devem estar orientados para a melhoria da qualidade, centrando-se nos procedimentos, nos processos e nos resultados de funcionamento.

O seu desenho assenta em quatro pilares fundamentais, já anteriormente dados a entender:

- a) facilitação da comunicação inter-institucional, com base no estreitamento dos contactos e na criação de "redes de comunicação", ágeis, entre as instituições de ensino superior, os outros serviços do M.C.E.S. e a I.G.C.E.S.;
- b) divulgação das "boas práticas", desenvolvida através de iniciativas que promovam o consumo da informação relacionada com o desempenho institucional e o cumprimento da Lei;
- c) melhoria dos projectos de acção, facilitada pela participação das instituições — através das suas entidades representativas — na elaboração dos "roteiros" de intervenção da I.G.C.E.S. e na apreciação conjunta dos aspectos relacionados com o seu desempenho;
- d) co-responsabilização institucional, consubstanciada na divulgação anual dos resultados das acções anteriores e outras desencadeadas junto das instituições de ensino superior.

No seu conjunto os resultados esperados desta acção devem contribuir para:

- melhorar os procedimentos, os processos e os resultados das instituições de ensino superior;
- estabelecer sinergias entre a I.G. e o sistema de ensino superior nos domínios do seu funcionamento e desempenho;
- o desenvolvimento e qualidade do sistema de ensino superior e do sistema científico e tecnológico;
- fomentar o exercício de autonomia e a responsabilização das instituições de ensino superior perante o Estado e os cidadãos;
- melhorar os requisitos comuns de qualidade relativos à organização, funcionamento e desempenho das instituições de ensino superior;
- a melhor definição, execução e avaliação da política nacional para o ensino superior, a ciência e tecnologia.

3. Tendo em conta as exigências acima referidas, bem como a necessidade da Inspeção-Geral proceder ao "controlo do controlo externo", "criando mecanismos de auto-avaliação e monitorização permanente das suas actividades" (M. Santos; 2003; 96), é útil o contributo de personalidades do meio académico e científico, que juntamente com os responsáveis da I.G.C.E.S. podem contribuir para melhorar a sua intervenção.

Esta participação, assegurada através da criação de um "Conselho Consultivo", é relevante permitindo a apreciação distanciada e crítica da actividade desenvolvida pela I.G.C.E.S. De acordo com Cottavoz & Moine (2000; 3 – in: Laveault; 23; nº 1), trata-se de uma apreciação "externa-indirecta" na perspectiva do "avaliador-relator", a quem é solicitado o seu ponto de vista aprofundado e distante dos actores.

Desta forma a participação destas personalidades, exteriores à organização, mas "com legítimo interesse no ensino superior" ('stakeholders', segundo o conceito de Amaral et al.; 2000), poderá facilitar a reflexão sobre o lançamento de alguns dos seus projectos de actuação, especialmente os mais direccionados para o desenvolvimento de acções de auditoria

nos sistemas de ensino superior e científico e tecnológico nacional.

4. A concluir importa recordar que a missão desta Inspeção-Geral não pode resumir-se à mera verificação da conformidade legal. Como organização "inovadora" e "inteligente", deve estar preparada para os desafios da "pós-modernidade", para "os estados de turbulência do mundo exterior" (cf: Costa, Mendes & Ventura; 2000; 24), que afectam o seu funcionamento. Deve por isso formular, através dos resultados da sua intervenção, novas estratégias para o seu desempenho de acordo com a sua missão e recursos. Deve, por isso, basear a sua intervenção na prática exaustiva do "benchmarking" e na procura das melhores formas de intervenção no meio em que se insere.

Assim:

- tem de estar atenta ao processo de mudança;
- deve investir na formação, na comunicação e na construção de novos "ethos" organizacionais;
- deve assumir novos conceitos e práticas inspectivas;
- deve aceitar novos desafios que promovam, eles próprios, uma actuação ponderada conducente à melhoria das suas práticas e às condições do seu desempenho.

Tal prática exige que as iniciativas acima referidas possam ser cotejadas com outras experiências internacionais relacionadas com a certificação, a avaliação e a qualidade no ensino superior.

Estes procedimentos tornam-se indispensáveis para o desenvolvimento da "meta-avaliação" institucional, de forma a garantir a elaboração de propostas ajustadas e indispensáveis à melhor formulação das políticas de ensino superior, de ciência e tecnologia.

