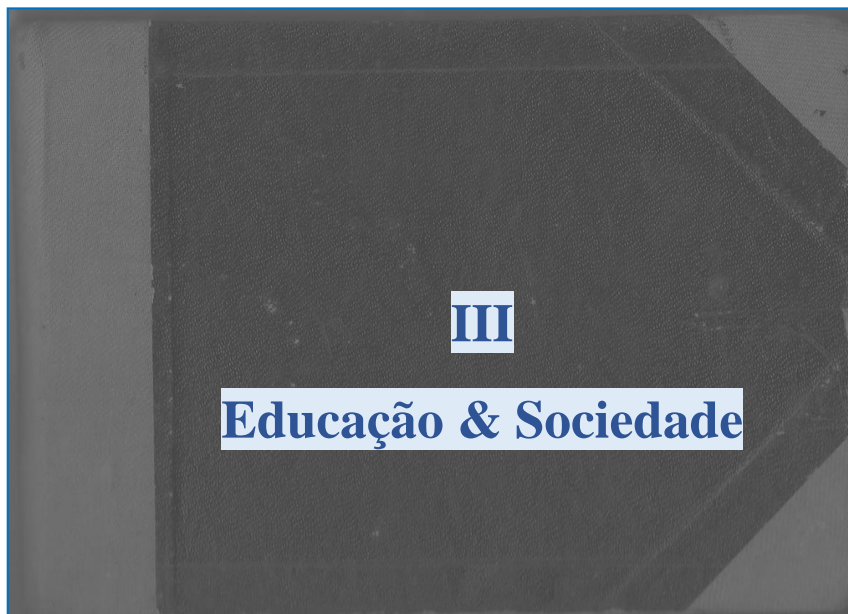


# Opúsculos



**Jorge Carvalho Arroteia**

**2023**

*À Comunidade Académica da  
Universidade de Aveiro  
no 50º aniversário da sua instalação*

Editor: Jorge Carvalho Arroiteia

Lista de ISBNs:

978-989-35374-1-1;

[Autor: Jorge Carvalho Arroiteia];

[Título: Opúsculos III - Geografia & Ciências Sociais];

[Autor: Jorge Carvalho Arroiteia];

[Co-autor(es): ];

[Suporte: Eletrónico];

[Formato: PDF / PDF/A]

### **Opúsculos III – Educação & Sociedade**

O III volume dos *Opúsculos: Educação & Sociedade*, insere um conjunto de textos relacionados com a organização e funcionamento do sistema binário – universitário e politécnico – bem como com a sua regulação e avaliação. A reflexão em causa acompanha a marcha de iniciativas desenvolvidas após a publicação da Lei nº 14/ 86, de 14 de Outubro – Lei de Bases dos Sistema Educativo Português – e dos seus efeitos sobre a formação da população docente, a avaliação e regulação do sistema educativo, em particular do subsistema de ensino superior.

O acompanhamento deste processo na sua componente académica e operacional serviu de mote a diversos trabalhos de apoio à formação e investigação de docentes em que estivemos envolvidos. Revisitar alguns destes textos permite situar alguns dos temas em apreço no contexto social e político da época, bem como no processo de mudança que tem marcado a evolução do nosso sistema educativo, isoladamente e no seu contexto europeu com o qual partilha algumas orientações globais de política educativa comum aos estados membros da União Europeia e da sua colaboração com outras entidades e organismos internacionais.

Reflexões mais pontuais sobre alguns dos temas em destaque serão inscritas nos ‘Cadernos de campo’, conjunto de apontamentos, de natureza pessoal, que passarão a integrar o pequeno acervo de “literatura cinzenta” produzida ao longo do percurso profissional. A este respeito evoca-se a presença e a memória de alguns colegas e Professores que foram determinantes durante esta viagem e que, de algum modo, contribuíram para o seu bom termo.

Bem-hajam!



## **A formação contínua de professores: continuidade ou ruptura?**

*Homenagem ao Professor Doutor José Ernesto Mesquita Rodrigues*

### **Introdução**

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, característico de algumas sociedades, é igualmente considerado como um dos principais responsáveis pelas transformações operadas em diferentes sistemas educativos que, na actualidade, se veem confrontados com o acréscimo da sua população. Para tanto muito terão contribuído não só factores de natureza demográfica resultantes, nalguns casos, da persistência da natalidade elevada, mas, sobretudo, o alargamento da esperança de vida escolar que tem acompanhado o aumento do período de escolaridade obrigatória.

Para além destes aspectos e da acção de outros condicionalismos, de ordem económica e social, resultantes da melhoria do nível de vida e das perspectivas de mobilidade social registadas em largos estratos da população, podemos ainda acrescentar as medidas de política educativa, tendentes a uma maior democratização do ensino. Na sua globalidade estas medidas têm permitido o acesso de grandes faixas da sociedade e não só um reduzido número de elites, aos diversos bens e serviços culturais contribuindo, por esta via, para a mudança operada nos diversos sistemas de ensino.

Note-se ainda que, o interesse com que hoje em dia as comunidades científica e educativa e de um modo geral a sociedade em geral dedicam à educação, comprovam as afirmações mais consistentes de que a educação constitui, por si só, um importante factor de desenvolvimento e de mudança social. Como o têm reconhecido outros autores, entre os principais agentes desta mudança conta-se a própria população docente a qual, dada a responsabilidade que lhe cabe no desenrolar do processo ensino-aprendizagem, o seu contributo na socialização dos alunos ou ainda os papeis desempenhados dentro da comunidade escolar e

nos grupos sociais a que pertencem, leva a que sejam considerados como corresponsáveis destas transformações.

### **1. A formação permanente**

Sem pretendermos discutir a natureza e as responsabilidades educacionais e sociais dos diversos subsistemas de ensino, nem tão pouco proceder à sua análise prospectiva, entendemos que para além do aumento da esperança de vida dos alunos e do reforço da democratização dos sistemas de ensino, um dos desafios que se põem às sociedades actuais é o da formação e o da valorização constante dos seus recursos humanos. Esta condição, é particularmente sentida quando estes desempenham um papel preponderante na transformação dessa sociedade como é o caso dos professores.

Note-se que a importância desta população é reforçada pelo exercício das suas competências profissionais e acção sobre as aprendizagens dos alunos, bem como pela sua intervenção na vida social e na divulgação de novas tecnologias de ensino. Esta tarefa, constitui mais um factor relevante para o desenvolvimento de projectos educativos inovadores, contribuindo para que a escola possa ser identificada pela qualidade do ensino que ministra, pela natureza do trabalho realizado pelos seus docentes e pela competência e contributo da "comunidade escolar" na resolução dos problemas que a afectam. Daqui resulta a oportunidade de uma reflexão acerca das funções da escola na sociedade, tarefa essa, sobre a qual vários pensadores se têm debruçado questionando o seu papel como reprodutora das desigualdades sociais ou como agente de inovação e mudança.

O que acabamos de referir, ajuda-nos a compreender a importância assumida não só pelas instituições de ensino superior responsáveis pela formação dos professores, mas também pela Escola no processo de "socialização" desta classe docente. Embora reconhecendo os grandes desafios que hoje em dia se colocam a esta instituição escolar, e aos sistemas educativos, pensamos que as responsabilidades que cabem a esta instituição estão relacionadas com a formação humana e pessoal dos alunos, com a sua preparação para a vida activa e com a atenção que a instituição escolar deve prestar aos desafios da nossa

sociedade, em virtude das mutações de carácter social e político, económico e tecnológico que identificam as sociedades pós-industriais e termonucleares. Como devemos reconhecer esta capacidade de intervenção depende não só da formação inicial, mas, também, da formação contínua dos seus agentes.

Pelas razões anteriormente expostas compreende-se que a nossa reflexão tenha sobretudo em vista a formação pós-inicial, que no caso presente engloba a formação permanente em geral e a formação contínua dos professores em particular. Como pressuposto fundamental defendemos que esta deve constituir-se como uma etapa do processo formativo a que deve estar sujeita a classe docente, por extensão e analogia com o que se verifica com os restantes grupos profissionais. Com efeito o exercício de uma qualquer actividade laboral exige destes uma relação permanente com a escola e com os meios formativos, que propiciem uma actualização constante do saber e um melhor desempenho das tarefas profissionais.

Evocamos algumas destas razões: por um lado a divisão do trabalho social e a segmentação de tarefas nas sociedades industriais têm levado a uma crescente especialização do trabalho, facto preconizado pela abordagem "taylorista" da administração e seguida pelas diversas correntes de pensamento "empresarial" desde o início deste século. Outras razões mais recentes sublinham a necessidade desta formação. A inovação e o desenvolvimento técnico e tecnológico são dois dos factores responsáveis pelo prolongamento dos estudos, parcelares ou mais especializados, durante o exercício de uma profissão.

Se nos é permitido apontamos duas outras razões que podem ser invocadas pela classe docente: a inovação das práticas pedagógicas e o sucesso educativo dos alunos. Note-se que entendemos estas preocupações como inerentes à evolução do processo desencadeado pela democratização do ensino, pela aceitação dos programas relacionados com educação para todos e, sobretudo, pelas preocupações actuais relacionadas com a qualidade da educação.

O reconhecimento destes pressupostos, da necessidade e do interesse da formação contínua no "percurso formativo da profissão docente", pressupõe a existência (cumprimento) de um estágio inicial de formação marcado por dois

atributos fundamentais: a "capacitação profissional" e a "socialização para a formação". No primeiro caso a "capacitação profissional" é conseguida pela frequência de um curso superior e pela obtenção do respectivo diploma. Por sua vez a socialização para a profissão é melhorada por via do cumprimento de um estágio pedagógico e profissional e do exercício da prática pedagógica, muitas vezes auxiliado pela frequência de seminários de investigação e outros, que facilitam o exercício da profissão docente.

Independentemente destes factores e uma vez inseridos no mundo do trabalho, a prática docente é geralmente melhorada através da "estimulação profissional" decorrente do cumprimento do estatuto da carreira docente e ainda pela motivação e satisfação do exercício das actividades profissionais.

## **2. Sobre a realidade portuguesa**

Se tivermos em conta a realidade portuguesa e as medidas mais recentes no âmbito da política educativa, nomeadamente as que respeitam a formação e gestão dos recursos humanos, deveremos valorizar a necessidade de uma reflexão sobre os modelos de formação inicial e a importância da formação contínua na melhoria da qualidade do ensino e no desempenho dos professores.

Globalmente pensamos que esta formação se reveste do maior interesse, constituindo-se igualmente como uma das chaves fundamentais do sucesso escolar e educativo dos alunos, do progresso social e da promoção cultural da comunidade onde a escola se insere. Com efeito sendo o professor um agente primordial no desenrolar do processo de ensino-aprendizagem das novas gerações ele é, também, um dos agentes de ligação entre a instituição escolar e a comunidade, garante do ensino de qualidade hoje reclamado pelas sociedades de "bem-estar" em que vivemos. Daí que a formação contínua surja, não só como um complemento e actualização da formação inicial, mas também como uma necessidade do prosseguimento da reforma do sistema de ensino português.

Na sequência do que foi assinalado, a formação contínua deve ser encarada como uma condição indispensável à inovação e à mudança que deverá acompanhar a sociedade portuguesa nas próximas décadas. Para tanto os



incentivos referentes ao desenvolvimento deste tipo de formação deverão atender não só às exigências profissionais e de progressão na carreira dos docentes ou às suas lacunas na valorização profissional, mas ainda à satisfação das necessidades sentidas pelos diferentes grupos e classes de professores, bem como às necessidades e expectativas dos alunos e dos restantes membros que com estes constituem um dos pilares fundamentais da comunidade educativa.

Por outro lado, estas actividades poderão ser entendidas no contexto de um quadro referencial, balizado pelo exercício das actividades profissionais e de satisfação das necessidades secundárias, surgindo em articulação com a formação inicial, ou seja, como uma componente lógica, sequencial e complementar deste processo.

No caso presente e sem ser nossa preocupação trazer à colação os documentos legais que enquadram este tipo de formação, as acções de formação contínua servem igualmente para a progressão na carreira, contemplada no estatuto profissional dos docentes dos ensinos básico e secundário. Mais ainda, as acções de formação podem facilitar o complemento de determinadas habilitações requeridas para o exercício da actividade docente.

Melhorar a qualidade do ensino e das aprendizagens, promover a avaliação do desempenho e a progressão na carreira, facilitar a colaboração entre as instituições representativas dos diversos níveis de ensino, mobilizar as comunidades educativas, aproximar cada vez mais a escola do tecido social, cultural e produtivo dominante, são alguns dos objectivos prioritários dos programas de formação contínua de professores que se têm vindo a desenvolver nos últimos anos.

### **3. Princípios estruturantes**

Embora sobejamente conhecidos realçamos alguns dos princípios estruturantes que têm orientado o processo de formação contínua:

- a) *liberdade de iniciativa das instituições vocacionadas para a formação;*
- b) *autonomia científico-pedagógica na concepção e na execução de modelos de formação;*

- c) progressividade das acções de formação;*
- d) adequação às necessidades do sistema educativo;*
- e) descentralização funcional e territorial do sistema de formação contínua;*
- f) cooperação institucional, nomeadamente entre instituições de ensino público, privado e cooperativo;*
- g) associação entre escolas e inserção comunitária...;*
- h) valorização da comunidade educativa*
- i) associativismo docente, nas vertentes pedagógica, científica e profissional.*

Independentemente de outras características relembramos que o modelo actual admite diversas modalidades de formação, desde a frequência de cursos e de módulos de formação ao desenvolvimento de projectos de investigação, de inovação e de intervenção, centrados na escola e baseados no exercício das práticas profissionais. Por outro lado, o modelo em vigor aceita estratégias diversificadas no que concerne ao desenho das acções de formação, o que tem permitido uma oferta de formação bastante variada na qual têm actuado não só as instituições de ensino superior ligadas à formação de professores (no âmbito quer das ciências da educação quer das ciências da especialidade que os professores leccionam) mas ainda outras entidades.

Por outro lado reconhece-se a liberdade de iniciativa das instituições vocacionadas para a formação e a autonomia dos "centros de formação de associações de escolas", apostando-se na mobilização das comunidades educativas e na melhoria da qualidade do ensino e das aprendizagens; na participação alargada das instituições de ensino superior, dos sindicatos e das associações científicas e de professores, as quais têm dado um contributo relevante para a melhoria do desempenho profissional dos docentes e da qualidade do ensino, objectivo central destes programas de formação.

Defendendo, embora, a relação entre as diferentes modalidades de formação entendemos que, à semelhança do que sucede com outros sectores de actividade, esta relação tem de ser compreendida e ajustada não só às necessidades do sistema e dos seus docentes, mas também às expectativas geradas pela avaliação das acções, dos modelos de formação e do próprio sistema educativo e inserida

num quadro referencial lógico, articulado e coerente das políticas educativas que lhes subjazem.

#### **4. A partilha de saberes**

Recorde-se a propósito que, mau grado os desequilíbrios estruturais que dominam a sistema educativo português, a cobertura efectiva de todo o território pelas diversas instituições de ensino superior, universitário e politécnico, bem como a experiência adquirida nos últimos anos por estes estabelecimentos de ensino no acompanhamento dos estágios profissionais dos seus alunos, ou ainda a sua participação na formação de docentes dos ensinos básico e secundário, permitem que aqueles conhecimentos sejam devidamente aproveitados na dinamização e oferta de muitas acções realizadas ou em curso.

Por outro lado, a criação dos "centros de formação de associações de escolas" tem permitido que se tenham valorizado muitas das infraestruturas existentes, facilitando desta forma uma reflexão mais profunda do professor sobre a sua prática profissional e uma valorização mais consentânea com o esforço e as verbas despendidas nos programas de formação.

Temos presente que este conjunto de actividades de formação realizadas pelos professores no exercício da sua vida docente, constituem um suporte indispensável para a inovação e para o devir do sistema educativo português que se pretende construir e fortalecer com celeridade. Por esta razão continuamos a defender a articulação entre as iniciativas tomadas no âmbito dos programas de formação de professores e as demais medidas de política educativa e que permitirão a consecução plena dos seus objectivos e finalidades. A questão fundamental é a de saber como é que os "actores sociais" envolvidos neste processo reagem ao modelo que lhes é sugerido e como se organizam dentro das instituições escolares e das associações de escolas por forma a colmatarem as lacunas que a lei encerra.

Encarando mais uma vez a formação contínua como uma etapa do percurso formativo de qualquer professor, entendemos que esta deverá ser pensada não só em articulação com a formação inicial, mas, também com a própria carreira e

com o exercício da actividade docente. Por estas razões a relação entre a formação inicial e contínua deverá, em nosso entender:

1. aproximar os diferentes actores sociais e professores afectos aos diversos níveis de ensino e localizados no mesmo "território" de formação;
2. favorecer a lógica da formação centrada na escola, a reflexão sobre as práticas profissionais, os conteúdos dos programas e a sua contextualização escolar;
4. sugerir a participação (partenariado) das diferentes instituições de formação e o desenvolvimento de diversas modalidades de formação-investigação por parte da classe docente;
5. defender a necessária autonomia na execução dos projectos educativos.

### **5. Em jeito de balanço**

Tendo presente alguns aspectos da realidade portuguesa continuamos a pensar que, no contexto actual, o sistema educativo português continua a apresentar-se como um "sistema em desperdício" dotado de alto grau de entropia interna e cujos resultados finais não correspondem à qualidade dos "inputs" que o alimentam (Arroteia; 1993). Como afirmámos noutra local *"a desordem, desorganização e degradação"* que continua a identificá-lo na actualidade, são comprovados pela existência de inúmeras perdas comprovadas pelo grau de insucesso dos alunos, pela fraca participação e desmotivação da classe docente, bem como pela fraca adaptação dos diplomas às necessidades da própria sociedade.

Estes considerandos apoiam-se na ideia de que qualquer sistema se rege pela interacção das partes ou dos elementos que o constituem, pela sua combinação e organização internas, de forma a garantir um melhor resultado daquele que seria derivado do funcionamento independente dessas unidades (cf: Chiavenato; 1987).

Além do mais defendemos que o sistema educativo português se deverá ainda reger por princípios que defendam o "globalismo" e a "homeostasia". Globalismo, que obriga à interligação dos diferentes subsistemas e das unidades

orgânicas que o constituem; homeostasia, porque deverá ter em conta o equilíbrio destas mesmas entidades, no cômputo do funcionamento global do sistema. Nestas circunstâncias a avaliação do processo de formação, no seu conjunto ou pelo menos de algumas das suas acções, torna-se necessária para que se prossigam as almejadas metas de qualidade e de excelência alicerçadas, nomeadamente na adequação da formação recebida às necessidades dos alunos, das práticas docentes, das comunidades educativas e do sistema social onde estas se inserem.

Pela sua actualidade e interesse defendemos que a articulação entre as medidas de política educativa relativa à formação de professores deverá reger-se pelos seguintes princípios:

1. continuidade e flexibilidade, que deverão garantir que a formação da classe docente mantenha a estabilidade do sistema adaptando-se, embora, à sua evolução constante.

Não faz sentido que as estratégias educacionais relativas à formação inicial e contínua de professores sejam precocemente alteradas sem o resultado da avaliação dos modelos anteriormente desenvolvidos. Tão somente as alterações verificadas devem opor-se aos interesses gerais da classe docente e do próprio sistema de formação;

2. Inovação e actualidade, ou seja, os modelos de formação devem por si e nas suas acções acompanhar as diferentes correntes de pensamento, promovendo a inovação das práticas pedagógicas e não se constituir como um entrave;

3. motivação e envolvimento, isto é, os modelos de formação deverão ter sempre presentes as necessidades e as expectativas da classe docente, respondendo-lhes o melhor possível e chamando-os a participar no processo formativo e na "revolução pedagógica" das escolas;

4. eficácia e qualidade, garantindo que as deliberações e as acções do governo tenham em consideração os resultados da formação já realizada, por forma a garantir os melhores resultados futuros, sem comprometer a qualidade do ensino, das aprendizagens e o clima organizacional das nossas escolas

Não pretendemos com este texto apreciar em concreto o processo e os resultados do actual modelo de formação contínua de professores. Tão pouco pretendemos realçar alguns dos aspectos que outro tipo de análise, em profundidade, poderia sugerir relativamente ao seu desenvolvimento ou aos seus reflexos na vida das escolas. Não cabendo tal tipo de intervenção nos limites de uma comunicação desta natureza quisemos, tão somente, dar o nosso contributo para a reflexão sobre a importância deste processo no contexto actual da sociedade e do desenvolvimento do sistema educativo português.

### **Bibliografia**

Arroteia, Jorge (1993) - "Contributo para a elaboração de uma tipologia dos sistemas educativos"; in: Arroteia e Meuris; 1993; pp. 9-36

Arroteia, Jorge e Meuris, Georges (1993) - *Estudos em Educação Comparada*; Aveiro; Universidade de Aveiro (Cadernos de Análise Sócio-Organizacional da Educação; nº 8)

Azevedo, Joaquim (1994) - *Avenidas de liberdade - reflexões sobre política educativa*; Porto; ASA

Chiavenato, Idalberto (1987) - *Teoria geral da administração*; São Paulo; McGraw-Hill

Patrício; Manuel Ferreira (1990) - *A escola cultural - horizonte decisivo da reforma educativa*; Lisboa; Texto Editora

## **A dimensão europeia na educação: reflexões sobre a experiência portuguesa<sup>1</sup>**

*Homenagem ao Professor Doutor Manuel Ferreira Patrício*

### **1. Introdução**

A integração recente de Portugal na Comunidade Europeia e a experiência adquirida ao longo destes últimos quatro anos em que a sociedade portuguesa se tem vindo a preparar, gradualmente, para competir nesse grande espaço, sem fronteiras, que deverá ficar assegurado a partir dos finais de 1992, não deixa de interessar aos diversos sectores da vida nacional, entre os quais se conta o sistema educativo o qual, de acordo com a L.B.S.E., deve garantir "uma permanente acção formativa orientada para favorecer o desenvolvimento global da personalidade, o progresso social e a democratização da sociedade".

Daí que a construção da "Europa sem fronteiras", preconizada pelo Acto Único Europeu, em 1986, e o desenvolvimento do grande mercado interno onde possam circular, livremente, pessoas, mercadorias, serviços e capitais só poderá tornar-se uma realidade se a par do desenvolvimento económico, conseguido através do crescimento do P.I.B. e da criação de novos empregos nos doze Estados membros, se se prosseguir uma série de políticas referentes não só à união económica e social, mas ainda à protecção do ambiente, à cooperação no domínio da política externa, à investigação científica e tecnológica e à implementação de reformas dos sistemas educativos que permitam compatibilizar os interesses individuais dos cidadãos com as necessidades impostas pela criação do grande mercado europeu e a prossecução do desenvolvimento global dos países da comunidade.

Com efeito, dificilmente poderá ser dada uma resposta que assegure a prosperidade europeia e o seu futuro, se não se atender aos interesses da sua

---

<sup>1</sup> Comunicação apresentada no I Congresso da Educação Pluridimensional e da Escola Cultural, promovido pela Associação da Educação Pluridimensional e da Escola Cultural. Évora, Universidade de Évora, 10 -12 Setembro 1990

população - 324 milhões de habitantes - e à diversidade cultural deste "mosaico europeu", que atinge os 2,3 milhões de km<sup>2</sup> ( ou seja, cerca de um quarto da superfície dos E.U.A. e um décimo da U.R.S.S.), onde a par das mais antigas civilizações mediterrânicas se desenvolveram modernas formas de civilização, urbana e industrial, que permitem individualizar a C.E., no seu conjunto, como uma das áreas mais industrializadas do Globo. Contudo aqui persistem, ainda, um sem número de regiões identificadas por uma actividade industrial pouco desenvolvida e uma agricultura de subsistência, pela persistência de regiões ricas e outras muito pobres, pela presença de traços ancestrais das antigas civilizações, sobretudo na Europa do sul, factos que acompanham uma grande diversidade do património natural e cultural que hoje identifica e enriquece a Comunidade Europeia.

Por estas razões reconhecemos que apesar da implementação dos diversos programas comunitários, orientados, principalmente, para o conhecimento mútuo da língua, da civilização e da organização e funcionamento dos sistemas, educativo e empresarial, nos diversos países da C.E., destinados prioritariamente aos jovens universitários e pré-universitários, haverá que encontrar novas formas que assegurem, à restante população escolar, um conhecimento, o mais aprofundado possível da Europa dos doze. Daí entendermos que esta sensibilização aos problemas da Comunidade Europeia deverá abranger, futuramente, as faixas etárias mais jovens que frequentam o período de escolaridade obrigatória, pelo que se torna necessário aprofundar algumas experiências em curso e desenvolver outras iniciativas que permitam atingir estes objectivos. Para tanto, será indispensável que a prossecução destas acções venha a ser coordenada, de forma a facilitar o desenvolvimento das actividades lectivas e a sua avaliação assegurando, deste modo, o intercâmbio com outros projectos em curso, nacionais e estrangeiros.

## **2. Perspectiva europeia no ensino**

Como referimos, a integração de Portugal na Comunidade Europeia trouxe à Escola portuguesa um certo número de responsabilidades que não só as que se



prendem com a sua colaboração nos programas comunitários relativos à mobilidade de estudantes, ao ensino das línguas ou à inserção dos jovens na vida activa. Para além desta participação outras iniciativas têm vindo a ser desenvolvidas promovendo assim um conhecimento aprofundado e uma reflexão mais cuidada sobre algumas das questões que afectam os "cidadãos europeus".