Será de esperar que o "desempenho competitivo" desta Inspeção-Geral tenha em conta estes princípios, uma vez que o bom desempenho da I.G.C.E.S. contribui para uma administração de qualidade e um melhor exercício e prática de cidadania.

Nota final

A system for a quality assessment and programme review should not be imposed upon the higher education institutions from above (government, inspectorate or EU) but should be initiative of the universities.

A. I. Vroeijenstijn; 1995

No termo da leitura deste trabalho impõe-se uma nota final relativamente ao seu conteúdo. Escolhemos como temas de referência a avaliação e a inspecção asseguradas por entidades que em comum referem a sua integração nas organizações sociais, entendidas como empreendimentos humanos e moldadas para atingir objectivos comuns (cf: Chiavenato; 1987.I; 297). Organizações que se apresentam, complexas, "inovadoras" (cf: Livian; 1995; 36) e, sobretudo, "inteligentes" (aprendem para mudar e com a mudança — Alves; 2004), capazes de reagirem aos desafios do meio.

Com o intuito de entender o seu funcionamento preparámos alguns textos que nos servem de referência neste domínio da regulação do ensino superior. Alguns assuntos ficam por abordar. Entre eles, o do acesso, deveria merecer uma atenção especial. Contudo as novas ofertas de cursos no âmbito do ensino pós-secundário, sugerem um outro tipo de análise que contemple a possibilidade de abertura, como defende Costa (2003; 37), da "educação terciária a uma larga maioria da população, numa lógica inclusiva que se oriente por propósitos de valorização do universos dos activos do presente e do futuro".

A propósito da avaliação e não obstante as considerações já referidas, parece-nos útil entender a regulação, em particular a regulação externa através do controlo pelos serviços de inspecção, como uma variável do processo que condiciona a eficácia das organizações educativas. Formas distintas podem ser utilizadas nesta matéria. Para além das já referidas, a acre-

ditação temporal dos cursos poderá ser útil, mesmo que res-salvando a sua renovação automática, mediante a análise de diversos indicadores de desempenho relativos a um determinado período de tempo. Porventura a revisão do sistema de contratualização da avaliação com base no "sistema binário", e não com base nos quatro sub-sistemas que integram o ensino superior universitário e o ensino politécnico, poderia ser útil.

Relativamente à regulação pela inspecção, entendemos que os serviços responsáveis têm devidamente clarificadas, a missão e os objectivos. O mesmo não parece acontecer com os recursos disponíveis.

Quanto ao contexto deve ser reconhecido a sua mutabilidade gerando, desta forma, as necessárias adaptações por parte desta organização social.

Para além do anteriormente referido parece-nos relevante a implementação de auditorias ao desempenho e à qualidade das instituições de ensino superior de todos os sub-sistemas de ensino.

O incentivo à generalização e à divulgação das boas práticas de gestão ajuda este processo. Neste sentido, o estabelecimento de "contratos de confiança" com estas instituições de ensino, acompanhando-se da certificação correspondente a determinados procedimentos relativos ao seu desempenho, seria útil na melhoria dos processos que garantem o seu funcionamento diário. Trata-se de pôr em prática princípios defendidos por novas correntes das políticas públicas — tais como o "gerencialismo empresarial" — que privilegiam a "definição da missão estratégica e dos objectivos para a organização, sendo avaliada a consecução destes objectivos através da utilização de indicadores de desempenho" (Afonso; 2000; 2002).

Justifica-se ainda a articulação sistémica entre os diversos serviços com responsabilidades na acreditação, na avaliação, nas auditorias e na inspecção do sistema de ensino superior e no sistema científico e tecnológico nacional.

Por fim, tendo presente a utilidade da meta-avaliação, como suporte do bom desempenho organizacional e institucional da Inspeção-Geral e da sua abertura à comunidade académica e científica, importa que os seus "actores" assumam os benefícios na prática desta acção. Entendemos que algumas destas iniciativas poderão contribuir para o melhor funcionamento

e desempenho dos sistemas de regulação, permitindo-lhes responder, mais adequadamente, às exigências do seu funcionamento e às expectativas que a sociedade neles deposita.