Recorde-se, no entanto, que anteriormente às responsabilidades assumidas por Portugal com a sua integração na C.E., a participação da Escola portuguesa em iniciativas de âmbito europeu era já uma realidade, facto que resultou, principalmente, da importância que assumiu nas últimas décadas o crescimento das comunidades portuguesas residentes em diversos países de imigração, entre os quais se destacam a França, a R.F.A. e o Luxemburgo. Entre essas realizações destaca-se a participação, desde 1983, de alguns estabelecimentos públicos e privados nas "Jornadas Europeias", promovidas pelo Conselho da Europa e no empenhamento constante da Direcção Geral do Ensino Básico e Secundário directamente nestas acções ou através da edição de publicações especializadas como foi o caso da "Escola Democrática".

Ainda em meados da década de oitenta foram levadas a cabo outras iniciativas, patrocinadas pelo Conselho da Europa, pela C.E.E. e por outros organismos oficiais, com o objectivo de favorecerem o intercâmbio de jovens e o reforço da dimensão europeia na educação. Entre esses exemplos contam-se os programas desenvolvidos pelo British Council - "Hello U.K."- e pelos Serviços de Ensino Básico e Secundário de Português no Estrangeiro em colaboração com o Conselho da Europa - "Classes Transplantadas".

Mais recentemente, porém, este grupo de acções têm sido acompanhadas directamente pelo Ministério da Educação, primeiro através do Grupo Coordenador de Acções Comunitárias em Matéria Educativa e, recentemente, pelo Centro de Educação Europeia, o qual tem vindo a promover a realização da "Jornada Europeia das Escolas", iniciativa conjunta do Conselho da Europa, da Comissão das Comunidades Europeias e da Fundação Europeia da Cultura.

Como primeiro contributo desta "Jornada Europeia", pretende-se a valorização da dimensão europeia na educação através da organização de um concurso anual,

escrito e artístico, *"de programas específicos sobre educação europeia e de seminários internacionais ou encontros de alunos premiados"*.

Aberto à participação dos alunos das escolas dos países membros da Comunidade Europeia e do Conselho da Europa, este concurso reveste-se na actualidade de um significado muito especial, rompidas que foram, ultimamente, as barreiras que separavam os dois blocos políticos e ideológicos do continente europeu, abrindo assim novas perspectivas para a cooperação internacional. Daí que o alcance desta iniciativa seja naturalmente de encorajar uma vez que o seu espírito se enquadra dentro dos princípios organizativos definidos pela L.B.S.E. a qual defende explicitamente que o sistema educativo português deverá organizar-se de forma a: *"contribuir para a defesa da identidade nacional e para o reforço da fidelidade à matriz histórica de Portugal, através da consciencialização relativamente ao património cultural do povo português, no quadro da tradição universalista europeia e da crescente interdependência e necessária solidariedade entre todos os povos do Mundo"* (art.3).

Tais objectivos são naturalmente prosseguidos nos diversos níveis de ensino, da educação pré-escolar aos níveis básico, secundário e superior, através de um conjunto de ensinamentos contidos nos programas específicos das diferentes disciplinas de línguas, ciências sociais e humanas, artes plásticas e de outras actividades curriculares ou de complemento curricular. Da mesma forma se espera que tais objectivos venham ainda a ser atingidos recorrendo a algumas das modalidades especiais de educação, em particular ao ensino português no estrangeiro, o qual deverá contribuir, de forma decisiva, para a promoção e divulgação *"da língua e da cultura portuguesas no estrangeiro"* e, bem assim, para o reforço da matriz histórica e cultural que une as diversas comunidades aí residentes.

Dadas as dimensões actuais deste fenómeno e uma vez que o êxito das actividades a desenvolver junto dessas comunidades se repercutirá junto das respectivas sociedades de acolhimento, favorecendo ou não o desenvolvimento de outras iniciativas, não deixaremos de fazer uma breve referência à dimensão do fenómeno emigratório português.

### **3. Portugal: emigração e ensino da cultura portuguesa**

Como é sobejamente conhecido Portugal viveu durante os anos sessenta e os primeiros anos da década seguinte um período de grande intensidade emigratória facto que foi posteriormente acompanhado, sobretudo durante a década de setenta, por um aumento considerável dos cursos de língua e de cultura portuguesas em todos os países de imigração. Tal facto reveste-se hoje de particular significado perante não só a queda desses fluxos migratórios mas ainda devido à integração portuguesa na Comunidade Europeia, o que alterou não só o estatuto dos nossos compatriotas, mas ainda a imagem e as funções deste tipo de ensino, tradicionalmente vocacionado para responder às solicitações da emigração portuguesa, ou seja ao ensino da língua e da cultura nacionais às novas gerações de emigrantes, a pedido destes ou por sugestão dos organismos internacionais, em particular do Conselho da Europa, que incentivaram o ensino da língua e da cultura maternas a esta população.

No que concerne à situação portuguesa e mau grado a quebra daquele movimento a partir da segunda metade dos anos setenta, verificou-se que mais de um quarto do movimento global de saídas foi constituído por jovens com idade inferior a catorze anos, sujeitos por isso às obrigações escolares, aos quais terá sido facultado um complemento de formação em língua e cultura portuguesas nos países de acolhimento.

Dadas, no entanto, as características e a dispersão das nossas comunidades residentes no estrangeiro, não foi possível, na maior parte dos casos, satisfazer esta aprendizagem, pelo que as perspectivas de um regresso com êxito a Portugal, com domínio efectivo da língua portuguesa, ficaram seriamente comprometidas. De qualquer forma o número de alunos que no início da década de oitenta frequentava estes cursos na Europa ultrapassava os setenta mil, sendo acompanhados por mais de um milhar de professores recrutados em Portugal ou directamente nesses países.

Na maior parte dos casos, porém, estes cursos não são ainda assegurados em regime integrado o que dificulta não só a aprendizagem dos alunos mas ainda a

eficácia global destas realizações, contrariando assim o diálogo entre os docentes envolvidos nestas tarefas e os seus colegas estrangeiros e por isso o desenvolvimento de outras iniciativas que, a par da valorização da língua e cultura portuguesas nesses países, favorecessem igualmente o intercâmbio entre esses estabelecimentos de ensino e outras escolas portuguesas que com eles quisessem realizar experiências de natureza pedagógica, nomeadamente no âmbito da educação intercultural.

#### **4. A Escola pluridimensional e as estratégias de ensino**

O desenvolvimento do modelo da "Escola Pluridimensional" constitui, em nosso entender, um dos métodos que poderá ajudar não só o reforço e a cooperação europeia na área da educação, mas ainda servirá de suporte à implementação de uma nova estratégia do ensino da língua e da cultura portuguesa no estrangeiro, vindo ao encontro do que é estipulado na própria L.B.S.E. Com efeito se atendermos à natureza do texto definido como "Bases para a organização institucional da Escola Pluridimensional" (PATRÍCIO; 1990), verificamos que os diversos itens definem com clareza as "bases" de funcionamento e o modelo de organização da Escola Pluridimensional/Cultural, a qual assenta no desenvolvimento de um conjunto de actividades curriculares e extra-curriculares complementares, centradas em torno dos "Clubes Escolares", os quais são constituídos "*por um grupo de alunos que nele livremente se inscreve e funciona sob a responsabilidade de um professor*".

Como o refere o seu proponente, estes Clubes constituem o factor estruturante da dimensão extralectiva da Escola, da qual fazem parte as "*actividades de complemento curricular promovidas e realizadas em resultado da auscultação aos interesses dos alunos, sendo objecto de frequência livre, ministradas por meio de processos não formais de educação e ensino, bem como de avaliação e estabelecidas no quadro de uma metodologia que implica a participação e o envolvimento das crianças e dos jovens na sua organização, desenvolvimento e avaliação*" (idem; ibidem).

Daí que as actividades destes "Clubes", sendo o "*ponto de encontro e de labor comum de vocações semelhantes*", respondam por isso "*com eficácia e simplicidade ao anseio de realização pessoal dos alunos e dos professores que o escolheram*" (idem; ibidem).

A avaliação das actividades da Escola Cultural, já encetada, tem revelado o ajustamento destes princípios às iniciativas desenvolvidas nos diversos estabelecimentos envolvidos neste projecto, onde têm funcionado os mais variados clubes, das Artes à Antropologia Cultural, do Artesanato ao Coleccionismo e das Línguas aos Estudos Europeus, à Música, aos Meios de Informação, etc., testemunhando assim que o desenvolvimento destas actividades extralectivas, orientadas para a formação integral e realização pessoal dos alunos são uma das componentes essenciais da escola polivalente e pluridimensional cujo modelo se espera ver implementado e amplamente desenvolvido num futuro próximo.

### **5. Dimensão europeia na educação e “Clubes europeus”**

Embora de natureza diferente interessará ainda referir outro tipo de iniciativa, que recobrando parte dos objectivos e das actividades dos clubes anteriores têm vindo a funcionar com assinalável êxito, de há alguns anos a esta parte, em várias escolas portuguesas por iniciativa do Centro de Educação Europeia do Ministério da Educação. Tratam-se dos "Clubes Europeus", identificados como "*centros dinamizadores de actividade no domínio da educação europeia* ", que têm por objectivo:

- *criar entre todos os seus membros um verdadeiro espírito europeu e transmiti-lo...aos outros membros da comunidade onde estão inseridos;*

- *promover, com apoio das entidades competentes, acções de dinamização tendentes a uma melhor informação sobre a Europa, as instituições europeias, os estados membros da comunidade e os objectivos da integração europeia;*

- *contribuir para a compreensão do pluralismo europeu, bem como a compreensão e tolerância recíprocas;*

- *contribuir para a tomada de consciência relativamente à interdependência europeia e mundial e à necessidade de cooperação;*

- *contribuir para a criação do sentido de responsabilidade dos alunos...designadamente no que respeita à paz, aos direitos do homem e à defesa e conservação do ambiente e do património cultural.*

Para a realização destes objectivos os "Clubes Europeus" deverão promover um conjunto de actividades culturais e participar em algumas iniciativas comuns aos outros países, como seja o concurso "Europa na Escola - Jornada Europeia das Escolas", na "Semana da Europa" e nas "Semanas" dos Estados Membros, dedicadas a cada um dos países da Comunidade Europeia/Conselho da Europa. Da mesma forma poderão corresponder-se e organizar visitas de intercâmbio com outros clubes, nacionais e estrangeiros.

O conjunto destas iniciativas e os objectivos propostos para estes "Clubes Europeus", mostram a importância que gradualmente se tem vindo a dar, embora de forma incipiente, aos problemas que hoje em dia se colocam à construção desse espaço, "sem fronteiras internas" e à unidade consagrada no Acto Único Europeu através do reforço da "dimensão europeia na educação". Tais preocupações têm sido expressas em documentos oficiais da C.E., nomeadamente através da Resolução do Conselho de Ministros da Educação (88/C 177/02 de 24 MAI 88) e da Recomendação 1111 (1989) da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa.

O primeiro destes textos, reconhecendo, embora, a importância dos diversos programas desenvolvidos pela C.E., nomeadamente o ERASMUS e o COMETT, defende o "*reforço da dimensão europeia na educação, através da criação de uma série de medidas concertadas para o período de 1988-1992*", medidas estas que deveriam permitir:

- *reforçar nos jovens um sentimento de identidade europeia e esclarecê-los quanto ao valor da civilização europeia...*

- *preparar os jovens para a participação no desenvolvimento social e económico da Comunidade e na realização de progressos palpáveis no sentido da União Europeia, tal como se encontra previsto no Acto Único Europeu;*

- *consciencializá-los das vantagens que esta representa e também dos desafios que implica, ao abrir-lhes um espaço económico e social mais alargado;*

- *melhorar os seus conhecimentos sobre a Comunidade e respectivos Estados-membros...*

De acordo com estes objectivos foram previstas um conjunto de acções a desenvolver pelos diversos Estados membros e a nível da Comunidade Europeia, de que se destacam:

- a inserção da dimensão europeia nos sistemas pedagógicos e nos programas e ensino escolar;

- a elaboração de material pedagógico;

- a realização de acções concertadas no domínio da formação de professores;

- a promoção de contactos entre alunos e professores de diferentes países;

- a realização de outras medidas complementares, entre as quais se destacam *"a promoção de iniciativas escolares e de actividades extra-curriculares, como a ...criação dos "Clubes Europeus", que abram novos caminhos ao reforço da dimensão europeia"*.

A consagração dos "Clubes Europeus", nascidos em Portugal, neste texto da C.E., mostra bem a importância e o significado desta iniciativa cujos objectivos gerais se enquadram no âmbito do projecto da Educação Pluridimensional e da Escola Cultural, que se debate neste Forum.

Mais ambicioso que o texto precedente, a Recomendação 1111 (1989) da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa não deixa de realçar o valor da "dimensão europeia na educação", propondo um conjunto de acções às quais se deveriam igualmente de associar a UNESCO e os países da Europa de Leste , através da participação comum em iniciativas envolvendo alunos e professores, actividades lectivas e extraescolares, tarefas de divulgação e investigação, bem como o recurso aos meios tradicionais e às novas tecnologias de informação.

## **6. Clubes interculturais e rede europeia de escolas geminadas**

Na sequência das recomendações anteriormente referidas e tendo ainda presente a experiência acumulada em alguns anos de trabalho sobre os problemas

da emigração portuguesa na Europa, bem como a nossa participação directa no projecto "Europa nas Escolas II" (coordenado por uma instituição alemã com o apoio das Comunidades e para o qual elaborámos uma unidade temática experimentada em escolas do 3º ciclo do ensino básico no âmbito das actividades dos "Clubes Europeus"), não deixamos de referir uma nova proposta que tendo presente os pressupostos definidos para a Educação Pluridimensional, associa às suas actividades a participação de outros estabelecimentos de ensino através da integração numa rede de escolas geminadas.

Não deixamos assim de referir uma das iniciativas que embora sugerida há alguns anos aos órgãos competentes do Ministério da Educação não foi ainda possível satisfazer, por razões meramente burocráticas (?). Trata-se, com efeito, de um programa de aprendizagem precoce de uma língua estrangeira, neste caso o Português, a desenvolver na região da Aquitânia, acção que se pretendia levar a cabo articulando-a com outras iniciativas promovidas pelos Clubes interculturais a criar em escolas do 1º e 2º ciclos do Ensino Básico em Portugal e nos graus correspondentes do sistema de ensino francês.

Na sua essência os "Clubes interculturais" desenvolveriam as actividades dos "Clubes escolares", tal como é definido nas Bases para a organização institucional da Escola Pluridimensional, orientando as suas iniciativas no âmbito da dimensão europeia da educação.

Como suporte destas actividades os "Clubes interculturais" deveriam ainda promover o ensino precoce da língua estrangeira do seu clube de contacto (ou da sua "escola geminada"), acção para a qual contariam com o apoio escolar e didáctico de outro clube ou escola escolhido no início do ano lectivo e com o qual deveriam estabelecer uma troca de documentação necessária não só à aprendizagem da língua, mas ainda aos traços de natureza cultural do país do seu clube de contacto.

As actividades desenvolvidas durante o ano lectivo seriam naturalmente objecto de avaliação e de divulgação através da elaboração de uma publicação periódica que funcionaria como elo de ligação da Rede Intercultural de Escolas Geminadas.



### **Nota final**

Como notámos o texto ora apresentado tenta fazer uma síntese de algumas das iniciativas e propostas em curso no âmbito da dimensão europeia na educação, recorrendo, para o efeito a duas realizações distintas, mas que em nosso entender se poderão articular na construção de um projecto único que não deixará de produzir os seus efeitos a breve prazo - a Educação Pluridimensional - Escola Cultural.

Projecto ambicioso, sem dúvida, que contraria as perspectivas de algumas correntes de opinião, mas que se enquadra no espírito da Lei 46/86 a qual, até vir a ser revogada (...), define as bases do sistema educativo português, o qual carece, necessariamente, de alguns ajustes devido à evolução rápida e contínua da sociedade dos nossos dias.

Entre as sugestões que apresentamos conta-se a atenção que durante os próximos anos deveremos dar a algumas das questões Europeias e Comunitárias uma vez que o horizonte de 1993 sugere um outro tipo de abordagem e conhecimentos (que não os usuais até aqui) deste "Mosaico Europeu" ao qual pertencemos.

Ao elaborarmos esta nova proposta, que em nosso entender se enquadra dentro das "bases" da Educação Pluridimensional, não pretendemos ultrapassar este ou aquele projecto mas enquadrá-la, numa lógica de economia de recursos e num todo harmónico e consentâneo com as recomendações internacionais e comunitárias - às quais certos organismos responsáveis são, por razões desconhecidas (?), tantas vezes adversos - dando por outro lado sequência aos trabalhos e à investigação realizada no âmbito do projecto "Europe at School II". A experiência que temos adquirido neste domínio leva-nos, no entanto, a acreditar que embora o peso dos "anciãos" e dos "velhos da tribo" seja ainda evidente neste contexto de uma "Europa envelhecida", saberemos colectivamente encontrar os rumos adequados à prossecução de uma política de cooperação que permita responder aos muitos desafios que do ponto de vista económico, social,

cultural, político e estratégico, com que hoje se confrontam os doze Estados membros

#### **BIBLIOGRAFIA**

ARROTEIA, Jorge

1986 - "Ensino e emigração"

in: O futuro da educação nas novas condições sociais, económicas e tecnológicas  
Aveiro, Universidade de Aveiro, pp.341-375

1990 - "Statégies de l'enseignement de la culture portugaise dans un contexte  
interculturel"

Comunicação apresentada na: Multilingual Initiative Conference (International  
Association for Intercultural Education )

Oostkapelle (Zelande, Pays Bas)

1990 - "Viver e trabalhar na Europa"

Lisboa, Programa: Dimensão Europeia na Educação - Ministério da Educação

MORIN, Edgar

1987 - Penser l'Europe

Paris, Éditions Gallimard

PATRÍCIO, Manuel Ferreira

1990 - A escola cultural - horizonte decisivo da reforma educativa

Lisboa, Texto Editora

## **Do sistema educativo português no contexto dos países da UE (1997)**

*Homenagem ao Professor Doutor Joaquim Renato Araújo*

### **Introdução**

A elaboração de um trabalho dedicado à análise sócio-organizacional do sistema educativo português numa perspectiva comparada constituía, há algum tempo, uma das nossas preocupações, mas que por razões várias fomos protelando a sua redacção. Ultrapassadas algumas dessas dificuldades relacionadas, principalmente, com a obtenção de dados actuais decidimos avançar com a elaboração deste documento que centrado na análise do nosso sistema educativo viesse a permitir outras reflexões àcerca dos demais países da Europa comunitária.

Para esta tarefa recorreremos à consulta de trabalhos dispersos sobre a teoria da administração e das organizações educativas bem como a outros textos referentes ao sistema educativo português. As informações anteriores foram colmatadas com elementos contidos em obras da rede europeia Eurydice e do CEDEFOP, das quais destacamos a publicação sobre: "Os sistemas de ensino e de formação inicial na União Europeia" (1995).

Elaborado a partir da consulta bibliográfica de vários trabalhos este estudo apresenta, apesar disso, muitas lacunas. Estas resultam, fundamentalmente, não só da necessidade de actualização de aspectos referentes a alterações registadas no universo dos sistemas educativos em apreço, mas também à falta de verificação, "in loco", de muitas das especificidades que nos prenderam a atenção ou das que, inadvertidamente, deixamos de dar a devida importância. Pretendemos no entanto e de futuro colmatar parte dessas lacunas através do espólio que estamos a constituir nesta Universidade.

Não obstante as limitações já descritas esperamos que este texto venha a despertar o interesse e a sensibilizar os nossos alunos para as vantagens da realização de trabalhos que procurem não só conhecer melhor o sistema educativo português, mas igualmente compreender a "marcha" dos fenómenos

sociais e educacionais fora do contexto nacional onde se inserem as nossas escolas.

Esta constitui uma das muitas facetas da investigação realizada no âmbito da "educação comparada", área científica que vem ganhando cada vez maior número de adeptos, por via não só da relevância da sua metodologia e do interesse dos temas que podem ser aprofundados no âmbito desta ciência, mas, sobretudo, pela globalização dos fenómenos sociais e educacionais e pela intensificação das redes de informação à escala planetária.

Esperamos ainda que as notas relativas ao "management" educacional sejam de alguma utilidade para os alunos em formação tendo em conta a multiplicidade de funções que podem vir a desempenhar nas organizações escolares e educativas e que, em nosso entender, requerem um desempenho e qualificações mais elevadas de nível técnico-profissional.

### **1. A procura da educação**

A maior procura da educação que hoje em dia se tem vindo a registar nos diversos níveis e ciclos de ensino, do pré-primário ao superior, constitui um fenómeno recente cuja justificação deve ser encontrada não só em causas de natureza demográfica, resultantes da marcha dos fenómenos demográficos, mas ainda em causas de natureza social relacionadas com as expectativas de mobilidade social conferidas pela obtenção de um diploma.

Nesta perspectiva a educação tem sido encarada não só como um instrumento capaz de romper a estratificação social dominante, mas ainda como facilitador da promoção escolar e profissional dos alunos por via dos conhecimentos carreados pela escola e garante da evolução da própria sociedade. Assim sendo a frequência da instituição escolar tem vindo a ser considerada, cada vez com maior frequência, como um factor de progresso social e de desenvolvimento económico, almejado de momento não só pelas sociedades industriais e pós-industriais, mas ainda pelas sociedades em desenvolvimento que à semelhança das primeiras buscam na educação a força necessária para alterar a sua "*base morfológica*" (cf: Arroiteia; 1993; 23), os comportamentos e as práticas sociais

responsáveis pelo avanço do conhecimento científico, pela inovação e pela mudança social.

Por estas razões espera-se que a escola, enquanto instituição social povoada por uma população solidária no cumprimento de determinados objectivos e na satisfação de diversas necessidades culturais e profissionais contribua, de forma decisiva, para a modernização do sistema social e educativo que identifica diferentes tipos de sociedades, pluralistas e dinâmicas, que hoje reconhecemos existirem em alguns cantos do globo. Para tanto espera-se ainda da escola, enquanto organização social, que se adapte por meio de uma estrutura flexível e de um constante ajustamento interno às condições do seu meio exterior e à participação dos diversos actores sociais que nela convivem: alunos, professores, funcionários e outros membros da comunidade local, promovendo a mobilização e a partilha entre eles de responsabilidades na gestão do seu quotidiano.

Lembra-se que, de acordo com Birou (1978; 288), uma organização social identifica-se por uma *"articulação das estruturas sociais, das instituições, ...e das relações sociais mais importantes, de modo a permitir o bom funcionamento da sociedade"*. Valerá a pena recordar que o cumprimento destas tarefas é determinante não só para a construção de uma verdadeira "comunidade educativa" que, por definição, abarca os actores mais directamente envolvidos na transmissão e na construção do conhecimento pedagógico, mas também os restantes elementos que fazem parte do universo social onde se situa a própria escola.

Embora sem esgotar o enunciado das características, de natureza organizacional e pedagógica, que devem revestir a instituição escolar entendemos que a escola deve garantir um certo número de atributos que favoreçam a socialização e a promoção sócio-cultural e afectiva dos seus alunos. Estas condições são indispensáveis para o desenvolvimento do seu espírito crítico e para a transmissão de conhecimentos empíricos, científicos e especializados, que garantam a sua melhor inserção sócio-profissional. Tal constitui, em nosso entender, um dos primeiros desafios que os sistemas educativos, como sistemas sociais que são, sobretudo os mais arcaicos têm de responder: substituírem a

transmissão dogmática dos saberes, os métodos de ensino autoritários, predominantemente didáticos (indutores de passividade), a pouca criatividade e a reprodução cultural, por uma grande participação e contribuição de todos os agentes no desenvolvimento do próprio sistema educativo.

Recordamos que este sub-sistema social desempenha uma tripla acção:

- por um lado, tem de assegurar a transmissão de um conjunto de conhecimentos, de experiências e de informações que permitam a formação cultural, cívica e cultural dos alunos, bem como a sua formação cívica e artística;

- por outro lado, o sistema educativo tem de se assumir conjuntamente com a família e os meios de comunicação social, como um poderoso agente de socialização;

- por fim, o sistema educativo tem de desempenhar uma acção institucional específica no âmbito da educação pré-escolar e dos ensinos básico, secundário, profissional, artístico, superior e outros, que responda às necessidades e aspirações, às expectativas e aos valores do sistema social envolvente.

No seu conjunto o resultado destas acções depende essencialmente do conjunto de meios postos à disposição dos seus responsáveis e servidores. Dificuldades de vária ordem podem, mesmo assim, entravar o desempenho destas funções, a saber.

- dificuldades de ordem económica e orçamental ligadas à falta de verbas ou de autonomia financeira dos estabelecimentos de ensino, com reflexos evidentes no desempenho profissional (ao nível da formação e da motivação) dos professores e funcionários e nas aprendizagens dos alunos;

- questões de natureza burocrática e organizacional resultantes da obsolescência do aparelho administrativo, de legislação desadequada ou da falta de coordenação pedagógica;

- dificuldades de natureza política resultantes, sobretudo, da falta de continuidade na política educativa ou de interferências do próprio meio.

## **2. A Escola na sociedade: enquadramento e desafios**

Referimo-nos, no início, à importância da procura social do ensino e às suas relações com os factores de ordem demográfica e social relacionados com a necessidade crescente da aquisição de novos conhecimentos necessários aos progressos social, científico e tecnológico da nossa sociedade. Nestas circunstâncias se os movimentos naturais da população (natalidade e mortalidade) e eventualmente os movimentos migratórios constituem motivo bastante para condicionar a evolução da população escolar, parecem residir nas expectativas de mobilidade social as causas determinantes do engrossar dos "cohortes" que hoje em dia alimentam as diversas "gerações" que povoam os sistemas educativos.

Retenhamos alguns destes aspectos. Em contextos marcados por um atraso no processo de industrialização e de urbanização, que identifica as sociedades que ainda não experimentaram os efeitos da era pós-industrial, a duração do período de escolaridade obrigatória é considerada como a primeira causa justificativa da variação da população escolar. Mas tão determinante como esta é o processo de democratização do ensino que arrasta geralmente consigo a saturação do sistema e reduz a eficácia dos serviços educativos em virtude da massificação escolar.