Bibliografia

- AFONSO, Almerindo J. (1999). *Políticas educativas e avaliação educacional*. Braga; Universidade do Minho — Instituto de Educação e Psicologia.
- AFONSO, Natércio (2000). Autonomia, avaliação e gestão estratégica das escolas públicas. In: Costa, J.; Mendes, A. & Ventura, A.; 2000; 201-216.
- AGUNP (2003). *A acção social no ensino superior*. Lisboa; Associação de Gestores das Universidades Portuguesas.
- ALVES, Mariano Teixeira (2004). *As organizações e os seus ambientes*. Ribeira Grande; Edição do autor.
- AMARAL, Alberto (coord.). *Avaliação, revisão e consolidação da legislação do ensino superior*. Porto; CIPES.
- AMARAL, A., CORREIA, F., MAGALHÃES, A., ROSA, M. J., SANTIAGO, R. & TEIXEIRA, P. (2002). *O ensino superior pela mão da economia*. Porto; CIPES.
- ARROTEIA, Jorge Carvalho (1989). *Desequilíbrios demográficos do sistema educativo português*. Aveiro; Universidade de Aveiro (Cadernos de Análise Sócio-Organizacional da Educação, n.º 3).
- ARROTEIA, Jorge Carvalho (1993). Contributo para a elaboração de uma tipologia do sistemas educativos; in: *Estudos de Educação Comparada*. Aveiro; Universidade de Aveiro/S.A.C.E. (Cadernos de Análise Sócio-Organizacional da Educação; nº 8).
- ARROTEIA, Jorge Carvalho (1996). *O ensino superior em Portugal*. Aveiro; Universidade de Aveiro.
- ARROTEIA, Jorge Carvalho (1998). *Análise social e acção educativa*. Aveiro; Universidade de Aveiro.
- ARROTEIA, Jorge Carvalho (1999). Contributos para a análise do ensino superior como factor de desenvolvimento regional. In: *Ensino, empresas e território* (Actas do IV Encontro Nacional da APDR). Coimbra: Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional, pp. 51-59.
- ARROTEIA, Jorge Carvalho (2000). Aspectos da avaliação do ensino superior. In: *Revista Portuguesa de Educação*. 13(2); 111-123.
- ARROTEIA, Jorge Carvalho (2002). *O ensino superior politécnico em Portugal*. Aveiro/Viseu; Universidade de Aveiro/Instituto Politécnico de Viseu.

- BARBIER, Jean-Marie (1990). *A avaliação em formação*. Porto; Edições Afrontamento.
- BOTERF, G. le (1985). *L'audit de la formation professionnelle*. Paris; Les Éditions d'Organisation.
- BOUDON, R.; BULLE, N. & CHERKAOUI, M. (2001). *École et société: les paradoxes de la démocratie*. Paris; Presses Universitaires de France.
- BROCH, Marc-Henry & CROS, Françoise (1992). *Evaluer le projet de notre organisation — réflexions, méthodes et techniques*. Lyon; Chronique Social.
- C.N.A.V.E.S. (2000). *Avaliação global do Ensino Superior*. Lisboa; Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior (1.º Seminário Nacional).
- C.N.A.V.E.S. (2003). *Percursos da avaliação do ensino superior em Portugal*. Lisboa; Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior (Colóquio).
- C.N.A.V.E.S. (2003). *Qualidade e avaliação da educação*. Lisboa; Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior (Colóquio).
- C.N.E. (2002). *Diversificação e diversidade dos sistemas de ensino superior: o caso português*. Lisboa; Conselho Nacional de Educação
- C.N.E. (2004). *Formas de governo no ensino superior*. Lisboa; Conselho Nacional de Educação.
- CABANAS, José Maria Quintana (1989). *Sociologia de la educación*. Madrid; Dykinson.
- CARNEIRO, A. Henriques (2003). *Evolução e controlo do ensino em Portugal: da fundação da nacionalidade ao 1.º Ministério de Instrução Pública*. Lisboa; Fundação Calouste Gulbenkian (Serviço de Educação e Bolsas).
- CARVALHO, Rómulo (1986). *História do ensino em Portugal*. Lisboa; Fundação Calouste Gulbenkian.
- CHIAVENATO, Idalberto (1987). *Teoria geral da administração*. São Paulo; Mc Graw-Hill (2 vols.).
- COSTA, António de Almeida (2003). *Avaliação do ensino superior politécnico público*. Lisboa; ADISPOR.
- COSTA, A. A. & ANDRADE, V. A. P. (2003). *Percursos da avaliação no ensino superior politécnico público*. Lisboa; ADISPOR.

- COSTA, J.; MENDES, A. & VENTURA, J. A. (2000). *Liderança e estratégia nas organizações escolares*. Aveiro; Universidade de Aveiro.
- COSTA, J. A., NETO-MENDES, A. & VENTURA, A. (org.) (2002). *Avaliação de organizações educativas*. Aveiro; Universidade de Aveiro.
- CRUZ, Carlos V. e CARVALHO, Óscar (1992). *Qualidade, uma filosofia de gestão*. Lisboa; Texto Editora.
- D'HAINAUT, Louis (1980). *Educação, dos fins aos objectivos*. Coimbra; Livraria Almedina.
- DACAL, G. Gómez (1986). *Administración educativa*. Madrid; Anaya
- DELORS, Jacques (coord.) (1996). *Educação: um tesouro a descobrir*. Porto; ASA.
- DIAZ, Amparo Seijas (2003). *Avaliação da qualidade das escolas*. Porto; Edições ASA.
- DURKHEIM, Emile (1980). *Éducation et sociologie*. Paris; Presses Universitaires de France.
- ELLIS, Roger (Edit.) (1993). *Quality assurance for University teaching*. London: The Society for Research into Higher Education & Open University Press.
- ESTRELA, Albano & NÓVOA, António (Org.) (1992). *Avaliações em educação: novas perspectivas*. Lisboa; Educa.
- ESTRELA, Albano e RODRIGUES, Pedro (1994). *Para uma fundamentação da avaliação em educação*. Lisboa; Edições Colibri.
- FERRÃO, João (1996). A avaliação comunitário de programas regionais: aspectos de uma experiência recente. *in: Sociologia. Problemas e Práticas*. nº 22, pp. 29-41.
- FÉRREOL, Gilles (1995). *Dictionnaire de Sociologie*. Paris; Armand Colin.
- GAZENEUVE, J. & Victoroff (1982). *Dicionário de Sociologia*. Lisboa; Verbo.
- GOEDEGEBUURE, Leo C. J. & MEEK, V. Lynn (1998). Os padrões da relação governo-universidade: mudança e diversidade. *in: Boletim — Universidade do Porto*, 1/2; pp. 7-25.
- GUILLARDI, F. & SPALAROSSA, C. (1989). *Guia para a organização da escola*. Porto; ASA.
- GURVITCH, Georges (1979). *A vocação actual da Sociologia*. Lisboa; Ed. Cosmos.

- HAAG, DANIEL (1981). *Pour le droit de l'éducation: quelle gestion*. Paris; Unesco.
- HALLAK; Jacques (1991). *Invertir en el futuro: definir las prioridades educacionales en el mundo en desarrollo*. Madrid; Tecnos — Unesco.
- HUISMAN, J. (1995). *Differentiation, diversity and dependency in higher education: a theoretical and empirical analysis*. Utrecht; Uitgeverij Lemma BV.
- LANDSHEERE, Gilbert (1979). *Dictionnaire de l'évaluation et de la recherche en éducation*. Paris; Presses Universitaires de France.
- LAVEAULT, Dany (2000). *Mesure et évaluation en éducation*. Ottawa; n.º 23, n.º 1.
- LEARMONTH, James (2000). *Inspection: what's in it for schools?*. London; Routledge.
- LIVIAN, Yves F. (1995). *Introduction à l'analyse des organisations*. Paris; Economica.
- LOUCHE, Cl. (Dir.) (1994). *Individu et organisations*. Lausanne; Delachaux et Niestlé.
- LOUREIRO, João Evangelista (coord.) (1985). *O futuro da educação nas novas condições sociais, económicas e tecnológicas*. Aveiro; Universidade de Aveiro.
- MEEK, L.; GOEDEGEBUURE, L.; KIVINEN, O. & RINNE, R. (1996). *The mockers and mocked: comparative perspectives on differentiation, convergence and diversity in higher education*. Oxford; Pergamon.
- NÓVOA, António (coord.) (1992). *As organizações escolares em análise*. Lisboa; Pub. Dom Quixote — Instituto de Inovação Educacional.
- PERROUX, François (1981). *Ensaio sobre a filosofia do novo desenvolvimento*. Lisboa; Fundação Calouste Gulbenkian.
- PUIG, José Maria (1986). *Teoria de la educación*. Barcelona; P.P.U.
- UNESCO (1985). *La démocratisation de la éducation*. Paris; UNESCO.
- RASSEKH, S. & VAIDEANU, G. (1987). *Les contenus de l'éducation*. Paris; UNESCO.
- RIBEIRO, Darcy (1978). *O processo civilizatório*. Petrópolis; Ed. Vozes.
- SAÉNZ, Oscar (coord.) (1988). *Organizacion escolar*. Madrid, Anaya.
- SALLÁN, Joaquin Gairín (1996). *La organización escolar: contexto y texto de actuación*. Madrid; Ed. La Muralla, S.A.