Este cenário, de cariz essencialmente quantitativo, alimenta um dos conceitos de crise da educação que anda associado ao acréscimo da população escolar, ao alargamento da rede, às carências de pessoal docente qualificado e às dificuldades de gestão dos recursos humanos e financeiros indispensáveis ao desenvolvimento equilibrado dos sistemas de ensino.

Algo diferente desta situação é a que hoje em dia experimentam os sistemas educativos de certos países (ou regiões) que tendo ultrapassado já a fase de expansão se vêem a braços com o acréscimo de alunos (de todos ou tão só de grupos distintos da sua população), em todos os níveis de ensino, em diversos estabelecimentos e nós da rede, bem como em diferentes áreas e domínios de leccionação. Tal facto tem vindo a demonstrar o desfasamento real entre *"as necessidades e as respostas, as expectativas e o produto, o projecto e as formas*

*de organização, o funcionamento e a administração deste sistema, quando confrontado com os resultados finais" (Arroteia; 1991; 17).*

Note-se que a "explosão escolar" não é a única responsável pela crise da educação, mas esta pode ser ocasionada pela ocorrência de outros factores de natureza política, social, económica, ética e cultural que têm posto em causa a funcionalidade do sistema educativo, a sua qualidade e eficácia. Entre estes contamos a ausência de "valores", que segundo Rezsóhazy (1991; 42) justificam esta crise, em resultado da ausência *"de uma imagem segura oferecida pelos adultos, de modelos com os quais os jovens se pudessem medir"*.

Sem pretender aprofundar este assunto, merecedor de outro tipo de aprofundamento sociológico, diremos apenas que em relação aos dados quantitativos que identificam a realidade portuguesa notamos que durante esta segunda metade do nosso século registámos taxas de natalidade relativamente elevadas, alimentando uma escolaridade caracterizada ainda por uma reduzida "esperança de vida escolar" que para a maioria da população não ia além dos quatro anos do ensino primário.

Como temos conhecimento nos finais dos anos sessenta, verificou-se um primeiro alargamento do período de escolaridade obrigatória, para seis anos (decorrente da criação do ensino preparatório), fenómeno que motivou um acréscimo significativo de alunos não só ao nível do ensino primário e preparatório, mas ainda, através do "efeito de onda", no ensino secundário, médio e superior. Um novo alargamento, desta vez para nove anos, foi verificado com a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo colocando assim Portugal no conjunto dos países europeus com maior duração do ensino básico obrigatório (Figura 1). Note-se que tal corresponde à existência de uma estrutura única, embora dividida em ciclos de ensino (1º, 2º e 3º ciclo), que prolongam esta escolaridade até à idade de quinze anos.

Para além destas circunstâncias outras razões justificam, como já demos a entender, o acréscimo da população escolar. A melhoria gradual do nível de vida da população portuguesa, o aumento das acessibilidades entre os centros urbanos e as povoações rurais, o aumento da circulação da informação e as expectativas



crecentes de mobilidade social numa sociedade altamente estratificada como a nossa, poderão ajudar a compreender este acréscimo.

Vejam os outros aspectos referentes à duração da escolaridade obrigatória na Europa comunitária. Na maior parte dos estados membros a escolaridade obrigatória tem a duração de nove anos, podendo variar entre oito, doze ou mais anos, como sucede nos Países Baixos onde se prolonga por treze anos, incluindo a escolaridade a tempo parcial, até aos 18 anos de idade.

Se pensarmos apenas na duração do ensino básico obrigatório a sua duração varia igualmente entre quatro anos (caso de alguns Länder alemães) e nove anos (caso de Portugal e da Dinamarca), tendo na maior parte dos outros países uma duração de seis anos. Convirá no entanto realçar que à excepção destes dois países, onde o ensino básico dá seguimento ao ensino secundário, nos outros casos o ensino secundário, com duração variável, faz parte integrante do período de escolaridade obrigatória fazendo com que esta termine, mesmo que sendo obrigatória e a tempo inteiro, aos quinze ou aos dezasseis anos.

Nestes exemplos convirá igualmente observar que em grande parte dos países o ensino secundário apresenta duas vias distintas: uma geral, dando em regra acesso aos estudos superiores e outra profissional, promovendo o ensino e a formação que preparam para a vida activa. Nestas circunstâncias o ensino secundário profissional pode corresponder a formações realizadas em tempo parcial, em ligação geralmente com as empresas, prolongando o período de escolaridade dos alunos que frequentam esta via de ensino.

### **3. Orientações e programas de acção no espaço da União Europeia**

A importância reconhecida pela Comunidade Europeia à educação e sobretudo à formação profissional tem sido reafirmada desde a assinatura dos Tratados de Roma (em 1957) com a preocupação do reconhecimento mútuo dos diplomas, dos certificados e de outros títulos de qualificação profissional, no quadro de uma cooperação mais vasta no domínio da política social e do desenvolvimento das economias nacionais. Contudo só no início da década de setenta é que a educação

passou a merecer maior atenção por via do estabelecimento, em Março de 1974, de um programa de acção comum relativo a este assunto.

Entre os temas que mais tarde, a partir de 1976, vieram a merecer especial atenção por parte dos Ministros da Comunidade Europeia, contam-se os seguintes:

- a formação profissional dos cidadãos comunitários;
- o reconhecimento de títulos académicos e profissionais dos cidadãos naturais dos estados membros;
- a recolha e divulgação estatística referente à educação;
- a cooperação no domínio do ensino, em particular do ensino superior;
- o desenvolvimento do ensino de línguas estrangeiras;
- a promoção da igualdade de oportunidades (entre homens e mulheres ou já da população em geral) no acesso ao ensino;
- a utilização de novas tecnologias de informação,
- a formação dos jovens filhos de trabalhadores emigrantes e das suas famílias
- a educação de crianças deficientes (cf: C.E.; 1982).

A promoção de uma política de cooperação no domínio da educação, da formação e do ensino, tem vindo posteriormente a desenvolver-se quer no desenvolvimento de programas específicos centrados nos temas anteriores quer em actividades escolares orientadas para *"a introdução de uma dimensão comunitária na escola"* (C.E.; 1982; 11). Para além destas preocupações foram igualmente implementadas muitas outras acções orientadas para a inserção profissional dos jovens, na sua transição da escola para a vida activa, ou já para a população adulta deslocada da sua profissão.

Ao longo dos últimos anos novas preocupações foram entretendo assumidas pela comunidade que no respeito pela autonomia dos sistemas educativos e da diversidade cultural dos seus estados-membros tem continuado a desenvolver diversos programas de acção a favor da educação e da formação, tornando este sector prioritário entre os países da União. Entre outros os objectivos destas iniciativas prendem-se com a divulgação dos princípios de compreensão e dos

valores democráticos, principalmente junto da população jovem, indispensáveis para a construção da "cidadania europeia".

Recordam-se, a propósito algumas das recomendações em tempo elaboradas pelo Conselho de Ministros da Educação que em Maio de 1988 aprovou uma resolução com o objectivo de *"reforçar a dimensão europeia na educação"*. Tais medidas deveriam permitir:

- *" reforçar nos jovens um sentimento de identidade europeia e esclarecê-los quanto ao valor da civilização europeia e dos alicerces em que os povos europeus consideram actualmente dever basear o seu desenvolvimento, isto é, a defesa dos princípios da democracia, da justiça social e do respeito pelos Direitos do Homem;*

- *preparar os jovens para a participação no desenvolvimento social e económico da Comunidade e na realização de progressos palpáveis no sentido da União Europeia.*

- *consciencializá-los das vantagens que esta representa e também dos desafios que implica, ao abrir-lhes um espaço económico e social mais alargado;*

- *melhorar os seus conhecimentos sobre a Comunidade e respectivos Estados membros, do ponto de vista histórico, cultural, económico e social, e mostrar-lhes claramente o significado da cooperação entre os Estados membros da Comunidade Europeia e outros países da Europa e do Mundo."*

De acordo com as decisões tomadas pelo Conselho, os diversos Estados membros comprometeram-se a desenvolver esforços na aplicação das seguintes medidas:

- inserção da dimensão europeia nos sistemas pedagógicos;
- promover a elaboração de material pedagógico sobre este tema;
- destacar a dimensão europeia da educação na formação inicial e contínua dos professores;
- promover os contactos entre alunos e professores de diferentes países;
- promover outras medidas complementares, como seja a criação dos "Clubes Europeus", a realização do Dia da Europa e outras iniciativas, culturais e desportivas, que reforcem a colaboração entre os Estados membros.

Estas recomendações ganharam eco no texto da Lei de Bases do Sistema Educativo Português (Lei nº 46/86, de 14 de Outubro) que defende, no seu artº 3, dever o sistema educativo português *"contribuir para a defesa da identidade nacional e para o reforço da fidelidade à matriz histórica de Portugal, através da consciencialização relativamente ao património cultural do povo português, no quadro da tradição universalista europeia e da crescente interdependência e necessária solidariedade entre os povos do Mundo"*.

Estas afirmações reforçam a importância das relações estabelecidas entre os sistemas educativos e os demais sistemas sociais, principalmente a importância da formação da mão de obra especializada, na construção da nossa sociedade. Estas preocupações iniciadas com a democratização do ensino e a expansão da rede escolar, tem vindo a prosseguir com o desenvolvimento de novas acções conducentes à formação dos quadros especializados indispensáveis ao processo de reconstrução e de expansão da economia europeia registada durante o nosso século.

Para além destas medidas e em complemento dos programas anteriormente enunciados contamos com o desenvolvimento de novas iniciativas e de programas vocacionados quer para os jovens quer para a população adulta, dos quais destacamos os programas de acção relativos à passagem dos jovens, da escola à vida adulta; a luta contra o analfabetismo e a melhoria das redes de informação sobre os sistemas educativos dos países da União Europeia.

Em consonância com estas medidas e apesar dos esforços desenvolvidos pelos países membros no sentido de promoverem uma acrescida mobilidade de mão de obra, persistem ainda diversas barreiras que entravam a circulação dos cidadãos no seio deste grupo de nações. Entre essas medidas destacam-se as diferenças entre os regimes nacionais de formação e de ensino e as exigências de qualificação, experiência e formação profissional requeridas pelas entidades empregadoras. Tal situação tem levado ao desenvolvimento de múltiplos programas que incentivam a mobilidade de jovens e adultos entre os estados da União Europeia, bem como o reconhecimento mútuo dos diplomas académicos para fins profissionais ou já para o prosseguimento de estudos no ensino superior,

permitindo aos cidadãos detentores de determinadas qualificações o exercício de actividades profissionais fora do seu país de origem.

Para além de promoverem *"uma Europa pluricultural, uma Europa da mobilidade, uma Europa da formação para todos, uma Europa das competências, uma Europa aberta ao mundo"*, os programas de intercâmbio conhecidos reforçam a importância da educação e da formação profissional na criação de um espaço educativo *"propício à mobilidade e ao intercâmbio"* e à livre circulação das pessoas e das idéias.

Referem-se alguns dos programas comunitários desenvolvidos nos últimos anos.

*Programa/AçãoDestinatários*

<i>Língua</i>	Alunos e Profs. do ens. secund/ profissionais de empresas
<i>Sócrates</i>	Estudantes ensino superior
<i>Comett</i>	Estudantes do ens. superior/profissionais de empresas
<i>Petra</i>	Jovens em formação e profissionais empregados
<i>Tempus</i>	Jovens Europa Central e Oriental
<i>Force</i>	Formadores/Responsáveis de formação contínua
<i>Eurotecnet</i>	Jovens/Profissionais de empresas
<i>Jovens p/Europa</i>	Jovens:15-25 anos
<i>Arion</i>	Responsáveis e 'experts' em educação
<i>Acção J.Monet</i>	Estabelecimentos do ensino superior
<i>Cedefop</i>	Especialistas de formação profissional
<i>Eurydice</i>	Responsáveis da educação

O aprofundamento de alguns dos princípios teóricos anteriormente referidos está contido em novas tomadas de decisão e em documentos mais recentes de que se realça o "Livro branco da educação e da formação" (C.E.; 1995), que defende:

- *"considerar a educação e a formação em relação com a questão do emprego não significa que a educação e a formação se devam reduzir a uma mera oferta de qualificações. A educação e a formação têm como função essencial a integração social e o desenvolvimento pessoal, através da partilha de valores comuns, da transmissão de um património cultural e da aprendizagem da autonomia"* (C.E.; 1995; 18).

Não cabe no âmbito deste ensaio apreciar em detalhe o texto anterior. Tão somente interessa-nos acentuar a importância atribuído à educação e à formação na construção da "sociedade europeia" e num contexto marcado por diversas

convulsões: os choques da sociedade de informação, o choque da mundialização e o choque da civilização científica e técnica (cf: C.E.; ob. cit.), referidas no documento anterior.

Note-se que no seu conjunto estes fenómenos exigem respostas adequadas com vista à revalorização da cultura geral e ao desenvolvimento de aptidões que favoreçam a mobilidade e a inserção dos cidadãos no mercado de emprego.

Independentemente de outras acções necessárias à construção da "sociedade cognitiva" defendida neste estudo, conta-se o estabelecimento de redes marcadas por actividades concretas relativas à cooperação, à educação, à formação e à aprendizagem, que permitam pôr em execução as cinco principais linhas de acção que a Comissão Europeia (cf: ob. cit.; 9-11), através de alguns dos programas já enunciados estabeleceu para os próximos anos:

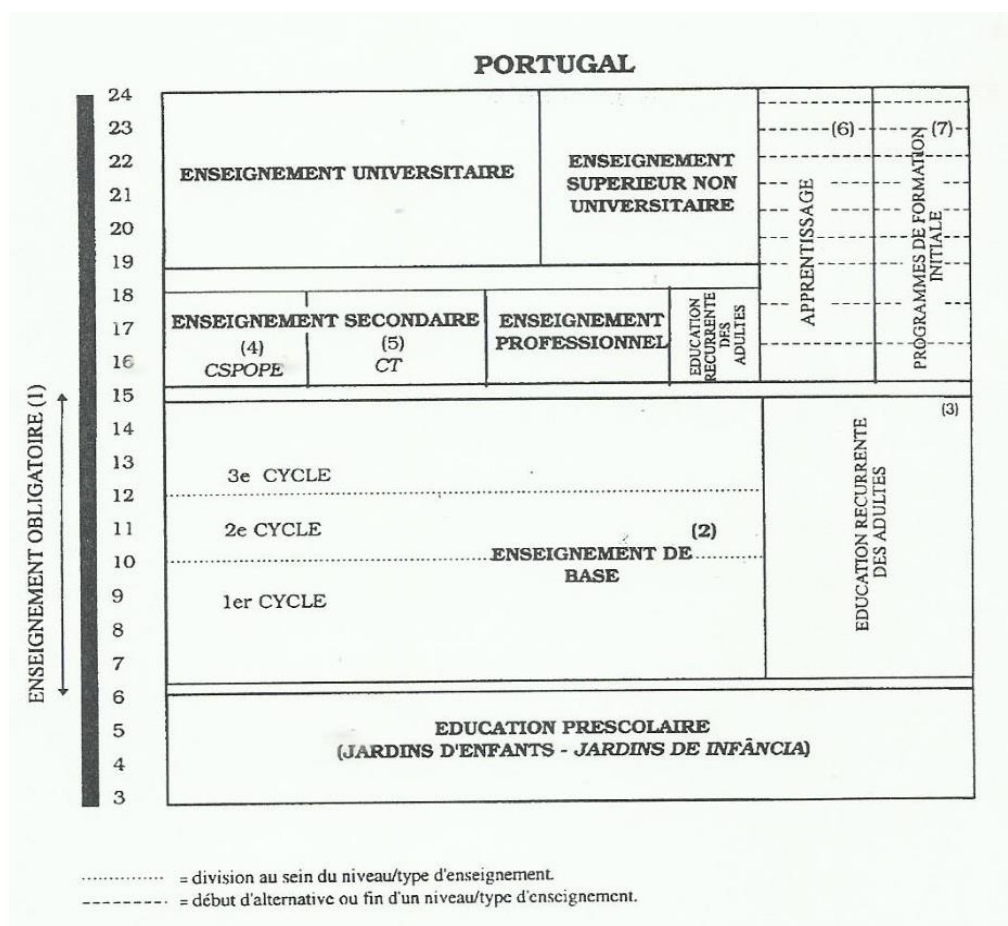
- encorajar a aquisição de novos conhecimentos e competências, técnicas e profissionais,
- aproximar a escola da empresa e desenvolver a aprendizagem nas suas diversas formas,
- lutar contra exclusão, abrindo novas oportunidades de intervenção da escola,
- promover o ensino e a aprendizagem de diversas línguas comunitárias,
- incentivar os investimentos na formação.

As questões anteriores relativas à construção de uma nova sociedade baseada em novas e constantes aprendizagens vem realçar a importância estratégica da educação e da formação no desenvolvimento das políticas, social e cultural, de investigação e económica entre os países da União. Esta uma das razões porque nos parece oportuno atender aos traços essenciais, que numa análise macroscópica e global, permitem assinalar algumas das diferenças e convergências entre os sistemas educativos dos países da União Europeia.

#### **4. Dos sistemas de ensino**

A apreciação dos sistemas de ensino no espaço da U.E. constitui-se como uma tarefa algo difícil de concretizar por via não só da diversidade dos contextos social, económico e cultural que identificam cada um dos países aderentes, mas

ainda pelas particularidades humanas, políticas e administrativas, linguísticas e culturais que os individualiza. Não sendo oportuno referi-las à exaustão assinalamos apenas as que mais directamente estão relacionadas com estrutura e funcionamento dos sistemas educativos.



Pensando nas diferenças relativas aos sistemas de governo nos quinze países da U.E. ressalta de imediato a coexistência de antigas monarquias constitucionais - caso do Reino Unido, da Bélgica, da Dinamarca, da Holanda, do Luxemburgo e da Suécia - ou já das monarquias parlamentares, como seja o caso da Espanha. A par destas monarquias os restantes regimes democráticos estão representados por repúblicas parlamentares que vigoram nos outros estados.

Por razões históricas ou já por via da evolução sócio-política contemporânea, a configuração administrativa diverge entre "estados federais" (caso da Bélgica - dividido em três comunidades distintas-, da Alemanha e da Áustria, divididos em

diversos Lander dispendo, cada um, de administração e governo próprios) e "estados unitários", os restantes. Naquele grupo a Espanha constitui um caso à parte devido à existência de dezassete comunidades autónomas. Quanto ao Reino Unido resulta da união de quatro países distintos: Inglaterra, País de Gales, Escócia e Irlanda do Norte.

Igualmente diferenciada é a divisão administrativa destes países. Assim para além dos Lander e das Comunidades Autónomas, a administração a nível regional está representada por unidades territoriais de maiores dimensões como sucede com as Regiões (Itália), as Academias (França), os Lander (Alemanha) e as Comunidades Autónomas (Espanha). Como unidades administrativas de dimensão mais reduzida surgem as Perfeiturias (Grécia), os Condados (Dinamarca e Irlanda), os Municipios (Portugal, Espanha), as Comunas (França), tidos como exemplos mais sugestivos do exercício do poder local.

Note-se que a par dos níveis já considerados a administração é ainda exercida ao nível institucional, da própria escola, que pode estar dotada de maiores ou menores competências consoante o grau de descentralização existente. Do conjunto da União os exemplos mais sugestivos de autonomia, ao nível dos estabelecimentos de ensino, verificam-se porventura nos Países Baixos e na Dinamarca, onde as instituições escolares detêm responsabilidades pedagógicas ao nível, sobretudo, da determinação dos conteúdos e dos programas de ensino. Em sentido oposto parece nítida a oposição registada em países da Europa mediterrânica, tais como Portugal e a Grécia, geralmente identificados pela rigidez e centralismo das suas estruturas pedagógicas e administrativas.

No que concerne ainda a este tema notamos que a maioria dos estados membros da U.E. prossegue um modelo organizacional de tipo piramidal e único em que a coordenação territorial da política educativa fica sob a responsabilidade de um só órgão, em regra o Ministério da educação. Contudo casos há em que as particularidades nacionais determinam, por razões autonómicas e políticas, que essa tarefa seja assegurada, ao nível de um dado espaço territorial, por um outro órgão ou mesmo ministério, embora em articulação com o órgão de coordenação central. Situam-se neste caso países distintos tais como a Bélgica, a Espanha, a



Alemanha e a Áustria. No primeiro caso individualizam-se três comunidades distintas: a francesa, a alemã e a flamenga, sendo cada uma delas responsável pelo ensino na sua área não obstante os poderes, de coordenação, atribuídos ao Estado federal.

Em relação à Espanha, a Constituição permite que das dezassete comunidades autónomas, sete delas: Andaluzia, País Basco, Ilhas Canárias, Catalunha, Galiza, Navarra e Valência, detenham poderes quase absolutos em matéria de educação, principalmente nos domínios dos equipamentos escolares, da gestão do pessoal, dos serviços de inspeção técnica e da administração e gestão dos fundos do estado.

À administração central cabem outras tarefas, que podem ser partilhadas com os municípios e as províncias, sem porem em causa as prerrogativas anteriormente enumeradas. De realçar que a descentralização administrativa característica do estado espanhol gerou uma larga participação social, ao nível do poder central, traduzida no funcionamento de diferentes conselhos consultivos. Em relação à República Federal da Alemanha é constituída por 16 Lander que conservam praticamente todos os poderes em matéria de educação e formação. Neste caso é obrigação do governo de cada Lander colaborar com o governo federal (e com os demais Lander), competindo a este a resolução das grandes questões culturais e educativas de natureza supra-regional, bem como a defesa das posições comuns.

Como refere um estudo do CEDEFOP (1995; 89), a unidade interna alcançada neste país depois da unificação, em 1990, passou por um grande esforço político e organizacional que permitiu pôr de pé uma "*estrutura educativa comum*" ao nível do ensino primário, secundário, superior e universitário, permanecendo todo o resto diferenciado.

A Áustria, constitui um outro exemplo de "estado federal" dividido em nove Lander (ou Províncias). Em relação à educação verifica-se a partilha de responsabilidades entre diversos ministérios relacionados com a educação, a formação profissional e o ensino superior. Por sua vez o Reino Unido, embora com configuração distinta das anteriores é composto pela Grã-Bretanha

(Inglaterra, Escócia e País de Gales) e Irlanda do Norte e apresenta igualmente algumas singularidades no domínio do ensino. Assim a Inglaterra e o País de Gales estão sujeitos à mesma legislação, diferente da Escócia e da Irlanda do Norte.

Estando o ensino organizado de forma descentralizada, a responsabilidade global cabe a um ministério da educação, cujo âmbito territorial se estende a cada um dos países integrados no Reino Unido. Os assuntos relativos à formação profissional cabem em regra a outro ministério: o do emprego. Na Irlanda do Norte ou mesmo na Escócia, aos respectivos ministérios da educação cabe a formulação da política educativa em matéria de desenvolvimento e financiamento da educação, responsabilidades que não dispensam a sua validação pelo Parlamento do Reino Unido.

O conjunto dos exemplos anteriores ilustram casos distintos de descentralização administrativa da educação assente em federalismos. Outro exemplo significativo de descentralização em vigor nos países da União regista-se na Itália, país onde a tradição de uma administração centralizada e controlada pelo estado passou a ser substituída, desde o começo da segunda metade do nosso século, por uma progressiva descentralização dos serviços educativos.

Recorda-se que a Itália está dividida em duas dezenas de regiões autónomas, dotadas de competências legislativas e administrativas definidas pela lei central em matéria de educação. Por sua vez estas unidades territoriais autónomas subdividem-se em províncias e comunas. A coordenação da política educativa, a nível nacional, cabe fundamentalmente à pasta da educação que deve assumir a coordenação de todas as actividades pedagógicas e o planeamento e supervisão de toda a rede escolar bem como de toda a sua população.

De grande importância para a compreensão do funcionamento global dos sistemas de ensino e da articulação entre os diversos níveis de administração, a tendência geral vai, hoje em dia, por se conceder uma maior participação aos "utentes" dos sistemas (pais e professores, alunos e entidades locais). Por esta razão as formas mais arcaicas de centralismo burocrático e o papel exclusivo do poder central na gestão da pirâmide governativa dos sistemas de ensino tem

vindo a ceder cada vez maior importância a outras formas de gestão e de condução do sistema, atribuindo em consequência maiores responsabilidades a níveis intermédios de governação ou mesmo às próprias escolas.

Por outras palavras podemos dizer que a autonomia das instituições escolares ganha cada vez maior número de adeptos, tais como se verifica nos exemplos já descritos da Dinamarca e dos Países Baixos em que às municipalidades e às escolas cabem as decisões relativas aos programas e conteúdos de ensino. Trata-se, nestes dois exemplos, de um reforço considerável do poder local e institucional com relevância também nas questões do financiamento de alguns níveis de ensino.

Pelo contrário países há que mantêm o financiamento de todo o sistema assegurado apenas pelo estado central, caso da Irlanda e da Itália, ou transferindo essa responsabilidade para outros níveis do poder regional. É o caso da Bélgica, da Alemanha, de Espanha ou da Grécia. No caso da França, do Luxemburgo, de Portugal e do Reino Unido esta atribuição é repartida pelos diferentes níveis do poder central, regional e/ou do poder local.

Os exemplos descritos apontam no sentido da atribuição de um número cada vez maior de competências que estão a ser transferidas para instâncias do poder regional e/ou destas para entidades/instituições do poder local, no sentido de tornar mais leve o funcionamento burocrático do sistema de ensino, de melhorar a eficácia e a sua qualidade ou de aproximar a escola à sociedade local.

Apenas uma outra observação a este respeito. Esta tem a ver com a apetência mantida por certos países em conservarem o domínio absoluto do funcionamento do sistema. Tal é visível na manutenção de serviços centrais de inspeção, pedagógica e/ou administrativa, na ausência destes serviços a nível central ou na transferência de algumas das suas competências para outros níveis de governação, que não o nível central. Como exemplo sugestivo referimos o caso dos estados federais, como a Bélgica, em que as principais responsabilidades nesta matéria cabem às comunidades.

Ainda a este respeito convirá observar as maiores responsabilidades que nos restantes países da União têm sido encaminhadas para o poder regional e local responsabilizando-os pelo funcionamento das suas escolas.

A análise anterior serviu, essencialmente, para destacar alguns casos sugestivos ao nível da gestão/administração dos sistemas educativos, realçando algumas singularidades existentes no seio da Europa dos quinze. Embora merecendo uma análise mais detalhada relativa a cada um dos seus estados membros não deixamos de notar a repartição de responsabilidades que em matéria de educação básica têm sido atribuídas ao poder regional e local e as preocupações que a formação profissional, em ligação com o ensino regular, tem vindo a merecer na gestão global do sistema. Assim se os assuntos relativos a determinados níveis da educação são entregues a um só ministério, o da educação, a formação profissional é frequentemente da responsabilidade de um outro, em regra o ministério do emprego, ficando a educação infantil na dependência de um departamento ou correspondente oficial relativo aos assuntos sociais. Quanto ao ensino superior a sua gestão cai, com bastante frequência, na dependência de outros ministérios associando-a à investigação científica.

## **5. Sobre a configuração e administração dos sistemas educativos na União Europeia**

A apreciação dos sistemas de ensino no espaço da U.E. constitui-se como uma tarefa algo difícil de concretizar, por via não só da diversidade dos contextos social, económico e cultural que identificam cada um dos países aderentes, mas ainda pelas particularidades humanas, políticas e administrativas, linguísticas e culturais que os individualiza. Mesmo assim, a informação que ora apresentamos, sobre os organogramas dos sistemas educativos, sugere, para além de outras apreciações, uma análise mais detalhada, relacionada com:

- configuração geral dos sistemas educativos
- estrutura por ciclos /níveis de ensino
- percursos escolares dos alunos (duração e sequência)

Esta apreciação, se possível realizada conjuntamente com a análise de outros dados relativos à Constituição política, à Lei de Bases ou a outros documentos oficiais relativos aos sistemas de ensino, permite-nos ajuizar das singularidades e das diferenças entre os sistemas de ensino na Europa, ao mesmo tempo que nos facultará um melhor conhecimento da "base morfológica" da sociedade onde se inserem. Não sendo oportuno referi-las à exaustão assinalamos, apenas, as que mais diretamente estão relacionadas com estrutura e o funcionamento desses sistemas.

Pensando nas diferenças relativas aos sistemas de governo, em quinze dos países da U.E., ressalta de imediato a coexistência de antigas monarquias constitucionais - caso do Reino Unido, da Bélgica, da Dinamarca, da Holanda, do Luxemburgo e da Suécia - ou já das monarquias parlamentares, como seja o caso da Espanha. A par destas monarquias, os restantes regimes democráticos estão representados por repúblicas parlamentares, que vigoram nos outros estados.

Por razões históricas ou já por via da evolução sócio-política contemporânea, a configuração administrativa diverge entre "estados federais" (caso da Bélgica - dividido em três comunidades distintas - da Alemanha e da Áustria, divididos em diversos Lander dispendo, cada um, de administração e governo próprios) e "estados unitários", os restantes. Naquele grupo, a Espanha constitui um caso à parte, devido à existência de dezassete comunidades autónomas. Quanto ao Reino Unido, apresenta-se como a união de quatro países distintos: Inglaterra, País de Gales, Escócia e Irlanda do Norte.

Igualmente diferenciada é a divisão administrativa destes países. Assim, para além dos Lander e das Comunidades Autónomas, a administração, a nível regional, está representada por unidades territoriais de maiores dimensões, como sucede com as 'Regiões' (Itália), as 'Academias' (França), os 'Lander' (Alemanha) e as 'Comunidades Autónomas' (Espanha). Como unidades administrativas de dimensão mais reduzida, surgem as 'Perfeituras' (Grécia), os 'Condados' (Dinamarca e Irlanda), os 'Municípios' (Portugal, Espanha) e as 'Comuna' (França) tidas como exemplos mais sugestivos do exercício do poder local.

Note-se que a par dos níveis já considerados, a administração é ainda exercida, ao nível institucional, pela própria escola, referindo maiores ou menores competências, consoante o grau de descentralização existente. No conjunto da U.E., os exemplos mais sugestivos de autonomia, ao nível dos estabelecimentos de ensino, verificam-se porventura nos Países Baixos e na Dinamarca, onde as instituições escolares detêm responsabilidades pedagógicas ao nível, sobretudo, da determinação dos conteúdos e dos programas de ensino. Em sentido oposto, parece nítida a oposição registada em países da Europa mediterrânica, tais como Portugal e a Grécia, geralmente identificados pela rigidez e centralismo das suas estruturas pedagógicas e administrativas.

No que concerne ainda a este tema, notamos que a maioria dos estados membros da U.E. prossegue um modelo organizacional de tipo piramidal e único, em que a coordenação territorial da política educativa fica sob a responsabilidade de um só órgão, em regra o Ministério da educação. Contudo, casos há em que as particularidades nacionais determinam, por razões autonómicas e políticas, que essa tarefa seja assegurada, ao nível de um dado espaço territorial, por um outro órgão ou mesmo ministério, embora em articulação com o órgão de coordenação central. Situam-se neste caso países distintos, tais como a Bélgica, a Espanha, a Alemanha e a Áustria.

No primeiro caso individualizam-se três comunidades distintas: a francesa, a alemã e a flamenga, sendo cada uma delas responsável pelo ensino na sua área, não obstante os poderes, de coordenação atribuídos ao Estado federal. Em relação à Espanha, a Constituição permite que das dezassete comunidades autónomas, sete delas: Andaluzia, País Basco, Ilhas Canárias, Catalunha, Galiza, Navarra e Valência, detenham poderes quase absolutos em matéria de educação, principalmente nos domínios dos equipamentos escolares, da gestão do pessoal, dos serviços de inspeção técnica e da administração e gestão dos fundos do estado. À administração central cabem outras tarefas, que podem ser partilhadas com os municípios e as províncias, sem porem em causa as prerrogativas anteriormente enumeradas. De realçar que a descentralização administrativa

característica do estado espanhol gerou uma larga participação social, ao nível do poder central, traduzida no funcionamento de diferentes conselhos consultivos.

Em relação à República Federal da Alemanha, é constituída por 16 Lander que conservam praticamente todos os poderes em matéria de educação e da formação. Neste caso, é obrigação do governo de cada Lander colaborar com o governo federal (e com os demais Lander), competindo a este a resolução das grandes questões, culturais e educativas, de natureza supra-regional, bem como a defesa das posições comuns. Como refere um estudo do CEDEFOP (1995; 89), a unidade interna alcançada neste país depois da unificação, em 1990, passou por um grande esforço político e organizacional, que permitiu pôr de pé uma "*estrutura educativa comum*" ao nível do ensino primário, secundário, superior e universitário, permanecendo todo o resto diferenciado.

A Áustria constitui um outro exemplo de "estado federal", dividido em nove Lander (ou Províncias). Em relação à educação, verifica-se a partilha de responsabilidades entre diversos ministérios relacionados com a educação, a formação profissional e o ensino superior. Por sua vez, o Reino Unido, embora com configuração distinta das anteriores, é composto pela Grã-Bretanha (Inglaterra, Escócia e País de Gales) e Irlanda do Norte e apresenta igualmente algumas singularidades no domínio do ensino. Assim, a Inglaterra e o País de Gales estão sujeitos à mesma legislação, diferente da Escócia e da Irlanda do Norte.

Estando o ensino organizado de forma descentralizada, a responsabilidade global cabe a um ministério da educação, cujo âmbito territorial se estende a cada um dos países integrados no Reino Unido. Por sua vez os assuntos relativos à formação profissional cabem, em regra, a outro ministério: o do emprego. Na Irlanda do Norte ou mesmo na Escócia, aos respectivos ministérios da educação cabe a formulação da política educativa, em matéria de desenvolvimento e financiamento da educação, responsabilidades que não dispensam a sua validação pelo Parlamento do Reino Unido.

Os exemplos anteriores ilustram casos distintos de descentralização administrativa da educação, assente em federalismos. Outro exemplo

significativo de descentralização, em vigor nos países da U.E. regista-se na Itália, país onde a tradição de uma administração centralizada, e controlada pelo estado, passou a ser substituída, desde o começo da segunda metade do nosso século, por uma progressiva descentralização dos serviços educativos. Recordar-se que a Itália está dividida em duas dezenas de regiões autónomas, dotadas de competências legislativas e administrativas, definidas pela lei central, em matéria de educação. Por sua vez estas unidades territoriais autónomas subdividem-se em províncias e comunas. A coordenação da política educativa, a nível nacional, cabe fundamentalmente à pasta da educação, que deve assumir a coordenação de todas as actividades pedagógicas e o planeamento e supervisão de toda a rede escolar, bem como de toda a sua população.

De grande importância para a compreensão do funcionamento global dos sistemas de ensino e da articulação entre os diversos níveis de administração, a tendência geral vai, hoje em dia, por se conceder uma maior participação aos "utentes" dos sistemas (pais e professores, alunos e entidades locais). Por esta razão, as formas mais arcaicas de centralismo burocrático e o papel exclusivo do poder central na gestão da pirâmide governativa dos sistemas de ensino, tem vindo a ceder cada vez maior importância a outras formas de gestão e de condução do sistema, atribuindo, em consequência, maiores responsabilidades a níveis intermédios de governação ou mesmo às próprias escolas.

Por outras palavras, podemos dizer que a autonomia das instituições escolares ganha cada vez mais adeptos, tais como se verifica na Dinamarca e nos Países Baixos, em que às municipalidades e às escolas cabem as decisões relativas aos programas e conteúdos de ensino. Trata-se, nestes dois exemplos, de um reforço considerável do poder local e institucional, com relevância também nas questões do financiamento de alguns níveis de ensino. Pelo contrário, países há que mantêm o financiamento de todo o sistema assegurado apenas pelo estado central, caso da Irlanda e da Itália, ou transferindo essa responsabilidade para outros níveis do poder regional. Assim acontece na Bélgica, na Alemanha, na Espanha ou na Grécia. No caso da França, do Luxemburgo, de Portugal e do

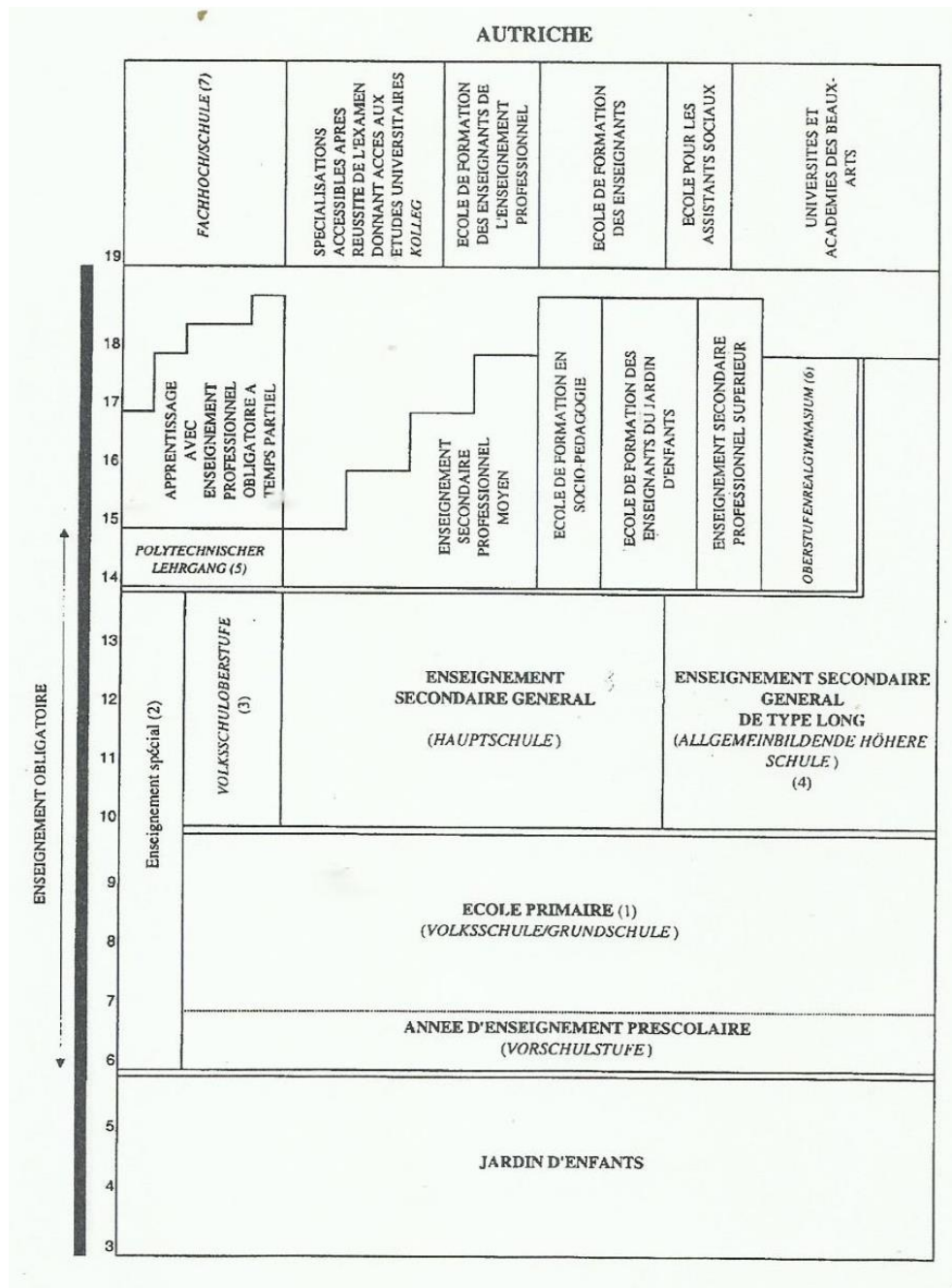


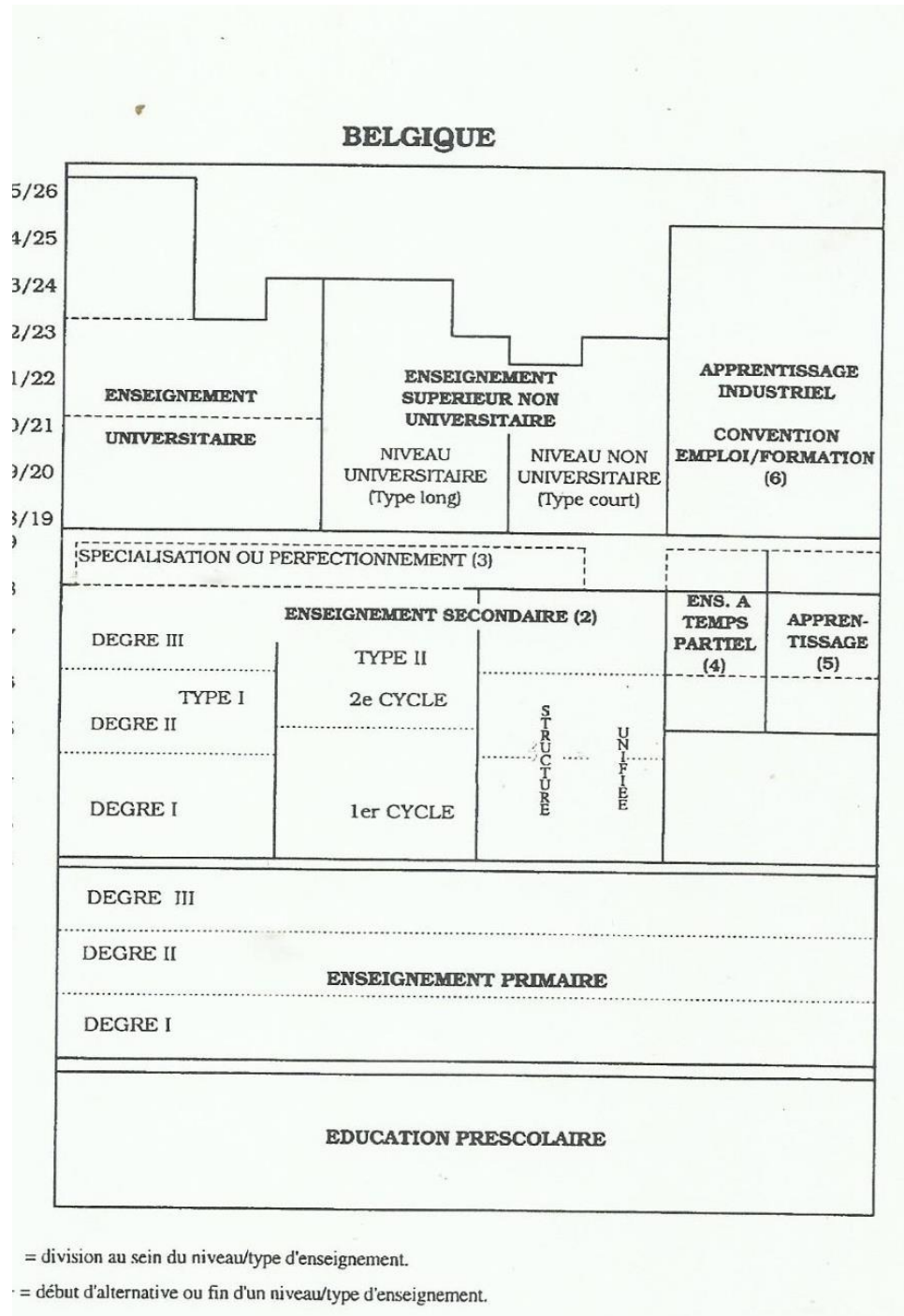
Reino Unido, esta atribuição é repartida pelos diferentes níveis, do poder central, regional e/ou do poder local.

Os exemplos anteriormente descritos apontam no sentido da atribuição de um número cada vez maior de competências, que estão a ser transferidas para instâncias do poder regional e/ou destas, para entidades/instituições do poder local, por forma a tornar mais leve o funcionamento burocrático do sistema de ensino, de melhorar a eficácia e a sua qualidade, ou de aproximar a escola à sociedade local.

Apenas uma outra observação a este respeito. Esta tem a ver com com a apetência mantida por certos países em conservarem o domínio absoluto do funcionamento do sistema. Tal é visível na manutenção de serviços centrais de inspeção, pedagógica e/ou administrativa, na ausência destes serviços a nível central, ou na transferência de algumas das suas competências para outros níveis de governação, que não o nível central. Como exemplo sugestivo referimos o caso dos estados federais, como a Bélgica, em que as principais responsabilidades nesta matéria cabem às Comunidades. Ainda a este respeito convirá observar as maiores responsabilidades que nos restantes países da União têm sido encaminhadas para o poder regional e local, responsabilizando-os pelo funcionamento das suas escolas. Estas são algumas observações que poderão permitir um melhor entendimento dos organogramas abaixo transcritos.

Anexo: Organogramas do sistema educativo de países europeos





**ESPAGNE (APRES LA REFORME)**

	ENSEIGNEMENT UNIVERSITAIRE	ENSEIGNEMENT SUPERIEUR NON UNIVERSITAIRE	FORMATION PROFESSIONNELLE DE NIVEAU SUPERIEUR (2)	PROGRAMMES DE FORMATION PROFESSIONNELLE (FFO) ECOLES-ATELIERS MAISONS DE METIERS (3)
18				
17	BACHILLERATO (1)	FORMATION PROFESSIONNELLE DE NIVEAU MOYEN (2)		
16	<b>ENSEIGNEMENT SECONDAIRE</b>			
15	2e CYCLE			
14	ENSEIGNEMENT SECONDAIRE OBLIGATOIRE			
13	1er CYCLE			
12				
11	3e CYCLE			
10				
9	2e CYCLE	<b>ENSEIGNEMENT PRIMAIRE</b>		
8				
7	1er CYCLE			
6				
5	2e CYCLE			
4				
3	<b>EDUCATION PRESCOLAIRE</b>			
2	1er CYCLE			
1				
0				

ENSEIGNEMENT OBLIGATOIRE

..... = division au sein du niveau/type d'enseignement.  
 ----- = début d'alternative ou fin d'un niveau/type d'enseignement.

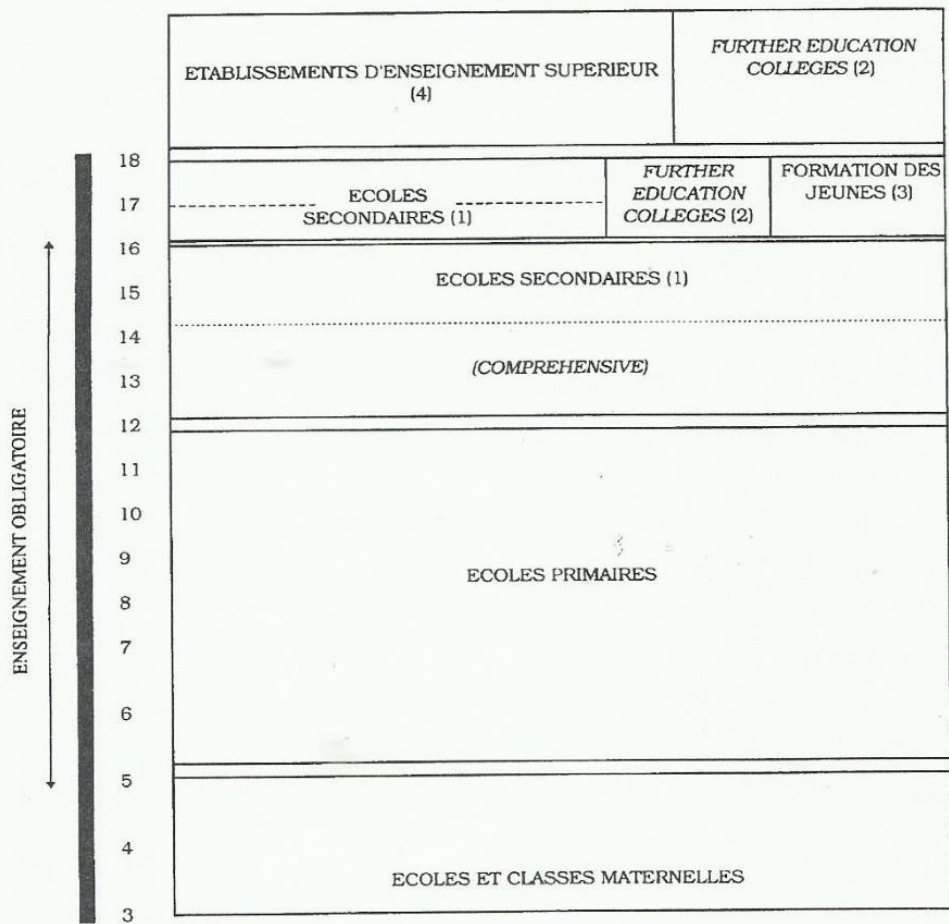
DANEMARK

25/26								
24/25	ENSEIGNEMENT SUPERIEUR UNIVERSITAIRE		ENSEIGNEMENT SUPERIEUR NON UNIVERSITAIRE					
23/24								
22/23								
21/22								
20/21								
19/20								
20			COURS DE FORMATION ET D'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNELS (EU) (5)					AUTRES COURS DE FORMATION
19		COURS HP (4)	PRATIQUE	ECOLE	COURS HLX (6)	COURSE HTX (6)	(7)	
18	GYMNASIUM (3)							
17								
16								
17	10e ANNEE							
16								
15								
14								
13								
12								
11			FOLKESKOLE (2)					
10								
9								
8								
7								
6	JARDINS D'ENFANTS		CLASSES MATERNELLES					
5								
4								
3								
2			EDUCATION PRESCOLAIRE (1)					
1								
0								

ENSEIGNEMENT OBLIGATOIRE

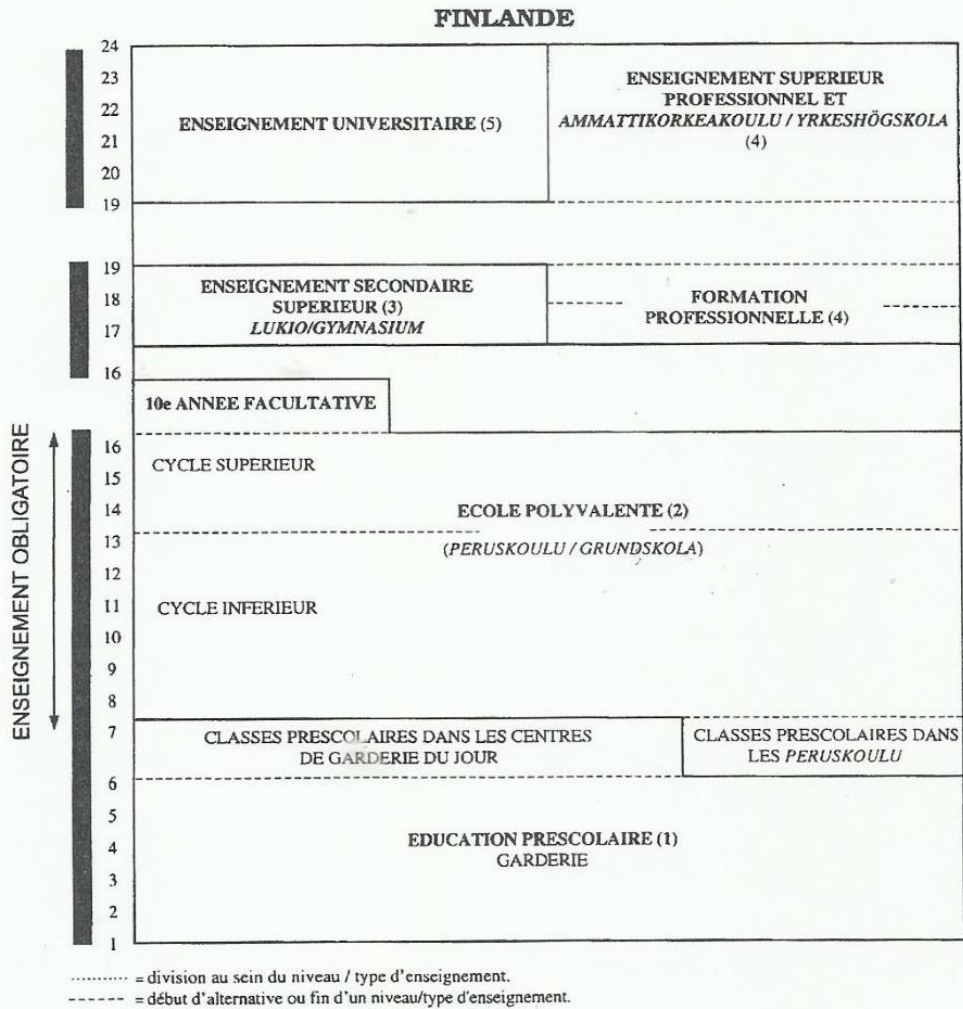
---- = début d'alternative ou fin d'un niveau/type d'enseignement.