- SANTOS, Sérgio Machado (2003). Soluções de controlo externo no sistema de acção social: reflexões. *in: A IGCES e o sistema de acção social no contexto da lei de desenvolvimento e qualidade do ensino superior*. Lisboa; Inspecção-Geral da Ciência e do Ensino Superior — MCES.
- SANYAL, B. (1988). Le développement technologique et ses conséquences sur l'enseignement supérieur. *in: Nouvelles tendances dans l'enseignement supérieur*. Paris; IIPÉ/UNESCO.
- SEIXAS, Ana Maria (2002). Novas formas de regulação estatal dos sistemas de ensino superior — a emergência do Estado avaliador. *in: Costa, J., Neto-Mendes, A. & Ventura, A.; 2002; 311-322.*
- SERGIOVANI, Thomas & STARRAT, Robert (1978). *Novos padrões de supervisão escolar*. São Paulo; Editora Pedagógica e Universitária.
- SIMÃO, José Veiga (2003). Por um modelo de avaliação contratualizante e responsabilizante. *in: CNAVES (2003); pp. 24-36.*
- SIMÃO, J. V.; SANTOS, S. M. & COSTA, A. A. (2002). *Ensino superior: uma visão para a próxima década*. Lisboa; Gradiva.
- STUFFLEBEAM, D. L. et al. (1971). *Educational evaluation and decision making*. Itaca; Peacock.
- UNESCO (1985). *La démocratisation de la éducation*. Paris; UNESCO.
- VROEIENSTIJN, A. I. (1995). *Improvement and accountability: navigating between scylla and charybdis — guide for external quality assessment in higher education*. London; Jessica Kingsley Publishers.
- XAVIER, A.C.; SOBRINHO, J.A. & MARRA, F. (1994). *Gestão escolar: desafios e tendências*. Brasília; I.P.E.A.

Títulos Publicados

1. A EDUCAÇÃO, A ESCOLA E A ESTRATIFICAÇÃO SOCIAL
Elementos de análise sociológica
Luís António Pardal
3ª edição
2. ORGANIZAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR
Legislação base
Jorge Adelino Costa
3. DESEQUILÍBRIOS DEMOGRÁFICOS DO SISTEMA EDUCATIVO PORTUGUÊS
Jorge Arroiteia
2ª edição
4. A PROBLEMÁTICA DO INSUCESSO ESCOLAR
 - INSUCESSO ESCOLAR E APOIO SÓCIO-EDUCATIVO
António Maria Martins
 - A PROBLEMÁTICA DO INSUCESSO EDUCATIVO EM MATEMÁTICA NO 3.º CILO DO ENSINO BÁSICO
Isabel Cabrita
5. FORMAÇÃO DE PROFESSORES DO ENSINO SECUNDÁRIO (1901-1988)
Legislação essencial e comentários
Luís António Pardal
6. A PROBLEMÁTICA DA JUVENTUDE EM PORTUGAL E AS FUNÇÕES DA ESCOLA ENQUANTO INSTITUIÇÃO
António Maria Martins
7. A ESCOLA, O CURRÍCULO E O PROFESSOR
Luís António Pardal
8. ESTUDOS EM EDUCAÇÃO COMPARADA
 - CONTRIBUTO PARA A ELABORAÇÃO DE UMA TIPOLOGIA DOS SISTEMAS EDUCATIVOS
Jorge Carvalho Arroiteia
 - PEDAGOGIE COMPAREE DES SYSTEMES DE INFORMATION — ELEMENTS THEORIE GENERALE
G. Meuris
 - L'ESQUISSE ET VUES PRELIMINAIRES D'UN OUVRAGE SUR L'EDUCATION COMPAREE (1817)
DE MARC-ANTOINE JULLIEN DE PARIS
G. Meuris
9. REFORMA CURRICULAR
Uma situação experimental em análise
Jorge Carvalho Arroiteia/Luís António Pardal/António Maria Martins/Eugénia Correia
10. O PROFISSIONALISMO DOCENTE EM DEBATE
António A. Neto Mendes
11. DEMOGRAFIA ESCOLAR: TEORIA E MÉTODOS
Jorge Carvalho Arroiteia