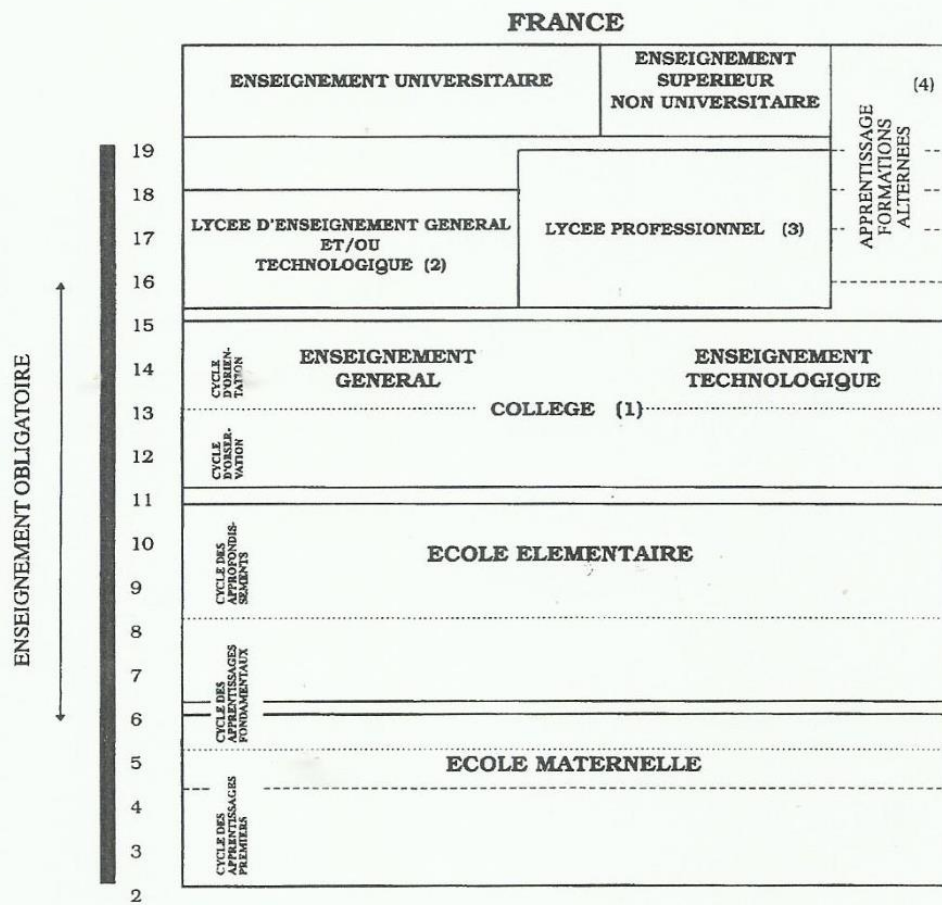
**ECOSSE**



..... = division au sein du niveau/type d'enseignement  
 - - - - - = début d'alternative ou fin d'un niveau/type d'enseignement

5



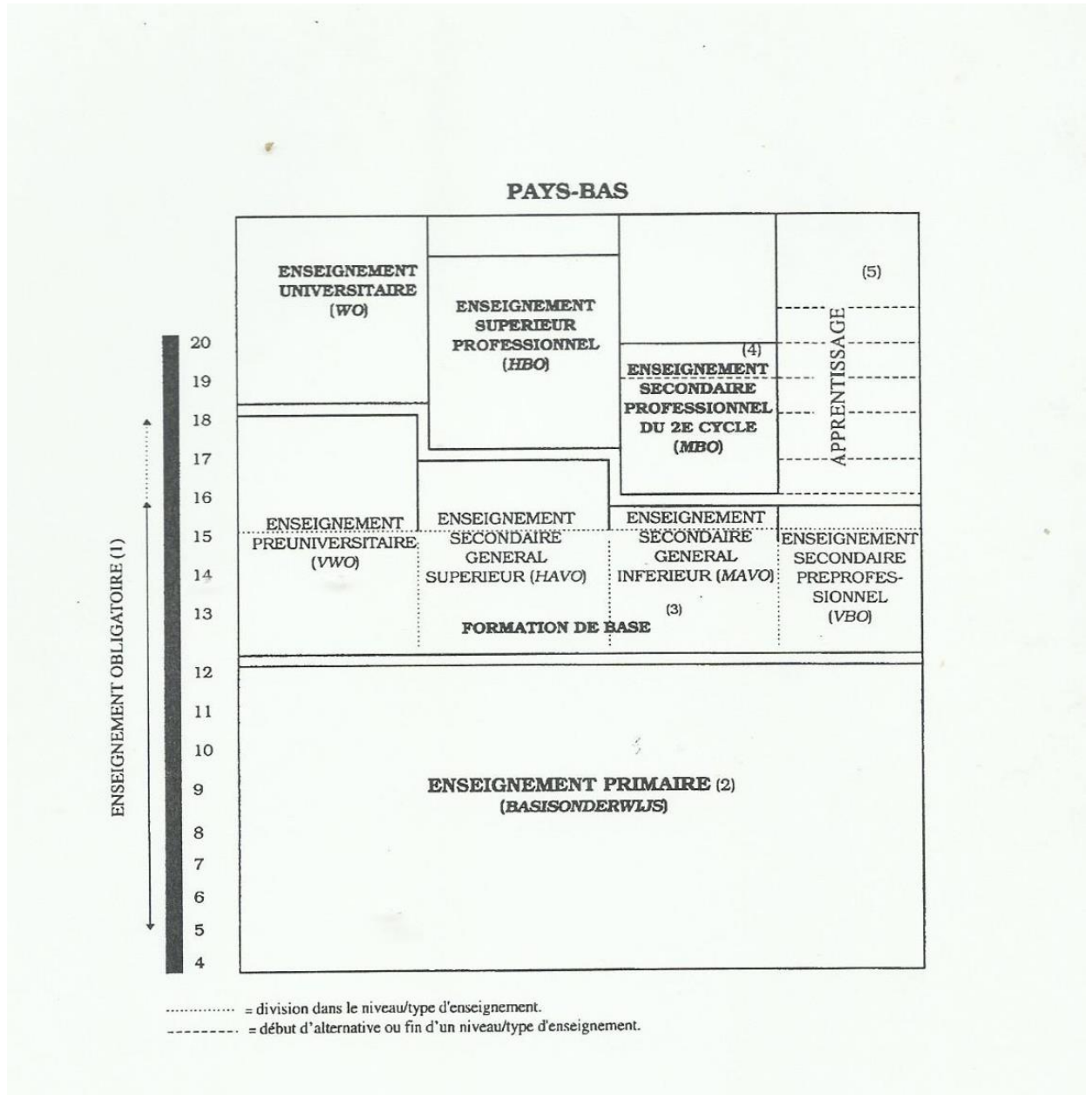


..... = division au sein du niveau/type d'enseignement.  
 ----- = début d'alternative ou fin d'un niveau/type d'enseignement.



**GRECE**

		ENSEIGNEMENT UNIVERSITAIRE (AEI)		ENSEIGNEMENT SUPERIEUR TECHNOLOGIQUE (TEI)		FORMATION PROFESSIONNELLE POSTSECONDAIRE (IEK) (5)		
ENSEIGNEMENT OBLIGATOIRE	18							
	17	LYKEIO GENERAL (2)	LYKEIO POLYVALENT (2)	LYKEIO TECHNICO- PROFES- SIONNEL (2)	LYKEIO SPECIALISE (2)	ECOLE TECHNICO- PROFES- SIONNELLE (3)	APPREN- TISSAGE	FORMATION SPECIA- LISEE (4)
	16							
	15	GYMNASIO (1)						GYMNASIO SPECIA- LISE (1)
	14	ECOLE PRIMAIRE (DIMOTIKO SCHOLIO)						
	13							
	12							
	11							
	10							
	9							
8								
7								
6								
5	ECOLE MATERNELLE (NIPIAGOGEIO)							
4								
3								

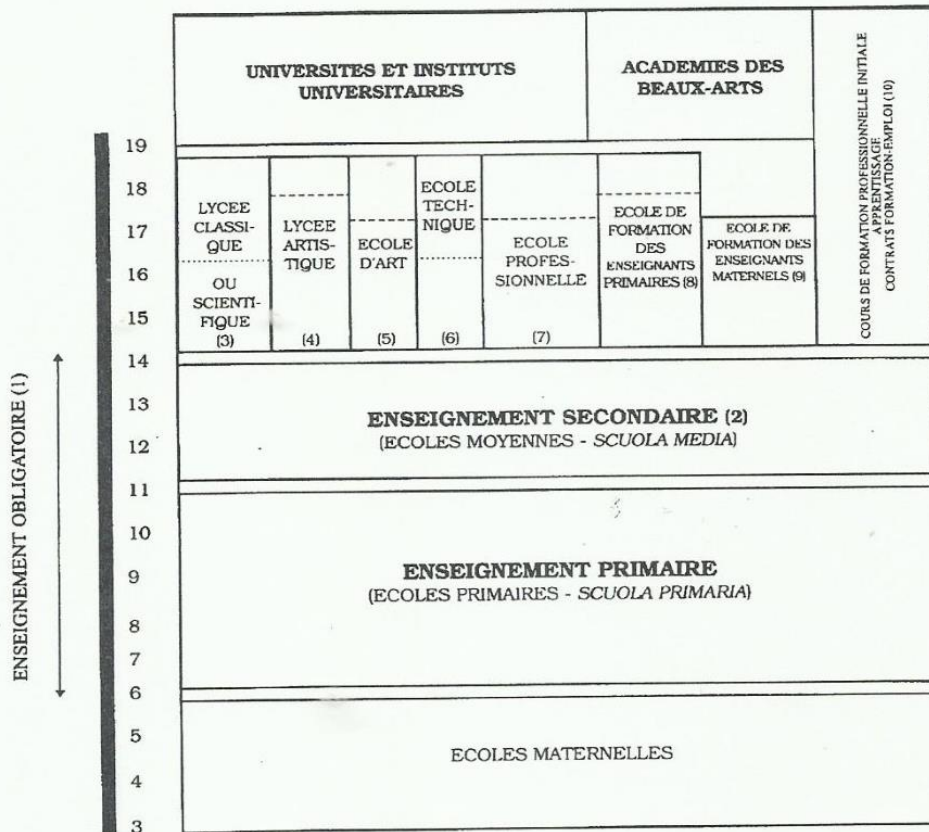


**IRLANDE DU NORD**

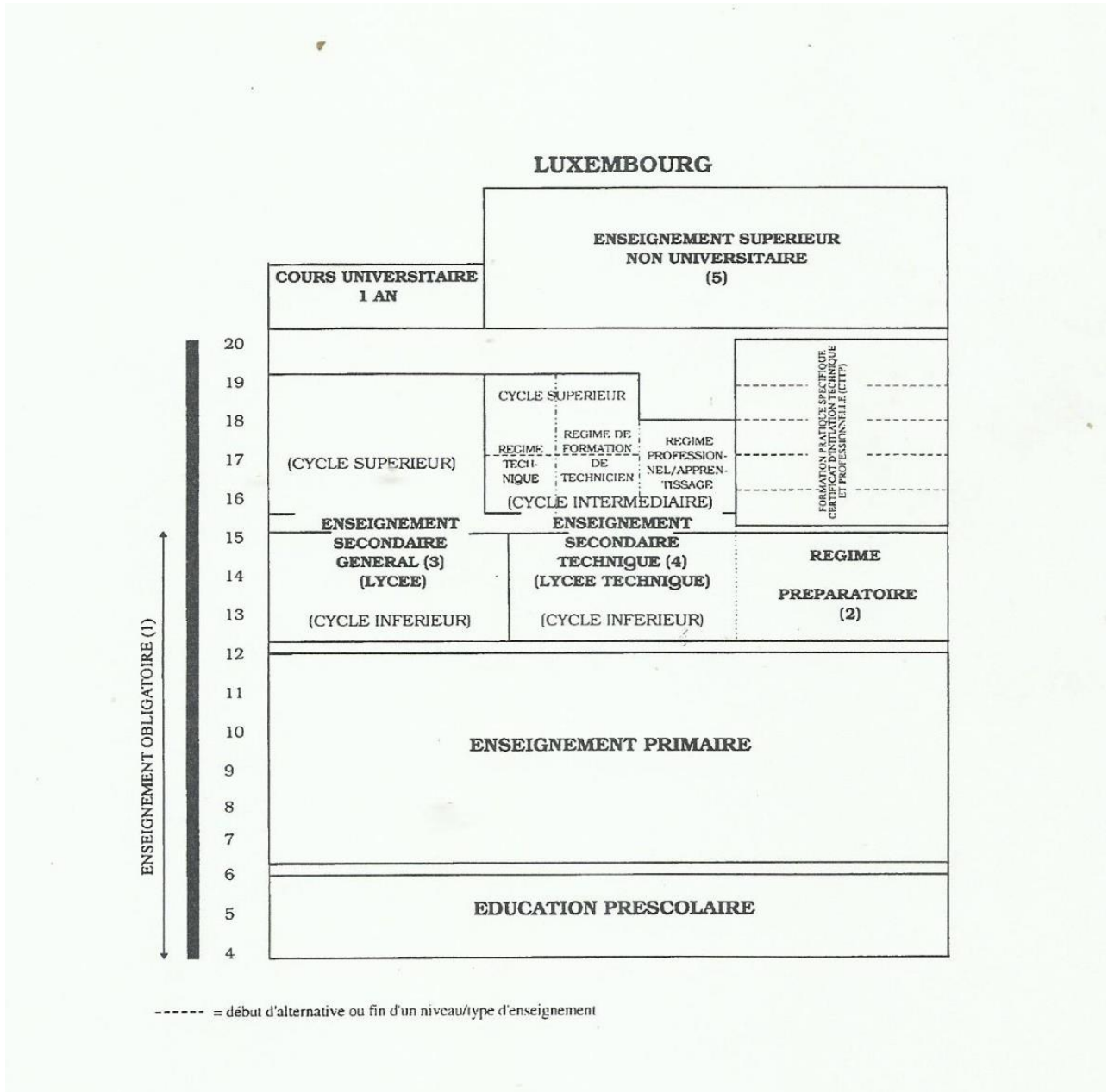
		ENSEIGNEMENT UNIVERSITAIRE (COMPRED LA FORMATION DES ENSEIGNANTS)	ENSEIGNEMENT POSTOBLIGATOIRE	EDUCATION DES ADULTES
18				
17		GRAMMAR SCHOOLS ET ECOLES SECONDAIRES	FURTHER EDUCATION COLLEGES (3)	FORMATION DES JEUNES (4)
16		GRAMMAR SCHOOLS ET ECOLES SECONDAIRES (2.5)		
15				
14				
13				
12				
11		COURS PREPARATOIRES AUX GRAMMAR SCHOOLS (1)	ECOLES PRIMAIRES	
10				
9				
8				
7		ECOLES ET CLASSES MATERNELLES		
6				
5				
4				
3				
2				

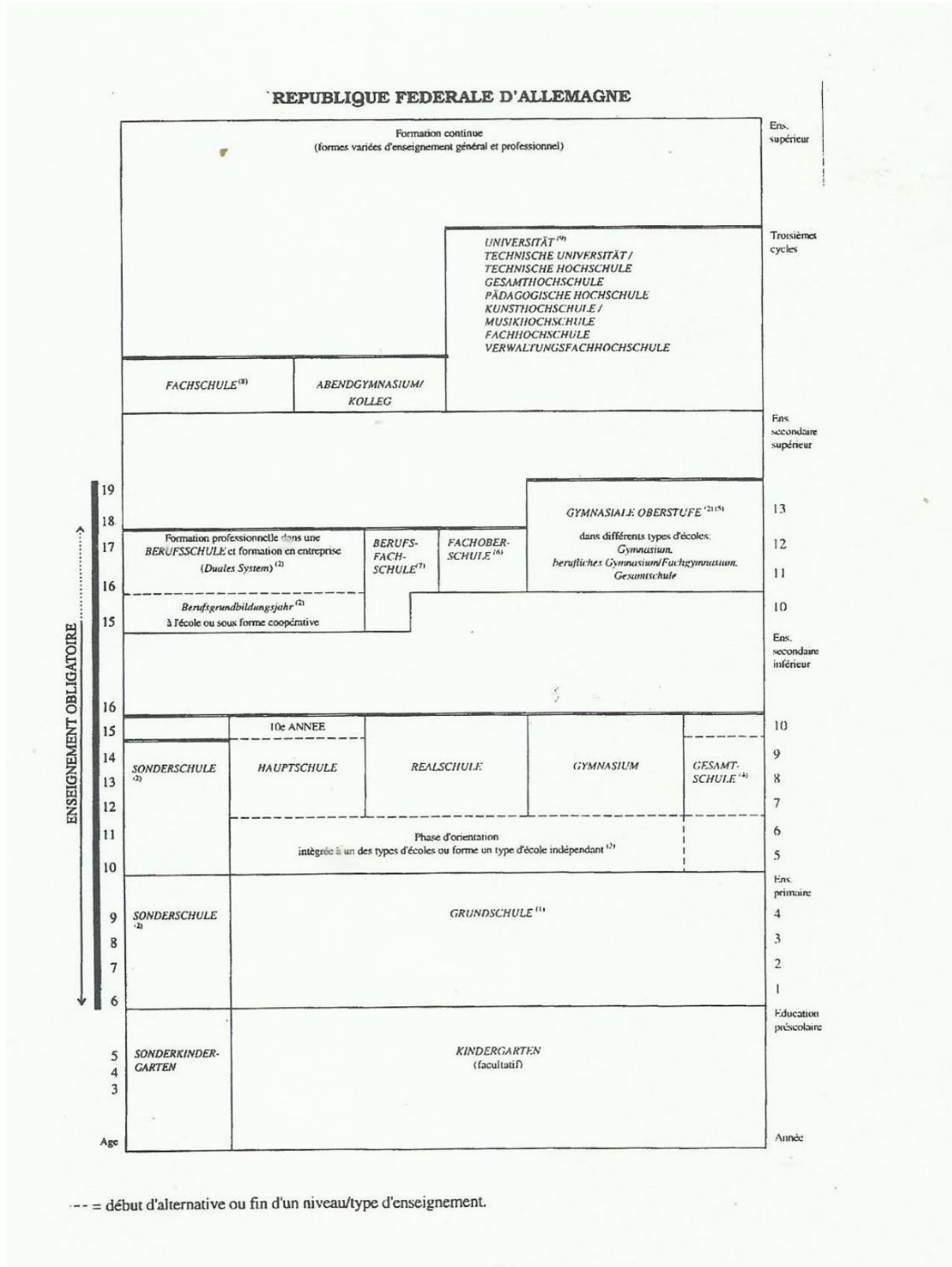
ENSEIGNEMENT OBLIGATOIRE

ITALIE



----- = début d'alternative ou fin d'un niveau/type d'enseignement.  
 ..... = division au sein du niveau / type d'enseignement.





## **“Ser Professor”**

Jorge Arroiteia - DCE-Universidade de Aveiro<sup>2</sup>

*Homenagem aos Professores e Professoras do Centro Escolar de Monte Redondo*

Tarefa difícil esta de reflectir, perante uma assistência constituída por colegas do mesmo ofício, o que é ser professor. Desafio perigoso este de aceitar discutir, perante uma plateia diversificada na sua formação e experiências profissionais, a temática aglutinadora deste ciclo de conferências.

Embora reconhecendo a dificuldade e o risco de tal reflexão não deixo de participar deixando o meu testemunho fundado na prática e na experiência pessoal vivida ao longo de alguns anos em que me vi envolvido em tarefas de docência, de investigação e de decisão técnica no âmbito do exercício de funções de administração e coordenação relacionadas com a gestão do sistema educativo português.

Não pretendo evocar, especificamente, nenhuma das experiências passadas. Por isso dou início à minha intervenção sugerindo um conjunto de reflexões, de natureza mais contextual, sobre a função do professor e das suas relações com a instituição escolar.

### **I. Ser Professor, numa Escola/Sociedade, em mudança**

1. Ser professor num contexto social e económico, cultural, tecnológico e científico, onde estas transformações se operam a velocidade vertiginosa, indutora de processos de globalização que se repercutem na escola, na família e na sociedade, influenciando os alunos, os pais e os professores não é tarefa fácil. Estas transformações levam-nos a pensar, no dia a dia da nossa função, novas formas de organização e de gestão pedagógica e institucional, que facilitem a nossa tarefa relacionada com a transmissão e a construção de conhecimentos, com a sua adequação aos cenários e aos desafios da inovação social. Sugerem o envolvimento da escola nas actividades da comunidade. Conduzem-nos à

---

<sup>2</sup>Conferência: Colégio Doutor Luís Pereira da Costa - Monte Redondo – 2000-04-10

melhoria do nosso desempenho profissional e à busca do seu reconhecimento por parte da sociedade.

2. Ser professor, num contexto social marcado pelas alterações dos sistemas sociais e educativos, decorrentes da democratização do ensino e da abertura da escola a públicos diversificados nas suas origens geográficas, sociais, culturais e económicas, é uma tarefa complexa.

Com efeito sendo a democratização responsável pelo aumento da frequência escolar, pelo alargamento da rede, pelo aumento da população docente e de funcionários, pela diversificação das tarefas e dos serviços educativos, pelo maior envolvimento dos pais e de outros actores sociais, nomeadamente de empregadores (que cada vez mais reclamam uma ampla participação nos processos de decisão e de gestão do sistema educativo), os seus efeitos repercutem-se não só na escola mas também no desempenho profissional. Note-se que a democratização encaminhou para a escola uma população docente igualmente heterogénea na sua formação e interesses, nas suas expectativas e projectos, no seu envolvimento e participação na vida da instituição escolar.

3. Ser professor é exercer uma actividade profissional num contexto societal em que a instituição escolar reclama e é solicitada a abrir-se à sociedade local, à comunidade, quer esta seja de origem rural ou urbana, agrícola ou industrial. No seu conjunto estas comunidades são detentoras de saberes e de experiências diferenciadas, de projectos e de culturas distintas, de tradições e de heranças sócio-culturais diferenciadas. Note-se que a democratização trouxe para a escola públicos diversificados nas suas origens. Trouxe alunos herdeiros de diversas culturas e bens culturais, possuidores de capitais diferenciados e de heranças de saber, de todo em todo difíceis de homogeneizar e de integrar em modelos de formação e em projectos educativos estáticos, menos atentos à diversidade desta população discente.

4. Ser professor é exercer o seu múnus num contexto em que a Escola, na sua razão de ser e funções, reparte as suas competências com outros meios de saber, formativos e culturais, com outras escolas, formais e paralelas, que convergem à



sua maneira para a construção dos saberes. Note-se que outrora estas funções cabiam, apenas, à instituição escolar.

Embora não estando em causa a razão da instituição escolar, nem a especificidade desta organização social, quedamo-nos perante as funções que lhe são mais adequadas.

- Ao nível do aluno, a preparação para a integração de saberes e comportamentos, de valores e de conhecimentos, que lhe permitam ser aceite pela sociedade, constituem-se as funções mais antigas da instituição escolar. Recorda-se a propósito Durkheim quando na tentativa de definir o que é educação, se referiu a esta como sendo a acção exercida pelas gerações mais antigas sobre as mais jovens, no sentido de as preparar para a vida em sociedade.

- Mas, tão importante como a socialização do aluno, a escola deve garantir a formação da pessoa, de forma autónoma e capaz de se integrar no grupo social em que vive, mantendo a coesão e individualidade desse grupo perante novos desafios e culturas.

A chamada função personalizadora da escola é assim outra tarefa que o professor deve respeitar não obstante as dificuldades sentidas decorrentes das novas condições sociais e económicas, tecnológicas e culturais, que abalam a instituição escolar; perante os novos contextos da democratização do ensino, da mudança social e das alterações das funções da velha instituição escolar.

Ser professor numa sociedade em mudança, implica ter em atenção, ao nível da própria sociedade, a emergência de um novo tipo de aluno e de indivíduo capaz de expressar, através da sua formação, os efeitos da instrução recebida durante a sua permanência na instituição escolar. No plano individual, alguém capaz de se integrar socialmente na sociedade em que vive nomeadamente através do exercício de uma profissão.

- Referem-se diversos autores à função de capacitação profissional da escola e à função de mudança social que a escola desempenha nas sociedades hodiernas. Capacitação profissional que deve conduzir ao desempenho de uma profissão, mesmo que a sociedade se veja, na actualidade, tão confrontada com a mutação dos saberes, com a evolução dos conhecimentos, com o domínio das novas

tecnologias, com a obsolescência dos saberes tradicionais, com a precariedade dos estatutos sociais, com o questionamento constante dos modelos de formação.

E se a formação ao longo da vida entrou já no nosso quotidiano, como será possível à escola e ao professor preparar-se para a mudança se ele próprio não interiorizou essa mudança? se não lhe forem dados meios para a sua constante e permanente actualização? se a escola não fôr capaz de acompanhar, a par e passo, a evolução da própria sociedade? e se esta não considerar a escola como parceiro adequado para este desafio? se não se consolidar uma cultura adequada, ou “ethos” organizacional, capaz de enfrentar a mudança como uma necessidade e não como algo que trava a nossa liberdade e desempenho?

- Ser professor, num contexto de construção social, económica e social, é ser capaz de colaborar com a instituição escolar na função económica, que também desempenha, por via directa dos salários que distribui e pelo seu contributo na formação dos recursos humanos necessários à vida económica da comunidade.

Diríamos a concluir que, ser professor, no contexto que descrevemos e nos cenários que apresentámos, constitui um desafio a toda a prova; uma tarefa que exige tenacidade e benevolência, doação e empenhamento por forma a garantir uma leitura atenta das novas realidades e contextos sociais que não ponham em causa a vida e a actividade docente, a perenidade e a função da velha instituição escolar.

Mas será apenas isto?

Será que ser professor é ser, apenas, um actor social, interessado no devir da própria instituição escolar e atento aos sinais de mudança que afectam o seu funcionamento? Ou será que, ser professor nos dias de hoje, é ter igualmente em conta o exercício de uma profissão distinta das demais pela função social que desempenha, pelos métodos de trabalho que utiliza, pelo produto que manipula e pelos resultados que obtem?

Vejamos alguns aspectos relacionados com a profissão docente

## **II. O exercício de Professor**

1. Se é certo que as questões anteriormente referidas sugerem alguma reflexão, de natureza contextual e societal, é certo que o exercício da profissão docente, para além de uma formação especializada que nos escusamos de comentar (veja-se: LBSE), desenvolve-se de acordo com um certo número de pressupostos que não deixamos de evocar.

No exercício da sua actividade, ser Professor envolve, antes de mais, um conjunto de representações sociais ao nível do acesso e do exercício da profissão. Representações que podem condicionar, “ab initio”, a escolha de um curso, uma opção vocacional ou tão somente a ocupação de um posto de trabalho, numa sociedade cada vez mais avara ao desempenho de actividades laborais com carácter duradouro e permanente.

Não admira por isso que ao nível das representações sociais ser professor tem um significado diferente consoante o subsistema de ensino e a tipologia da escola em que se lecciona, as características da comunidade e da sociedade que nos acolhe. Daí que o exercício da função docente, tenha no domínio das representações sociais e dos efeitos práticos dessas representações (traduzidas no valor dos respectivos salários ou no estatuto social da carreira docente), efeitos muitos diversos que se repercutem, inevitavelmente, no desempenho desta profissão.

2. Ser professor significa, igualmente, o exercício de uma carreira marcada por mobilidades distintas e estratégias diferenciadas, que condicionam a tarefa e o múnus profissional.

Mobilidades que decorrem da precariedade da função, sobretudo no início da carreira, geradoras de conflitos com a profissão, com a instituição, com os alunos, com a sociedade. Mobilidades geradoras de afastamentos familiares e sociais, de deslocações inerentes ao exercício da profissão ou à valorização para o exercício da mesma e, por conseguinte, à identificação e escolha de estratégias alternativas ao desempenho profissional. Surgem por isso diversos percursos formativos, de tipo académico, tais como os Mestrados, ou cursos de formação

profissional, tais como as acções de formação, que marcam estratégias distintas de desempenho e de progressão de natureza laboral e profissional.

3. Ser professor significa, também, a produção/reprodução, de ambientes escolares diferenciados, de produções/reproduções sociais diversificadas relativas ao exercício profissional, e muitas vezes geradores de conflitos geracionais que afectam indistintamente esta profissão.

E é nestes contextos que emergem diversas orientações metodológicas e linhas de pensamento, diferentes actuações e práticas profissionais, actores muitas vezes com linhas de orientação metodológica contraditórias onde as experiências de natureza individual ou mesmo grupal se sobrepõem, tantas vezes, às linhas de orientação metodológica dos programas e dos projectos educativos construídos pela própria escola.

4. Ser professor é ser solidário, ao nível da instituição escolar e do grupo profissional a que se pertence, dando assim oportunidade à sobrevivência e à continuidade da instituição escolar.

É manter a solidariedade funcional do grupo a que se pertence e manter essa afiliação, no domínio laboral, para além da escola e da comunidade onde reside.

Mas será que ser professor é apenas isto? ou é tudo isto?

E ser professor nada terá a ver com o espaço, físico e social, onde se exerce a profissão?

### **III. Questões relacionadas com a Escola**

1. Embora correndo o risco de repetir algumas das noções já referidas, não será despropositado acentuar como o exercício da profissão docente é afectado pela natureza dos espaços onde aquela é exercida. A começar pela natureza do espaço físico, pela sua afectação às diversas actividades e às formas de utilização e de legitimação da apropriação social desse espaço.

Que dizer, então, da obrigação relativamente aos laboratórios das áreas científico naturais e à lacuna frequente relativa à ausência de espaços reservados às áreas humanísticas?

Sinais evidentes das divisões simbólicas que persistem nas nossas escolas e das hierarquias sociais que se manifestam não só ao nível das salas de professores, mas nos espaços de aula e das demais actividades lectivas, do domínio dos grupos disciplinares e das disciplinas que animam a vida da própria escola.

2. Não esqueçamos que ser professor determina, por via da legitimação efectiva (diga-se, antiguidade) ou da apropriação recente (formação académica) do corpo docente, o estabelecimento de diferentes hierarquias, geracionais e outras, que condicionam o exercício da profissão docente.

3. Ser professor caracteriza-se igualmente, e para além do que anteriormente referimos, por formas distintas de inter-acção com os alunos. Inter-acção esta que se fundamenta na caracterização da população discente e que, brevemente, relembramos:

- aparência física,
- carácter pessoal,
- conduta de trabalho e na sala de aula,
- rendimento escolar.

Discorrer sobre cada um destes itens seria uma intromissão na vossa (e nossa) actividade docente. Assim e numa perspectiva mais introspectiva e reflexiva dessa actividade fica, apenas, o enunciado dos aspectos com que diariamente nos confrontamos e que habilitam a escola a manter-se como produtora/reprodutora, das desigualdades sociais e como agente efectivo de selecção social.

4. Como actor social, ser professor representa, no dia-a-dia da nossa profissão, a utilização de formas discursivas legitimadoras do papel dos alunos e na formulação de juízos sobre os mesmos. Recordamos algumas das formas mais elementares baseadas nos juízos e na apreciação comportamental e nos resultados escolares desta população.

De Telmo Caria (1999) trancrevemos a tipologia seguinte:

- o fatalismo sócio-pedagógico, associado aos alunos com reduzida herança sócio-económica e cultural, considerados tantas vezes perdidos antes que

experiências inovadoras e adequadas ao seu nível sócio-cultural, permitam realçar a especificidade e a natureza dos saberes que possuem;

- a marginalidade sócio-escolar, associada aos alunos rebeldes que tantas vezes, por razões psicológicas, transferem para a sala de aula as disfunções familiares e sociais da comunidade onde residem;

- a desvalorização social e escolar, referida tantas vezes pelos alunos que se situam na fronteira entre um aproveitamento escolar regular e o seu inverso e no qual, a atitude individualizante do professor e compensatória da escola, poderia fazer alterar;

- o consenso antecipado, traçado pelo quadro familiar e sócio-cultural dos alunos, gerador de percursos escolares de sucesso e de legitimação de quadros sociais e de heranças sócio-culturais préviamente determinadas.

#### **IV. Perspectiva de acção**

O enunciado das questões anteriores, embora relativas a contextos que pretendemos actuais e vividos nas nossas escolas, leva-nos a recordar a actividade docente - entendida como acção educativa na perspectiva Durkheimiana - como uma empresa contraditória, geradora de angústia e de entusiasmo (Hubert Hannoun; 1995).

De angústia, porquanto enfrentando no seu dia-a-dia uma escola em mutação e um público cada vez mais diferenciado e afectado por estas transformações, o professor sente as dificuldades de, sózinho, promover essa mudança. E não consegue por si só ou mesmo associado aos seus companheiros, mudar a escola e muito menos a sociedade onde vive.

De entusiasmo, porque a riqueza e o contacto das experiências vividas, as metodologias utilizadas e as iniciativas desenvolvidas, de acordo com a diversidade e a especificidade desses alunos, bem como os afectos cultivados permitem vislumbrar, na sua actividade profissional como docente, a riqueza do acompanhar o crescimento e o desenvolvimento humano dos seus alunos, numa inter-acção mútua com a própria sociedade.

Que é necessário ter em conta o contexto social da própria escola e recuperar o humanismo que identificou as sociedades ocidentais; ter em atenção o desenvolvimento humano dos alunos; ter em consideração o saber e o exemplo do professor; prosseguir métodos pedagógicos adequados, baseados em objectivos claros e no envolvimento de todos os actores (alunos, pais e professores); na leitura dos sinais dos tempos, como forma determinante da análise sócio-cultural. Estas tarefas parecem-nos indispensáveis para a construção de uma escola humanista e eficaz, que muitos autores reclamam como indispensável ao devir da nossa sociedade.

Embora sem pretendermos apontar qualquer resposta simplificadora da realidade complexa do exercício da função docente, nem dar resposta ao que é “ser professor”, parece-nos oportuno recordar que a construção de ambientes escolares humanizados, fundados na construção de espaços de trabalho onde coexistam o trabalho escolar e o extra-curricular, parecem-nos necessários ao exercício desta profissão.

Como refere Telmo Caria (1999), são espaços onde os saberes curriculares devem saber responder aos insucessos das aprendizagens e contribuir para a construção de comunidades inclusivas, centradas na formação e no desenvolvimento humano, dos alunos e dos professores.

Parafraseando Hannoun (1995) diríamos que, na sua função de educador, ser professor nos dias de hoje é: “saber conciliar as determinações do mundo, com a liberdade da pessoa humana”.





## **As funções da educação e os direitos humanos no ensino básico<sup>3</sup>**

*Homenagem ao Professor Doutor Filipe Rocha*

### **Enquadramento**

A construção de uma sociedade mais livre, justa e democrática é, hoje em dia, uma das preocupações de muitas sociedades que dispoem de níveis de desenvolvimento e de bem-estar social avançados desejam melhorar o dia a dia da sua população através do aprofundamento da democracia e da sua aplicação às práticas sociais. Para tanto concorrem diversos agentes que através do ensino directo, do testemunho pessoal e da defesa pública das suas opções, conseguem ampliar o universo de seguidores e de apoiantes dos regimes que têm por bases os valores e as práticas sociais defensoras dos direitos humanos.

Com efeito sendo reconhecida a necessidade de se considerar a dignidade da família humana assente no princípio universal que repousa sobre a liberdade e a igualdade em “dignidade e direitos” de todos os seres humanos (Artº 1 da Declaração Universal dos Direitos Humanos-DUDH), é certo que nem todas as sociedades ou grupos sociais preconizam e aceitam as práticas sociais que configuram este princípio. Razões várias, de natureza política e ideológica, de raiz económica ou cultural, sugerem muitos dos desvios que hoje inventariamos à escala do globo. Ou mesmo no âmbito da nossa sociedade.

Discutir as razões que levam à discriminação, pela raça ou pela cor, pelo sexo ou religião, pela língua ou opinião política dos cidadãos seria penetrar em profundidade no seio da nossa sociedade e desvendar as razões intrínsecas de tais comportamentos. Seria desenhar um rol extenso de situações, anómalas e incongruentes, face à postura global desses grupos ou sociedades. Seria, ainda, promover ou antecipar discussões, clarificar idéias e, acima de tudo, reafirmar

---

<sup>3</sup> Comunicação apresentada no Congresso: "Educação para os Direitos Humanos". Ponte de Lima; Amnistia Internacional (11-13 Março 1999)

valores e conceitos pouco condizentes com a maioria das práticas sociais identificadoras desses grupos.

Exemplos vários, divulgados à sociedade por diversos meios de comunicação social fazem crer que o direito à vida, à liberdade e à segurança são princípios defendidos, apenas, por certos indivíduos ligados, sobretudo a práticas de natureza religiosa e não princípios universais que devem ser apropriados e defendidos colectivamente como uma das aspirações mais sublimes da humanidade. Contudo as ameaças que pairam sobre o cidadão comum em diversos aspectos do seu quotidiano fazem pressupor que as condições de liberdade e de segurança que intrinsecamente cada cidadão tem direito pouco valem perante o descuido e a falta de profissionalismo de muitas actividades profissionais.

E se é certo que perante a lei, todos os cidadãos são iguais, escusado será recordar como, em muitas circunstâncias, a dignidade de uns parece suplantar a dignidade de outros, votados, assim, para o ostracismo e esquecimento.

Recorde-se que a socialização na prática dos DH deverá ser uma preocupação da sociedade, directamente e através das suas muitas instituições e organizações sociais. E não basta, apenas, que a família desempenhe aqui um papel fundamental, mas é igualmente imperioso que outras instituições adiram à defesa destes princípios, cultivando no seu dia a dia o espírito, os sentimentos de justiça, de paz e de fraternidade defendidos na DUDH.

Cabe à escola um papel relevante na defesa destes princípios. Cabe à organização escolar incorporar nos saberes que transmite os valores e as regras fundamentais que dignifiquem as práticas sociais valorativas destes direitos. Cabe à comunidade escolar valorizar essas práticas e reformular a sua actuação por forma a que os referidos direitos não sejam questionados, mas informem a cartilha diária dos procedimentos da sociedade.

Sabemos como as práticas sociais se desvalorizam e alteram, como os hábitos se atenuam e como os valores se alteram. Contudo os sentimentos de liberdade e de fraternidade, de paz e de respeito pelo cidadão não podem deixar de ser um

dos garantes da sobrevivência da “polis” actual, em todos os seus aspectos e na vida dos seus cidadãos.

Exemplos raros de personalidades da nossa vida política e social poderiam servir de referência ao desempenho de uma civilização marcada pelo desenvolvimento humano e pelo respeito das garantias e liberdades fundamentais de qualquer cidadão.

Como sistemas abertos as nossas sociedades actuais acolhem cada vez com mais frequência cidadãos do mundo, de outras origens e nacionalidades. Cidadãos com estatutos sociais diferenciados, com formações religiosas distintas e com necessidades económicas bastante distintas. Cidadãos que sentem no seu acolhimento e vivências diárias, os mesmos atropelos que estiveram na origem do êxodo que os impele à mobilidade constante ou à fixação noutras paragens.

É propriedade comum das nossas civilizações assentarem o seu crescimento económico na prosperidade das suas actividades, no desempenho dos seus cidadãos, no culto dos seus valores e na prática de solidariedades que estreitam a malha do nosso tecido social. Vários factores contribuem para o reforço desta vitalidade e atributos sociais. A informação é, sem dúvida, um dos veículos mais relevantes. Contudo quantas vezes desempenha esta um papel à contrário dos valores que reclamamos como fundamentais?

### **Relações entre a escola e a sociedade**

Como refere o preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos, *"o reconhecimento da dignidade intrínseca a todos os membros da família humana e o da igualdade e inalienabilidade dos seus direitos são o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo"*. Por isso, acrescenta o mesmo documento: *"Considerando que o desconhecimento e o menosprezo dos direitos do homem deram origem a actos de barbárie que são uma afronta à consciência da humanidade; e que o advento de um mundo em que os seres humanos, libertos do temor e da miséria, gozem da liberdade de palavra e da liberdade de crenças..."*, estabelece o artº 1º da referida Declaração: *Todos os seres humanos*

*nascem livres e iguais em dignidade e direitos e, dotados como são de razão e consciência, têm de comportar-se com os outros com espírito fraternal"*

Definido este princípio basilar, estabelece a Declaração dos Direitos do Homem um rol de 30 princípios relativos aos direitos e às liberdades fundamentais do Homem: *"um ideal comum, onde todos os povos e nações hão-de pôr os seus esforços, para que, tanto os indivíduos como as instituições, se inspirem constantemente nela e promovam, por meio do ensino e da educação, o respeito destes direitos e liberdades elhes assegurem, mediante providências progressivas de carácter nacional e internacional, o seu reconhecimento e aplicação universais e efectivos..."*

Ora como é reconhecido no preâmbulo desta Declaração a instituição escolar é chamada a desempenhar um papel fundamental na transmissão destes direitos e liberdades fundamentais, desempenho este que deve passar pelo livre direito de todos à educação. Assim o estabelece o artº 26º: *"Toda a pessoa tem direito á educação. Toda a educação há-de ser gratuita, ao menos no que pertence à instrução elementar e fundamental"*. Só nestas condições se poderá garantir o ensino e a vivência dos princípios básicos que irão facilitar, a todo e qualquer indivíduo, o *"pleno fortalecimento do respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais; a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos étnicos e religiosos, bem como o desenvolvimento das actividades das Nações Unidas para a manutenção da paz (artº 26ª)"*.

Devemos reconhecer como estas se constituem tarefas algo díficeis de conseguir tendo em conta a complexidade das funções da instituição escolar, a diversidade dos seus alunos e a procura crescente da educação registada em todos os níveis de escolarização.

Retenhamos alguns aspectos.

O aumento crescente da população escolar dependente, nalguns contextos sociais, de pressões de ordem demográfica e de ordem social relacionados com a necessidade crescente da aquisição de novos conhecimentos indispensáveis ao progresso social, científico e tecnológico da nossa sociedade, tem vindo a constituir-se como um tema central de reflexão na actualidade. Tal reflexão é

sobretudo necessária quando se pretende garantir a democratização do ensino e o acesso de toda a população, em idade escolar, aos benefícios fundamentais conferidos pela frequência escolar, atenuando assim as heranças sócio-culturais individuais e as crises geradas frequentemente pelo desfasamento entre "*...as necessidades e as respostas, as expectativas e o produto, o projecto e as formas de organização, o funcionamento e a administração...*" (Arroteia; 1991; 17) dos sistemas educativos.

Se atendermos à realidade portuguesa poderemos afirmar que durante esta segunda metade do nosso século o nosso sistema social ficou marcado pelas enormes taxas de natalidade que identificavam o nosso regime demográfico e alimentaram uma escolaridade caracterizada por uma ainda reduzida "esperança de vida escolar" que para a maioria da população escolarizável não ia além dos quatro anos da escola primária. Nos finais dessa década o alargamento da escolaridade obrigatória para seis anos, decorrente da criação do ensino preparatório, motivou um acréscimo significativo de alunos não só ao nível do ensino primário e preparatório, mas ainda, decorrente do "efeito de onda", no ensino secundário, médio e superior, cujos efeitos se começam a esbater na actualidade.

Outras razões justificam este acréscimo de frequência escolar. A melhoria gradual do nível de vida da população, o aumento das acessibilidades entre os centros urbanos e as povoações rurais, o aumento da circulação da informação e as expectativas crescentes de mobilidade social conferida pela titularidade de um diploma, poderão igualmente ter contribuído para alimentar esta frequência.

Não constitui nossa intenção fazer qualquer caracterização, mais pormenorizada, do sistema educativo português. Diremos, no entanto, que reflectir sobre esta realidade social, exige que atendamos ao sistema educativo como uma realidade complexa e constituída por "*...um conjunto de elementos interagentes; um grupo de unidades combinadas que formam um todo organizado e cujo resultado (output) é maior do que o resultado que as unidades poderiam ter se funcionassem independentemente*". Assim nos define Chiavenato (1987) o "*sistema*" que se caracteriza ainda pelo seu "*globalismo*" e

"homeostasia". A primeira destas noções reforça a interligação das partes, dos elementos, das unidades orgânicas deste conjunto; a segunda tende para o seu equilíbrio.

Naturalmente que sendo a escola uma unidade vital deste sistema é de esperar, que à semelhança da célula viva ela própria mantenha, no seu quotidiano, as mesmas características e exigências que permitem identificar aquele todo. Melhor dizendo sendo a escola uma "unidade complexa" que aglutina uma população diferenciada "*...vinculada pela aceitação de certas normas e do desenvolvimento de projectos comuns centrados nas actividades escolares*" (Arroteia; 1993; 31), ela deve apresentar outras características que as distinguem das demais organizações sociais. Referimo-nos não só à "divisão do trabalho social", à "supervisão hierárquica" e às tomadas de decisão que devem ser cultivadas no seu interior, tendo em mente as características funcionais e orgânicas da população docente, o seu desempenho profissional e a natureza das aprendizagens dos alunos.

### **As funções da educação: suas relações com os direitos humanos**

Como recordámos noutra local (Arroteia; 1991; 27), a crescente procura social da educação ora registada corresponde "*...não só a um mero processo de democratização das sociedades contemporâneas (a qual tem vindo a favorecer o acesso crescente da população aos diversos níveis de ensino e bens culturais), mas ainda, ...do próprio fenómeno de industrialização que gerou a crescente divisão do trabalho social e uma especialização crescente de mão de obra*". Nestas circunstâncias haverá que esperar da instituição escolar o cumprimento de diversas funções que habilitem os alunos, através de ensinamentos especializados e da transmissão de normas e de valores, a viverem e a integrarem-se na sociedade que os rodeia. Por outro lado, a responderem adequadamente às solicitações do mundo do trabalho e às modificações registadas neste mundo em mutação. Espera-se, portanto, que a escola e sistema educativo, habilitem a criança a adaptar-se "*...ao meio social em que vai viver*" (Durkheim; 1980; 58).

Esta constatação realça a importância da escola como suporte do desenvolvimento dos regimes democráticos e na consolidação da sociedade civil, pluralista e democrática; na construção de estados de direito e de instituições políticas eficazes e responsáveis capazes de legitimarem o desenvolvimento social e cultural das nossas sociedades.

Recordamos que a abordagem das funções da escola, nas suas relações com os Direitos Humanos, realça a existência de três princípios básicos e fundamentais, tal como nos é sugerido pelo Parlamento Europeu:

- *o princípio da universalidade*. Não se justificam excepções aos princípios consagrados na Declaração dos Direitos humanos, porque se reconhece não haver incompatibilidade entre democracia e direitos humanos;

- *o princípio da indivisibilidade*. Não se podem separar os direitos civis e políticos, dos direitos económicos, sociais e culturais;

- *o princípio da interdependência*. Existe uma ligação directa entre direitos humanos, democracia e desenvolvimento. Com efeito as condições de exclusão social criam um meio propício para a violação dos direitos humanos e constituem uma ameaça, grave, para a consolidação dos regimes em vias de democratização.

As considerações a anteriores realçam a importância vital da escola como principal agente de socialização. Contudo não se exclui a articulação destas funções, conjuntamente com a de outros agentes, tais como a família, o grupo de amigos e os meios de comunicação social. É evidente que cada um destes meios de socialização têm diferentes responsabilidades, sendo certo que este processo se constitui como bastante complexo e exigente requerendo a apreensão de diversos conhecimentos e o desempenho de papéis específicos que garantam uma melhor integração e participação social.

Estas noções acentuam o papel que Durkheim (1980; 51) atribuiu à educação como: "*a socialização metódica das gerações mais jovens*". Como facilmente compreendemos sendo esta uma das principais funções da educação, identificamos diversos condicionalismos que nem sempre permitem à instituição escolar o melhor cumprimento desta função. Do ponto de vista físico, a natureza e a dimensão das instalações bem como a variedade dos equipamentos de que

dispõe, são alguns dos factores que determinam a natureza e a intensidade das aprendizagens. Do ponto de vista humano, a densidade de ocupação dos edifícios, a dimensão das turmas, a natureza das relações inter-pessoais e o nível de satisfação dos diversos corpos - funcionários, professores e alunos -, bem como as motivações para o trabalho, são factores condicionantes da aprendizagem e da socialização da população discente.

Note-se, contudo, que a montante e a jusante da escola, outros factores condicionam estas tarefas. Naturalmente que devendo a família partilhar a responsabilidade desta função, ou mesmo desempenhá-la em predominância - sobretudo nos primeiros anos de vida dos alunos - é a *"herança cultural"* destes indivíduos que vai condicionar, em primeiro lugar, o nível e a intensidade do fenómeno de socialização. Complementarmente a este factor são as disponibilidades económicas, individuais e sociais, que afectam esta função.

Reconhecemos que exteriormente à escola são as disponibilidades do país que determinam a maior ou menor parcela do orçamento que lhe é consignado e são, acima de tudo, as medidas de política educativa que corporizam esse apoio e determinam a sua aplicação. Neste caso valeria a pena apreciar se estas medidas se orientam mais para os alunos ou para a escola, se respondem aos anseios da comunidade educativa ou aos grupos sociais afectos ao poder, se apostam na inovação ou na burocracia, se correspondem às expectativas da sociedade no seu todo ou se correspondem a uma mera gestão administrativa do sistema.

E porque estamos a recordar "A educação para os direitos humanos", importaria reter se a própria formação dos professores está adequada à aceitação dos princípios estabelecidos na presente Declaração. Sendo certo que a igualdade de direitos e de deveres consignada neste documento é frequentemente afectada por questões de raça, religiosas, sociais, políticas e outras situações aberrantes, que põem frequentemente em causa o estabelecido no artº 2º da referida Declaração: *"Toda e qualquer pessoa tem todos os direitos e liberdades proclamados nesta Declaração sem diferença nenhuma de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política, religião ou de qualquer outra índole, origem*



*nacional ou social, situação económica, nascimento ou qualquer outra condição".*

Note-se que nenhuma daquelas situações deverá colidir com a aplicação dos direitos fundamentais e com a dignidade da pessoa humana uma vez que, cabendo à educação *"tender ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e ao fortalecimento do respeito dos direitos humanos e às liberdades fundamentais. Deve favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos étnicos ou religiosos..."*

Deixemos a *"função socializadora"* da educação. Retomemos uma segunda tarefa a cumprir pela escola. Neste caso a que permite *"...o desenvolvimento das capacidades de reflexão crítica, estimulando a capacidade de formulação de juízos pessoais e a intervenção dos alunos nos diversos sectores da vida social..."* (Arroteia; 1991; 32). Esta é a chamada *"função personalizadora"* que complementarmente à primeira orienta o desenvolvimento dos alunos nos domínios intelectual, cognitivo, afectivo, psicomotor, espiritual e moral, favorecendo o equilíbrio da personalidade e a sua realização pessoal.

Uma vez mais este pequeno micro-cosmos que é a escola tem de atender às características individuais, de natureza genética e aos traços da personalidade dos alunos, organizando-se de forma a que aquelas possam emergir sem condicionar, em absoluto, as aprendizagens desta população. Contudo novas dificuldades emergem desta situação sobretudo as que decorrem das condições ambientais e sociais em que decorrem as aprendizagens escolares.

Sendo certo que a escola deve ser capaz de formar indivíduos capazes de respeitarem os princípios fundamentais de democracia, de promoção e de defesa dos direitos humanos, de justiça, de equidade e de solidariedade, reconhecemos as dificuldades, sobretudo de exclusão social em que se operam algumas aprendizagens, que impedem o desempenho absoluto desta função personalizadora.

É certo que a instituição escolar desempenha uma função primordial no progresso individual e colectivo da nossa sociedade através, sobretudo, da preparação dos jovens para a vida activa. Trata-se de preparação laboral que pode

ser entendida como uma necessidade decorrente do processo civilizatório que hoje experimentamos e que tem determinado constantes e profundas transformações na divisão e na natureza do trabalho social. Estes atributos levam-nos a pensar que a escola deverá continuar a desempenhar um papel específico na preparação para o desempenho da profissão dos seus alunos. É a chamada função de "*capacitação profissional*" à qual corresponde uma especialização laboral que se pretende imprimir em algumas das vias do ciclo terminal de estudos da escolaridade pós-obrigatória.

A este respeito aponta a referida Declaração (artº 26º) para a necessidade de: "*O ensino elementar é obrigatório. O ensino técnico e profissional deve ser generalizado; o acesso aos estudos superiores deve estar patente a todos com plena igualdade, em função das aptidões individuais*".

Estamos, no entanto, na presença de uma das funções mais controversas da educação. Caberá ou não à escola esta função? E que meios deverão ser transferidos para o sistema educativo para o seu cumprimento? E que tipo de relações se devem estabelecer com os demais sistemas sociais no cumprimento desta função? Eventualmente caberá questionar: quem são os alunos que devem prosseguir as vias profissionalizantes? Os "deserdados" socialmente ou os que referem melhores aptidões individuais? Estaremos, com a implementação destas vias a cultivar, ainda mais, a "*função reprodutora*" da própria escola?

Talvez não seja esta a oportunidade de discutir todos estes aspectos. Contudo recordá-los não desmerece numa comunicação desta natureza. Até porque, como refere o artº 23º da Declaração: "*Toda a pessoa tem direito ao trabalho, à livre escolha do seu trabalho, a condições equitativas e satisfatórias de trabalho e à protecção contra o desemprego*".

Grande parte da nossa sociedade espera ainda da escola o cumprimento de uma outra função relevante: o seu contributo para a "*mudança social*" a qual se fará sentir, não só por via dos conhecimentos transmitidos pela própria escola, mas ainda por via das aprendizagens sucessivas que vão permitir "*...vencer algumas das barreiras sociais, culturais e tecnológicas abrindo caminho ao avanço da sociedade*" (Arroteia; 1991; 34). Nestas circunstâncias a capacidade

de renovação da própria sociedade será determinada "...pela capacidade de aprender permitida pelas instituições", como nos recorda Habermas. Esta capacidade passa, igualmente, pelo reconhecimento de uma ordem social e internacional em que os direitos e liberdades proclamados na Declaração alcancem a sua plena eficácia. Tal atributo será naturalmente condicionado pelo tipo de organização social, mais ou menos estratificada, e pela natureza do próprio sistema educativo.

Assim um "*sistema educativo aberto*" que garanta, com sucesso, uma elevada esperança de vida escolar aos alunos e uma satisfação profissional aos seus docentes estará certamente em melhores condições de permitir esta mudança. Mais do que um "*sistema educativo selectivo*" onde as desigualdades sociais se perpetuem arrastando consigo a capacidade de mobilização interna e a dinâmica do próprio sistema. Neste caso a escola não deixa, igualmente, de cumprir uma função determinante: a chamada função de "*selecção social*" a qual, assente ou não na "*meritocracia*", constitui uma das funções mais questionadas hoje desempenhada pela instituição escolar.

Neste já longo inventário de funções desempenhadas pela escola resta-nos considerar a "*função económica*" e a "*função política*". A primeira, por vezes aliada à própria capacitação profissional, será avaliada não em função da produtividade do próprio sistema, mas sim dos "outputs" que dele saem e do contributo que o sistema educativo vier a dar ao desenvolvimento dos restantes sistemas sociais.

Note-se que cabendo à educação formal uma parte, apenas, da responsabilidade nas aprendizagens que preparam para a vida activa, a função económica da educação será igualmente posta em causa pela natureza das aprendizagens (e pelo contributo que estas venham a revelar) induzidas pelo próprio sistema educativo. Estamos a pensar nos ensinamentos e na formação especializada que se adquire por via da frequência de outros cursos, no âmbito da formação contínua, da formação especializada e da actualização profissional, cujas "mais valias" se reflectem na vida das empresas.

Parecia-nos oportuno, que nestas circunstâncias, refletíssemos acerca do modelo e das características de alguns dos sistemas educativos que hoje identificam as sociedades tecnologicamente mais evoluídas de alguns dos países do globo. Desta comparação seria de esperar que encontrássemos uma correlação positiva entre o nível de desenvolvimento dessas sociedades e os valores da frequência escolar em alguns níveis de ensino, por exemplo o superior, ou entre os resultados da inovação tecnológica e a natureza e o tipo de ensino universitário, o tipo de relação escola-empresa, o investimento bruto na educação, etc.

Resta-nos, por fim, dizer algo sobre a chamada "*função política*". Para além da importância da escola na formação das "élites" através da selecção que pratica, dos conteúdos que ensina, dos métodos de gestão que utiliza ou das actividades que promove, a escola não deixa igualmente de desempenhar uma importante função política, que juntamente com as demais, integram o rol de funções genericamente atribuídas à escola.

Paraphrasing Cabanas (1989; 59), a escola "*agente educativo chave dentro da sociedade, mas não o único cumpre duas funções principais: a função residual e a de coordenação. A primeira facultando ao aluno um conjunto de outros ensinamentos que não são adquiridos noutra local. A segunda, talvez a mais difícil de prosseguir e alcançar, facultando a integração das aprendizagens oferecidas pela escola, com os demais conhecimentos adquiridos pelo aluno no meio em que vive*".

### **3. Nota final**

O texto anterior serviu-nos para recordar algumas das relações que se estabelecem entre a escola e a sociedade nas suas relações com os princípios estabelecidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Da mesma forma permitiu-nos evocar alguns dos condicionalismos que afectam os sistemas educativos, entidades complexas cujo funcionamento está dependente não só das grandes orientações e opções do sistema político, mas ainda a dependência de outros sistemas como o económico, o demográfico e o

administrativo. É este o entendimento de D'Hainaut (1980) que aponta ainda a dependência destes não do contexto sócio-cultural e do contexto histórico, determinantes para o estabelecimento das diversas orientações de política educativa, mas ainda do quadro filosófico, ético e religioso bem como do próprio quadro físico e geográfico.

Mais do que que a inventariação destas condições importa realçar o espírito de paz, de tolerância e dignidade, de liberdade, de igualdade e de de solidariedade, que devem fazer parte do quotidiano do nosso universo escolar. E a reflexão em torno do cumprimento das funções, anteriormente referidas, poderá ser relevante no cumprimento das funções que, especificamente, cabem ao ensino básico (cf: LBSE):

- o desenvolvimento adequado da personalidade, dos interesses e aptidões, das capacidades dos alunos, *promovendo a realização individual em harmonia com os valores da solidariedade social;*

- o respeito pela *consciência nacional aberta à realidade concreta numa perspectiva de humanismo universalista, de solidariedade e de cooperação internacional,*

- a aquisição de atitudes autónomas, de respeito pelos direitos humanos e garantias fundamentais estabelecidos na DUDH bem como *a formação de cidadãos civicamente responsáveis e democraticamente intervenientes na vida comunitária-* o desenvolvimento do espírito democrático e pluralista, de paz, de tolerância, de dignidade, de liberdade, de igualdade e de solidariedade que permita a formação de *cidadãos capazes de julgarem com espírito crítico e criativo o meio social em que se integram e de se empenharem na sua transformação progressiva.*

### **Bibliografia**

Arroteia, Jorge Carvalho (1991) - *Análise social da educação*. Leiria; ROBLE Edições

Cabanas, José Maria Quintana (1989) - *Sociologia de la educación*. Madrid; Dykinson

Chiavenato, Idalberto (1987) - *Teoria geral da administração*. São Paulo; Mc Graw-Hill

Durkheim, E. (1980) - *Éducation et sociologie*. Paris; Presses Universitaires de France

Puig, José Maria (1986) - *Teoria de la educación*. Barcelona; P.P.U.

UNESCO (1985) - *La démocratisation de la éducation*. Paris; Unesco



# Universidade de Aveiro

1

## 15º ANIVERSÁRIO DA UNIVERSIDADE DE AVEIRO

### GUIÃO DA CERIMÓNIA

9,30 H - Encontro na Reitoria dos Doutorandos e respectivos Apresentantes, Reitores de Universidades, membros do Governo, Governador Civil de Aveiro, Bispo de Aveiro, elementos da 1ª Comissão Instaladora, Dr. Orlando de Oliveira.

9,50 H - Saída da Reitoria e concentração no átrio do Pavilhão III. As entidades sem hábito talar vão ocupar os seus lugares no anfiteatro.

9,55 H - Saída, organizada, para o Anfiteatro III. À frente o Director dos Serviços Académicos (DSA), seguido pelos Doutores, todos de hábito talar, dois a dois; depois os Doutorandos à direita e os respectivos Apresentantes, à esquerda; depois o Decano e a encerrar, o Reitor.

Avança o préstito, entra no anfiteatro, dirigindo-se os Doutorandos, Doutorandos e Apresentantes para os lugares que lhes estão reservados (Doutores à esquerda; à direita, Doutorandos, no estrado, na 1ª fila de cadeira, Apresentadores no estrado, na 2ª fila de cadeiras); o Reitor senta-se, no que é acompanhado por todos os outros.

10,00H - O DSA pede vénia ao Reitor e declara aberta a sessão.  
Discurso do Reitor  
Homenagem aos Aveirenses na pessoa do Dr. Orlando de Oliveira, defensor da criação da U.A.  
Homenagem à 1ª Comissão Instaladora. Os elementos que a integram serão chamados, um a um, pelo DSA e a entrega é feita pelo Reitor.

10,20H - Actuação do Orfeão da U.A.

10,30H - Início da Cerimónia dos Doutoramentos Honoris Causa (H.C.)  
O DSA dirige-se ao Decano e convida-o a usar da palavra, no ambão, situado à direita, após o que, novamente acompanhado do DSA, reocupa o seu lugar.

Segue-se a atribuição dos graus, obedecendo à sequência, que é cumprida por cada Doutorando, do seguinte modo:

O DSA dirige-se ao Apresentante e convida-o a usar da palavra, no ambão.

Assim que termina, vai com DSA junto do Doutorando, que é convidado a dirigir-se ao Reitor.

Este levanta-se e entrega ao Doutor H.C. a insígnia e o diploma. Terminada a entrega, dirigem-se à cadeira do Doutor H.C., que a reocupa, indo de seguida o Apresentante também retomar o seu lugar.

(A ordem por que usam da palavra os Apresentantes é :

- Prof. Doutor Jorge de Carvalho Arroiteia
- Prof. Doutor José Ernesto Mesquita Rodrigues
- Prof. Doutora Maria Helena Vaz de Carvalho Nazaré
- Prof. Doutor Pedro Henriques Guedes de Oliveira
- Prof. Doutor Filipe Rocha
- Prof. Doutor Gustavo Cardoso Nunes Caldeira).

O DSA dirige-se ao Prof. Doutor António de Arruda Ferrer Correia convida-o a proferir o agradecimento em nome de todos os Doutores H.C., do ambão; finda a alocução é conduzido pelo DSA, ao seu lugar.

O Decano, a convite do DSA, abraça em nome do Corpo Docente da U.A. cada um dos Doutores H.C., retomando , de seguida o seu lugar.

O DSA dirige-se ao Reitor, pede vénia, e em seu nome dá por encerrada a cerimónia.

Reorganiza-se o préstito por esta ordem: a abrir o DSA e depois os Doutores, os Apresentantes, os Doutores H.C., todos dois a dois, o Decano e o Reitor.





*es*

## Universidade de Aveiro

CENTRO INTEGRADO DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS FUNDAMENTAIS DA EDUCAÇÃO  
COMISSÃO CIENTÍFICA  
3800 AVEIRO (Portugal)

" DÁ-SE CÁ GRANDE PREÇO A HOMENS QUE CALEM  
EM TODA A PARTE, ENGANOS E PERIGOS ...  
DESEJO FALAR LIVRE, MAS NÃO POSSO. "

Com esta citação transcrita do artigo "Da essência do classicismo" publicado no jornal "O Estado de S. Paulo" em 10 de Julho de 1949, queremos homenagear o homem e a obra do Professor Universitário, Filólogo, Publicista e Jornalista, nascido em Anadia a 22 de Abril de 1897 e que hoje, por razões de saúde não pode, lamentavelmente, estar entre nós.

Queremos com esta referência, recordar as razões do seu longo exílio, em terras brasileiras, onde prosseguiu a carreira universitária, interrompida há mais de meio século, aos 38 anos de idade, quando o Doutor Manuel Rodrigues Lapa foi demitido do lugar de Professor Auxiliar da Faculdade de Letras de Lisboa, para onde entrara em 1928 a convite de Leite Vasconcelos e onde teve o privilégio de contar como mestres, para além deste professor, Teófilo Braga, Adolfo Coelho e J. Joaquim Nunes. <sup>e outros.</sup> Anteriormente à sua inscrição na Universidade, Rodrigues Lapa frequentou a Casa Pia de Lisboa e após a conclusão do curso liceal matriculou-se na Faculdade de Letras, onde concluiu o curso superior como bolseiro do prémio Luz Soriano.

Nomeado por concurso, em 1920, Sub-bibliotecário da Biblioteca Nacional de Lisboa, exerceu ainda entre esta data e 1928 o cargo de professor agregado e efectivo dos Liceus: Camões, em Lisboa; Martins Sarmiento, em Guimarães e Gil Vicente, de novo em Lisboa, até à data da sua contratação como professor de Filologia Românica na Faculdade onde anteriormente se licenciara.

Interessado, desde o começo da década de vinte pela cultura do Noroeste Hispânico e pelos estudos do provençal e do francês antigo, publicou em 1930 a sua tese de doutoramento intitulada "Das origens da poesia lírica em Portugal na Idade Média". Na sequência da inves-



## Universidade de Aveiro

CENTRO INTEGRADO DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS FUNDAMENTAIS DA EDUCAÇÃO  
COMISSÃO CIENTÍFICA  
3800 AVEIRO (Portugal)

tigação realizada este "galego de aquém-Minho", como ele próprio se designava por ter nascido" dentro dos limites da Velha Galécia", tornou-se para além de poeta, num dos mais conceituados "filólogos racionalistas do seu tempo, abandonando por isso certas "posições românticas" de adesão "à causa dos mais fracos" a que o chamava "a sua natureza apaixonada e entusiasta".

Mas o problema linguístico galego continuou por muito mais tempo a interessá-lo, afirmando a este respeito: "Se o meu instinto de filólogo e democrata, e talvez de poeta, me conduz a apreciar a fala natural do povo, por vezes de inexcedível frescura, não é menos verdade que a minha condição de escritor se recusa a aceitar a confusão que se queira fazer, no caso galego, entre língua e dialecto". Por esta razão, "o galego escrito não passaria de simples reprodução do galego falado, sendo necessário o recurso a um "padrão", o português literário, para cuja formação todos teriam contribuído, portugueses e galegos de aquém e de além Minho".

Esta tese, contestada por alguma "inteligentsia galega", que teimava em " preservar a singularidade do galego" não esmoreceu a dedicação do Professor Rodrigues Lapa que em 1979 lançou a colecção "Nordeste", editada pela Livraria Sá da Costa, com a publicação do seu trabalho "Estudos Galego - Portugueses". Note-se que as ligações deste autor às edições Sá da Costa eram bastante antigas, remontando a 1935, data em que, após a sua demissão da Faculdade de Letras de Lisboa, passou a dirigir a conhecida colecção "Clássicos Sá da Costa".

De realçar que nesse longínquo mês de Maio de 1935 Rodrigues Lapa, acompanhado por mais 32 funcionários civis e militares, entre os quais se contavam, Norton de Matos, Abel Salazar, Aurélio Quintanilha, Carvalhão Duarte, Dias Pereira e outros foram demitidos, por motivos políticos, das suas funções públicas.

Anteriormente a esta data, em 1933, já este insigne professor vira rescindindo o seu contrato, depois de ter proferido uma conferência,<sup>1/2</sup>



## Universidade de Aveiro

CENTRO INTEGRADO DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS FUNDAMENTAIS DA EDUCAÇÃO  
COMISSÃO CIENTÍFICA  
3800 AVEIRO (Portugal)

em Lisboa e Coimbra, sobre "A política do Idioma e as Universidades" na qual teceu severas críticas ao ensino universitário. Algumas passagens desse discurso permitem-nos aperceber da situação então vivida na Universidade portuguesa sugerindo, na actualidade, uma reflexão sobre o estado do ensino superior em Portugal.

Por que é tempo, como o referiu Rodrigues Lapa de "implantar neste pobre país o culto das verdades simples, daquelas verdades que se não podem dizer...", não deixaremos de assinalar a sua descrição sobre a Universidade portuguesa: "A universidade é um maquinismo avariado, que, ou se conserta sem demora, pela substituição de grande número das suas peças, ou se põe de vez para o lado como coisa inútil e estorvadora".

Referiremos, de imediato, mais duas descrições do ensino universitário nos alvares dos anos trinta: "o ensino é, salvo sempre honrosas excepções, qualquer coisa de condizente com o ar mefítico que ali se respira: um memorismo desapiedado, um rame-rame de coisas desinteressantes, o massacre sistemático de inteligência e da imaginação dos alunos".

A segunda nota refere-se aos professores:

"os professores têm naturalmente grande responsabilidade neste estado de coisas. Em primeiro lugar, a sua selecção, problema dos mais dedicados do ensino universitário, não obedece geralmente a normas da mais estrita imparcialidade. Os concursos, de uma orgânica absoleta, não dizem coisa nenhuma; o covardíssimo e jesuítico processo das bolas pretas e brancas, tem dado os piores resultados, os júris escolhem os candidatos que lhes fazem geito e as escolas têm quase sempre os professores que merecem".

Se quisermos descrever o panorama da comunidade universitária, bastará recordar o que de Rodrigues Lapa nos diz sobre a "pedagogia da repetição, do mimetismo, o culto soberano do passado e da papinha feita", então em voga. Para além disso, "Desfazem-se regularmente os contactos com a vida; mestre e aluno separam-se sem verdadeiramente



## Universidade de Aveiro

CENTRO INTEGRADO DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS FUNDAMENTAIS DA EDUCAÇÃO  
COMISSÃO CIENTÍFICA  
3800 AVEIRO (Portugal)

se terem compreendido, quanto mais amado. E não raro, cá fora, ficam sendo disfarçados inimigos".

Compreendemos que os princípios já então defenidos por Rodrigues Lapa acerca da necessidade de uma "Reforma profunda de coisas e de homens, compensada por uma ampla autonomia, consciente e responsável" constituia uma afronta ao regime vigente que providenciou a sua exoneração.

Seguiu-se um período particularmente difícil em que ao Mestre Rodrigues Lapa não faltou a coragem necessária, embora lhe tivessem escasseado os meios, para prosseguir com a investigação sobre a língua e a literatura portuguesa medieval; a cultura do Noroeste Hispânico (Galiza), o setecentismo brasileiro e as suas implicações literárias e políticas. Estes últimos trabalhos <sup>foram</sup> levados a cabo no Brasil juntamente com a docência nas Universidades do Rio, de S. Paulo da Baía e de Minas Gerais.

Como o próprio confessou, em 1976, ao jornal "Bairrada Popular", "foi no Brasil que me realizei na dupla função de professor e de investigador". E o seu esforço, a "sua dignidade e eficiência", valeram-lhe por isso a atribuição da medalha da "Inconfidência Mineira" cujo patrono é Tiradentes, o herói da independência do Brasil, e muito querido do Professor Rodrigues Lapa.

Faremos uma breve síntese dos trabalhos editados por este autor depois de 1930, data da publicação da sua tese de doutoramento e do trabalho "Vilancios galegos dos séculos XVII e XVIII";

- (1933) - "As cantigas de Santa Maria", de Afonso X, o Sábio; e
- ~~(1933)~~ - "Lições de Literatura Portuguesa - Época Medieval" (com várias edições posteriores);
- (1935) - "Cartas de Itália" de Lopes de Almeida;
- (1937) - "Marília de Dirceu", de Tomás Gonzaga (onde inclui resultados da sua investigação pessoal)
- (1942) - "Obras completas", publicadas no Brasil, contendo aspectos de vida e obra de Gonzaga;



## Universidade de Aveiro

CENTRO INTEGRADO DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS FUNDAMENTAIS DA EDUCAÇÃO  
COMISSÃO CIENTÍFICA  
3 8 0 0 AVEIRO (Portugal)

- (1945) - "Estilisticada Língua Portuguesa", obra largamente difundida e reformulada; contendo as ultimas edições exemplificação galega e brasileira;
- (1957) - "As obras completas de Tomás António Gonzaga", obra publicada em 2 volumes, pelo Instituto Nacional do Livro (Brasil);
- (1965) - "Miscelânea da língua e literatura portuguesa medieval", editado também no Brasil.
- (1968) - "As cartas Chilenas - um problema Histórico e Filológico".

Dos trabalhos esparsos de Rodrigues Lapa referentes ao Brasil, contam-se cerca de três dezenas, publicados na revista "Seara Nova" da qual foi director e em diversas revistas brasileiras da especialidade.

No que concerne à sua actividade literária divulgada em Portugal, referimos ainda a colaboração na revista "Vértice", nos jornais "República" e "Diário de Notícias", a direcção do jornal "O Diabo" (1935) e a sua última publicação que tem por título: "As minhas razões" e por sub-título "As memórias de um idealista que quiz endireitar o mundo..." Trata-se de <sup>uma vasta</sup> colectânea de trabalhos e entrevistas publicadas desde 1930 em diversos jornais e revistas e considerados pelo autor, do maior interesse e actualidade.

Senhor Reitor, Senhores Professores, Minhas Senhoras e meus Senhores: não foi tarefa fácil resumir o perfil de um intelectual que se dá por nome de: Manuel Rodrigues Lapa.

Relembramos que seu pensamento define um homem de acção e uma "moralidade de consciência" que nortearam toda a sua vida guiada pelos princípios do culto à verdade, de promoção da justiça e da defesa intransigente da liberdade do individuo e da Nação. Estes dotes para além da sua obra, reconhecida internacionalmente em Espanha, no Brasil e em Portugal, levaram a Universidade de Aveiro, ouvido o seu Douto conselho científico a atribuir ao Senhor Professor Doutor



## Universidade de Aveiro

CENTRO INTEGRADO DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS FUNDAMENTAIS DA EDUCAÇÃO

COMISSÃO CIENTÍFICA

3800 AVEIRO (Portugal)

Manuel Rodrigues Lapa o grau de "Doutor Honoris Causa", título que nos coube nestas circunstâncias defender, e que constitui um acto de justiça ao professor, ao cidadão e ao aveirense, para quem a liberdade foi sempre, como ele próprio defendeu no seu último trabalho, " O meu amor e a minha dor ".

Tenho dito.

### Obras consultadas:

- Enciclopedia "Luso Brasileiro"
- Enciclopedia "Verbo"
- Revista: Colóquio-Letras (26) 1975  
(52) 1979

### RODRIGUES LAPA:

- "As minhas razões - memórias de um idealista que quis endireitar o mundo"  
Coimbra Editora; 1983

DEMOGRAFIA ESCOLAR: BREVE NOTA EXPLICATIVA

0 - INTRODUÇÃO.

Com a divulgação desta nota sobre a disciplina de Demografia Escolar pretende-se prestar homenagem à memória do Senhor Professor Doutor João Evangelista Loureiro, a quem devemos não só a sugestão para a criação desta disciplina na Universidade de Aveiro, mas ainda o incentivo para que, em momentos diferentes da nossa carreira, prosseguíssemos com a investigação que iria servir de base à preparação do relatório que apresentámos ao concurso para o provimento de um lugar de Professor Associado desta Universidade.

Embora desejando dar a conhecer, de forma mais exhaustiva, os diferentes capítulos e alíneas que abarcam os temas fundamentais desta matéria, entendemos que tal não caberia nos limites desta nota, mas sim numa publicação de carácter mais específico sobre este tema.

Limitamo-nos, por isso, a apresentar a introdução do referido relatório, onde se procura situar a importância e o interesse da Demografia Escolar no âmbito das outras matérias, genericamente englobadas no conjunto das Ciências da Educação.

Trata-se, como o referirmos, de homenagear o Mestre, colega e amigo que nos acolheu (e a tantos outros colegas do nosso Departamento) e orientou nos primeiros anos da nossa vida universitária.

Aveiro, Maio de 1987

## 1. O INTERESSE DO ENSINO DA DEMOGRAFIA ESCOLAR NA UNIVERSIDADE DE AVEIRO

A inclusão da disciplina de Demografia Escolar nos currícula das licenciaturas em Ensino da Universidade de Aveiro, foi possível a partir do ano lectivo de 1983/84, na sequência da reestruturação das "Licenciaturas em Ensino" em unidades de crédito, contemplada no Decreto Lei - 173/80, o qual veio a permitir alargar o elenco das disciplinas da área científica das Ciências da Educação, passando a Demografia Escolar a ser leccionada em regime de opção, com o peso equivalente a 2 U.C., num total de trinta horas de aulas teóricas.

Por estas razões, a importância desta disciplina fica naturalmente reduzida dada a sua carga horária (2 horas semanais), a natureza e a diversidade das outras matérias que fazem parte, quer da mesma área científica, quer das outras áreas que constituem o "modelo integrado" de formação de professores", adoptado pela Universidade de Aveiro.

Estes alguns dos condicionalismos que estão subjacentes na elaboração deste programa, que noutras circunstâncias deveria contemplar o aprofundamento de alguns dos temas de natureza teórica e, sobretudo, os de carácter prático, através de aulas essencialmente destinadas ao tratamento quantitativo dos elementos utilizados em Demografia. São que, a reduzida carga horária atribuída a esta disciplina e a impossibilidade de se constituírem turmas com um menor número de alunos impedem-nos de orientar a cadeira noutro sentido, mesmo que destinada a uma população escolar, com uma formação bastante diversificada e quase sempre sem grandes conhecimentos no domínio das Ciências Sociais. Daí o nosso interesse e preocupação em estabelecer uma certa ligação e sequência entre as diferentes alíneas já que se os interesses da actual população discente não exigem um nível de conhecimentos aprofundados no domínio da Demografia Matemática, as relações entre os vários indicadores demográficos ganham, no entanto, maior expressão se devidamente quantificados, permitindo assim a sua comparação a nível regional (ou internacional), numa perspectiva de evolução contínua e dinâmica, que a rigidez dos nū-



meros parece à primeira vista, contrariar.

À semelhança do que foi feito na cadeira de Sociologia da Educação (cursos de Mestrado), pensamos que a inclusão de D.E. nos curricula dos cursos de pós-graduação para além de necessária (como complemento do programa daquela disciplina), permitirá uma maior participação dos alunos através da investigação pessoal (ou em grupo) de alguns temas e, simultaneamente, sensibilizar um público mais vasto (formadores de formadores) para uma matéria que, embora aliciante, não regista ainda em Portugal, um número elevado de investigadores com formação específica neste domínio.

Longe de pretendermos colmatar essa lacuna, pensamos que a nossa participação em projectos de investigação comuns a outras Escolas, será indispensável, para que assim os esforços desenvolvidos nesta Universidade tenham efeito multiplicador e permitam, através dos estudos encetados, contribuir não só para o melhor conhecimento da "crosta exterior" da Sociedade portuguesa, mas do próprio sistema de ensino, de tal modo que a "Democratização da Escola" permita atingir "os objectivos da integração escolar de todos, no sentido da efectiva igualdade de oportunidades de sucesso" contrariando, se possível, a tendência para o fracasso, que este movimento hoje tende a acentuar.

Uma vez que, como o reconheceu J.E.LOUREIRO (1985) (18), "as desigualdades mais que resolver-se, acentuam-se, e o desenvolvimento humano é desordenado e comparativamente desajustado".

## 2. AS GRANDES DIVISÕES DE MATÉRIA.

O conteúdo da matéria pode considerar-se repartido por oito capítulos, que abarcam os temas fundamentais a aprofundar numa disciplina desta natureza. Com efeito, conhecidas as limitações de horários impostas pela organização das Licenciaturas em Ensino na U.A. e a experiência recente do funcionamento desta disciplina, pensamos que os capítulos agora indicados poderão orientar investigações autónomas, a nível de pós-graduação. E, simultaneamente, serem acresci-

dos novos temas, sugeridos pelo desenvolvimento das pesquisas nesta área, de modo a integrá-los num todo harmonioso que tenha em conta a evolução do conhecimento nas Ciências Sociais e nas Ciências de Educação, em Portugal.

São as seguintes as grandes divisões da matéria a tratar.

- I - A DEMOGRAFIA COMO CIÊNCIA SOCIAL
- II - DEMOGRAFIA E SOCIEDADE
- III - O CONHECIMENTO DA POPULAÇÃO
- IV - A ESTRUTURA, POR ACTIVIDADES, DA POPULAÇÃO RESIDENTE
- V - A DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO
- VI - OS MOVIMENTOS DA POPULAÇÃO E A SUA IMPORTÂNCIA NO PLANEAMENTO ESCOLAR
- VII - DISPARIDADES REGIONAIS E O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
- VIII - NOTA FINAL: O SISTEMA DE ENSINO PORTUGUÊS E O DESENVOLVIMENTO DOS RECURSOS HUMANOS.

### 3. MEMÓRIA DESCRITIVA DO PROGRAMA (RESUMO)

## I. A DEMOGRAFIA COMO CIÊNCIA SOCIAL.

1. Objecto de estudo da Demografia (gr: demos-povo e grephein-escrever).
2. Evolução e interesse pelos estudos da população (A Fisiocracia; o equilíbrio entre as subsistências e a população - MALTHUS; a aproximação entre a Sociologia positiva e a Demografia-GIRARD).
3. A Demografia Escolar: noção e domínios de estudo (a população docente e discente; a sua evolução e características; as migrações entre o sistema; as causas endógenas e exógenas dos abandonos e reprovações).
4. Os métodos e técnicas de investigação em Demografia (a análise demográfica; tipos de observação e indicadores; o diagrama de Lexis.).
5. A natureza e origem das fontes.

## II. DEMOGRAFIA E SOCIEDADE.

1. A expansão escolar: evolução e significado.
2. Os investimentos demográficos (expansão dos sistemas educativos e o rendimento nacional).
3. A escolaridade obrigatória (a universalidade do ensino através dos indicadores de frequência e aproveitamento escolar).
4. A "acessibilidade" aos equipamentos educativos (física, económica e sócio-cultural)
5. A mobilidade social e a democratização do ensino (a herança cultural e a função conservadora das desigualdades económicas, sociais e culturais).

III - O CONHECIMENTO DA POPULAÇÃO.

1. A estrutura da população (Sexos e idade).
2. As relações entre a estrutura demográfica e os movimentos da população (natural e migratório).
3. A estrutura, por idades, da população e o desenvolvimento do ensino (estruturas etárias da população docente e discente).

IV - A ESTRUTURA POR ACTIVIDADES DA POPULAÇÃO RESIDENTE.

1. A população activa (definição e significado das taxas de actividade)
2. A repartição da população (por idade e sectores de actividade) e a população escolar.
3. A estrutura da população, o nível de desenvolvimento e as necessidades de mão de obra.

V - A DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO.

1. A repartição geográfica da população (densidade e formas de povoa-mentos)
2. A carta escolar (definição e normas para a sua elaboração).
3. A carta escolar e o processo de regionalização.

VI - OS MOVIMENTOS DA POPULAÇÃO E A SUA IMPORTÂNCIA NO PLANEAMENTO ESCOLAR.

1. Os factores naturais de variação de uma população (natalidade e mortalidade)
2. Evolução recente dos factores naturais (natalidade e mortalidade)
3. Relações e significado entre os indicadores de crescimento natural da população e a escolarização.
4. A "Transição demográfica" e a "revolução escolar".
5. As projecções demográficas.

~~VII - DISPARIDADES REGIONAIS E O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (em Portugal)~~

VII - DISPARIDADES REGIONAIS E O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (em Portugal)

1. As regiões homogêneas e o processo de regionalização.
2. A procura do ensino em Portugal e os níveis de desenvolvimento sócio-económico.
3. A descentralização do ensino em Portugal.

VIII - NOTA FINAL: O SISTEMA DE ENSINO PORTUGUÊS E O DESENVOLVIMENTO DOS RECURSOS HUMANOS (a organização do ensino, a inovação tecnológica, as necessidades de mão de obra e o planeamento da educação em Portugal).



## **Seminário: A adolescência e o direito ao amor. Movimento de Defesa da Vida - Lisboa (Abril-1991)**

"A educação sexual como processo de socialização"  
Jorge Arrosteia

1

### **Educação sexual**

#### **1. As aprendizagens escolares**

A aprendizagem de toda uma vasta gama de conhecimentos básicos, de tradições, de modelos, de normas, de valores, de símbolos e de práticas sociais constitui um processo lento no qual todos nós participamos ao longo da nossa vida através de uma rede complexa de interdependências e de influências mútuas que se exercem entre o indivíduo e o meio onde vive.

Nesta perspectiva, a socialização consiste num processo amplo de natureza "psicossocial" através do qual "se forma a personalidade de base, sob influência do meio e particularmente das instituições educativas, familiares, religiosas, etc." (Birou; 1979; 380), sendo por isso objecto de estudo de diversas disciplinas, que não só da psicologia, da antropologia e da sociologia. Compreende-se, no entanto, que dada a natureza deste fenómeno e o interesse daquelas ciências nos fenómenos relacionados com a evolução do pensamento humano, no desenvolvimento da personalidade e do indivíduo, e no estudo das relações entre o ser humano e a sociedade em geral, estas ciências venham a dedicar mais atenção à compreensão dos diversos aspectos relacionados com o fenómeno de socialização.

Note-se que o "processo de aprendizagem" que se inicia com o balbuciar das primeiras letras e a aprendizagem das regras de comportamento familiar e de práticas sociais, de valores familiares, colectivos e outros, embora façam parte do nosso quotidiano desenvolvem-se ao longo de estádios sucessivas do crescimento humano, sendo auxiliada por acção de múltiplos factores e agentes que garantem a aprendizagem de um número elevado de papéis e de atitudes comportamentais, facilitadoras do processo de socialização.

Entre outras definições deste fenómeno retemos a de Cabanas (1984), que define a socialização "como um processo de interacção de aprendizagem social que permite à pessoa humana durante toda a sua vida assumir, interiorizar e integrar na estrutura da sua personalidade as formas e os conteúdos culturais do seu meio ambiente, bem como incorporar-se progressivamente na sociedade na qual há-de viver como membro activo da mesma".

Embora com outro significado, fazem ainda parte deste processo os conhecimentos e as técnicas especializadas que se vão desenvolvendo ao longo de vários ciclos de estudos e que permitem uma adequada capacitação profissional capaz de garantir o exercício de uma actividade, produtiva ou de

2

serviços, no seio das sociedades industrializadas e de serviços em que vivemos. Note-se ainda que a especialização laboral específica das sociedades desenvolvidas e com elevada divisão do trabalho social se realiza não só dentro das próprias instituições escolares mas, fundamentalmente fora delas, privilegiando a acção de outros agentes, que não só a escola, neste processo de socialização.

Tal leque de conhecimentos fazem parte da chamada "educação informal" ou "paralela", cuja relevância nas sociedades pós-industriais é por demais evidente, concorrendo assim com os processos clássicos de ensino-aprendizagem assegurados pela escola tradicional.

Vem a propósito recordar que a transmissão de conhecimentos assegurada essencialmente pelas classes adultas, bem como esta acção exercida pelas gerações mais antigas sobre as mais novas, "que não estão ainda maduras para a vida social", foi uma das primeiras funções atribuídas por Durkheim (1980; 51) à educação que a considerou como uma "socialização metódica das novas gerações", tendo por objectivo "suscitar e desenvolver na criança um certo número de estados físicos, intelectuais e morais que lhe são exigidos pela sociedade política no seu conjunto e pelo meio social no qual se encontra inserido".

Ainda que referindo outras características este tipo de acção identificado globalmente com o processo de "socialização" deverá estar em constante equilíbrio com o crescimento da personalidade, sendo por sua vez um processo:

- contínuo, uma vez que se vai desenvolvendo ao longo de toda a vida do indivíduo. Embora mais intenso na infância e juventude, prossegue ainda na fase adulta embora de forma secundária;

- complexo, porque se realiza de acordo com os diversos estados de crescimento humano e ao longo das diversas fases de desenvolvimento social do indivíduo;

- variado, porque nele interferem diversos factores e agentes, cada um dos quais com uma importância decisiva no desenvolvimento da personalidade individual. Entre estes factores, destacamos os de carácter interno, como os factores psíquicos e biológicos e os factores externos, de natureza sociocultural e interpessoal.

Compreende-se desta forma como o estudo do processo de socialização, embora interessando à psicologia social e à psicologia do desenvolvimento, interessa sobretudo à antropologia e à sociologia, cabendo a esta última atender, fundamentalmente, aos factores ambientais e sociais que promovem



3

ou dificultam o processo, tendo em conta as características do meio social e a relevância dos aspectos, de natureza societal e humana, que interferem no seu desenvolvimento.

## **2 . Educação e desenvolvimento humano**

Como referimos a socialização tem um papel preponderante na construção da personalidade do indivíduo a qual se vai construindo através de um contacto progressivo e de um desenvolvimento, social e afectivo, entre o indivíduo e a família, a escola, os grupos de amigos e a sociedade em geral. Note-se que este contacto progressivo manifesta-se através de certas linhas de conduta, que poderão estar mais ou menos adaptadas aos padrões sociais comuns, permitindo, desta forma, a avaliação do processo de socialização, em sentido positivo, quando essas condutas se apresentam adaptadas ao meio social ou então desadaptadas realçando, neste caso, o fracasso daquele processo.

Como sabemos a preocupação de assegurar uma educação que favoreça o desenvolvimento "pleno e harmonioso da personalidade " de qualquer indivíduo, em particular da criança colocando a acção educativa no centro do próprio desenvolvimento humano, constitui uma das preocupações do nosso sistema educativo. Para tanto terá de recorrer aos pais e educadores, à sociedade em geral e às instituições educativas, baseando-se fundamentalmente nos programas oficiais (sem esquecer, como é óbvio, os "curricula ocultos"), de forma a promover a "permanente acção formativa orientada para favorecer o desenvolvimento global da personalidade, o progresso social e a democratização da sociedade", como estipula a Lei de Bases do Sistema Educativo Português no seu artigo primeiro.

Note-se que de acordo ainda com este documento (artº. 47), "a organização curricular da educação escolar terá em conta a promoção de uma equilibrada harmonia, nos planos horizontal e vertical, entre os níveis de desenvolvimento físico e motor, cognitivo, afectivo, estético, social e moral dos alunos", devendo por isso os planos curriculares incluir um leque variado de ensinamentos que favoreçam esta formação.

É o que estipula o nº. 2 desse mesmo artigo:

- " os planos curriculares do ensino básico incluirão em todos os ciclos e de forma adequada uma área de formação pessoal e social, que pode ter como componentes a educação ecológica, a educação do consumidor, a educação familiar, a educação sexual, a prevenção de acidentes, a educação

4

para a saúde, a educação para a participação nas instituições, serviços cívicos e outros do mesmo âmbito"

Estas algumas das preocupações expressas na Lei 46/86 que deverão completar alguns dos ensinamentos ministrados no seio de outras instituições, familiares ou educativas, de forma a completar a prossecução dos objectivos sócio-afectivos referentes à transmissão de valores e modos de comportamento relativos à convivência social e política, às relações inter-pessoais, aos papéis sociais, à sexualidade, etc.

Como recorda Loureiro (1985; 23), à escola caberá, fundamentalmente, estruturar-se de forma a assegurar uma orientação das aprendizagens mais no sentido da orientação do "desenvolvimento humano " que na "transmissão de conteúdos didácticos", libertando-a, deste modo, da influência da organização social dominante que nela vê, essencialmente, o desenvolvimento da sua função económica e política.

Nesta perspectiva e de acordo ainda com aquele autor, à escola caberia romper com um certo "determinismo genético " promovendo a descoberta das aptidões individuais de forma a transformá-la, directa e primordialmente, como "centro de activação e orientação do desenvolvimento humano ". De acordo ainda com este autor (Loureiro; 1985; 23-24), este processo deverá ser resultado de uma "interacção entre o que cada um é num determinado momento e o seu meio", tendo embora presente que embora cabendo-nos um papel relevante na modificação do meio, este acaba igualmente por nos transformar. É a hipótese que este autor sustenta, ao nível, sobretudo, da aprendizagem formal, quando afirma:

1º - Não há padrões de aprendizagem à priori, porque não pode haver padrões de desenvolvimento...

2º - Não se pode dizer que alguém não seja capaz de aprender, não possa ser escolarizado, porque a aprendizagem passa a ser não descoberta mas construção de aptidões do desenvolvimento de cada um e todo o ser humano como tal é sujeito de desenvolvimento...

3º - O que se aprende não resulta tanto de aptidões específicas para essas aprendizagens como da forma como estas são organizadas...

4º - As aprendizagens são o meio e o instrumento privilegiados nos quais e pelos quais se processa o desenvolvimento humano...

5º - ... as disciplinas, todo o currículo, devem ser organizadas e dadas de modo a constituírem autênticos programas de activação do desenvolvimento humano (desenvolvimento psicológico, social, vocacional, etc.)

5

6º - A aprendizagem tende a ser individualizada ao máximo e o educador será cada vez menos o especialista dum saber para se transformar num especialista do desenvolvimento humano...

7º - ... o modelo da escola poderá ser assim um modelo verdadeiramente educativo, e não ser um modelo psicológico, social ou qualquer outro."

Pensando na realidade portuguesa, logo nos apercebemos da importância da escola no processo de socialização dos alunos, responsabilidade esta que de uma forma global é atribuída ao sistema educativo que entre outras funções deverá assegurar (cf.: artº 3 da Lei 46/86):

- "... a defesa da identidade nacional " e o "reforço da fidelidade à matriz histórica de Portugal, através da consciencialização relativamente ao património cultural do povo português...

- ... a realização do educando, através do pleno desenvolvimento da personalidade, da formação do carácter e da cidadania, preparando-o para uma reflexão consciente sobre os valores espirituais, estéticos, morais e cívicos e proporcionando-lhe um equilibrado desenvolvimento físico;

- a formação cívica e moral dos jovens "

...

O conjunto destes princípios organizativos são desenvolvidos nos diferentes objectivos relativos à educação pré-escolar, ao ensino básico e ao ensino secundário, tendo presente que uma das funções do sistema educativo é o de "responder às necessidades da realidade social, contribuindo para o desenvolvimento pleno e harmonioso da personalidade dos indivíduos, incentivando a formação de cidadãos livres, responsáveis, autónomos e solidários e valorizando a dimensão humana do trabalho" (artº. 2º. da Lei 46/86).

Estas preocupações mantêm-se expressas nos grandes objectivos, quer da educação pré-escolar, quer do ensino básico ( 1º, 2º e 3º ciclos) obrigando-se o sistema educativo a prosseguir, no caso da educação pré-escolar, com uma formação cuidada da criança, permitindo:

- acompanhar, de forma complementar e supletiva, a "acção educativa da família", com a qual deverá estabelecer "estreita cooperação" (artº. 4);

- "estimular as capacidades de cada criança e favorecer a sua formação e o desenvolvimento equilibrado de todas as suas potencialidades;

- contribuir para a estabilidade e segurança afectivas da criança;

- favorecer a observação e a compreensão do meio natural e humano para melhor integração e participação da criança;

6

- desenvolver a formação moral da criança e o sentido da responsabilidade, associado ao da liberdade;

- fomentar a integração da criança em grupos sociais diversos, complementares da família, tendo em vista o desenvolvimento da sociabilidade" ... (artº. 5)

No que concerne o ensino básico- " universal, obrigatório e gratuito", os grandes objectivos referidos na Lei 46/86 (artº 7), estabelecem:

- " assegurar uma formação geral comum a todos os portugueses que lhes garanta a descoberta e o desenvolvimento dos seus interesses e aptidões, capacidade de raciocínio, memória e espírito crítico, criatividade, sentido moral e sensibilidade estética, promovendo a realização individual em harmonia com os valores da solidariedade social;

- assegurar que nesta formação sejam equilibradamente inter-relacionados o saber e o saber fazer, a teoria e a prática, a cultura escolar e a cultura do quotidiano"...

Para tanto são ainda referidos alguns princípios genéricos, de organização curricular, que completam alguns destes objectivos (cf: artº 47).

### **3 . O processo de socialização**

Como referimos a transmissão de conhecimentos constitui uma das tarefas essenciais da escola, sendo certo que a esta não cabe o domínio absoluto na transmissão de saberes, exigindo esta a participação de outros meios e agentes que favoreçam a aquisição de um conjunto de normas de actuação e de regras de convivência que favoreçam a integração social do indivíduo.

Esta concepção está aliás implícita na própria definição de socialização a qual pressupõe uma aprendizagem social que segundo Cabanas (1984; 145), abarca três aspectos distintos: psicológico, cultural e social.

O primeiro pressupõe " um desenvolvimento das estruturas psíquicas do indivíduo de tal forma que este não perca a sua identidade nem autonomia individual" ; o segundo, "os conteúdos e traços culturais específicos de uma sociedade e cultura determinadas" : e o terceiro, uma vasta aprendizagem social - "educação social" - que abarca, a formação de uma "consciência social", a elaboração de uma "postura social" e finalmente uma participação activa - "acção social".

Todos nós reconhecemos, naturalmente, o significado das diversas etapas de crescimento humano e como a cada uma delas corresponde um

7

determinado comportamento e o desempenho de determinados papéis perante o professor, os colegas e os adultos. Sem pretendermos desenvolver este assunto, recordamos apenas as quatro fases do desenvolvimento social do indivíduo, assinaladas por CABANAS (1984; 146), cada uma delas identificada com determinados traços comportamentais. São elas, a fase "pré-social", "egocêntrica", de "exploração" e de "organização".

Note-se que o processo de socialização pode ser ainda entendido de formas distintas mas complementares entre si, como assinala Musgrave (1984): numa perspectiva estrutural, realçando a importância dos papéis que os indivíduos desempenham ao longo da sua vida e nas várias posições que assumem, ou de um outra forma, numa perspectiva interpessoal, através da interacção com os outros.

De acordo com aquele autor (Musgrave; 1984; 20), "qualquer grupo pode ser considerado como um conjunto de posições sociais estruturadas de certa maneira porque os seus membros esperam um certo comportamento uns dos outros". Entende-se, deste modo, que cada um de nós desempenha papéis diferenciados ao longo da nossa vida, conforme a posição que assume na estrutura social e o grupo em que estamos integrados - família, escola, empresa, partido político, autarquias.

Assim se compreende que do desempenho sucessivo destes papéis, ao longo de toda a vida do indivíduo e em interacção constante com os demais membros do grupo a que pertence, resulte a unidade e a coesão da estrutura social dominante.

A segunda perspectiva, de natureza interpessoal, privilegia uma "modelação recíproca" entre duas ou mais pessoas que se "modelam uma à outra à medida que actuam uma sobre a outra" (Musgrave; 1984; 26). Promovendo a aceitação determinados modelos de comportamento ou pelo contrário gerando conflitos, as aprendizagens assentam tantas vezes na aplicação de sanções, geradoras de alguns comportamentos desviantes como resultado, tantas vezes, de uma falha do processo de socialização.

Como assinala Cabanas (1989; 94), sendo a socialização um processo que dura toda a vida, ele abarca três aspectos fundamentais:

- um vertical, que diz respeito aos agentes - família e educadores de todos os tipos - que agem sobre o indivíduo de forma a modelá-lo;
- um horizontal, constituído pela interacção com os pares e com os grupos correspondentes ao mesmo status;
- um outro, projectivo, com vista à preparação do indivíduo para o desempenho futuro de determinadas funções.

8

Ainda segundo o mesmo autor (1989; 94), a socialização poderá ser:

- espontânea, fruto da experiência vivida, ou

- institucionalizada, a que tem lugar "através de instituições que a promovem de forma sistemática e intencional, como a família, a escola, os meios de comunicação social, a profissão, as associações e a comunidade".

Esta questão remete-nos, de imediato, para a análise dos principais agentes de socialização os quais, no dizer de Musgrave (1984; 33), promovem a criação de "uma versão da realidade social no espírito da geração seguinte que pode estar em consonância com a dos adultos ou, nalgumas dimensões, apresentar desvios relativamente aos seus critérios".

#### **4 . Agentes de socialização**

Difícil se torna, numa comunicação desta natureza, referir a importância dos diversos agentes de socialização e o peso relativo de cada um no desenvolvimento da personalidade individual. Mesmo assim não deixaremos de enunciar os aspectos que nos parecem mais relevantes, deixando a sua análise mais circunstanciada para um curso no âmbito da Sociologia da Educação.

A importância da família como primeiro e um dos mais significativos agentes de socialização não constitui novidade para ninguém mesmo para os que por ideologia advogam a sua completa abolição. Daí que se esperem da "instituição familiar " um conjunto de funções principais, que Murdock sistematizou em quatro grandes grupos: a função sexual, a económica, a reprodutora e a educacional.

Deixando para outra oportunidade a análise pormenorizada de cada uma delas, iremos realçar a importância desta última a qual, na sequência do que já foi assinalado por Durkheim, a função educacional é uma forma de "socialização especial ", de "socialização metódica da juventude " através, como o referimos, da acção dos mais velhos.

Como nota Musgrave (1984; 45), "do mesmo modo que os que se tornam membros de qualquer grupo necessitam de aprender os hábitos deste, também os novos membros da família têm de ser socializados nos papéis que respeitam ao estágio do ciclo vital por que estão a passar. No entanto, a família tem uma posição chave na estrutura social, uma vez que é sobretudo através dela que a sociedade em geral inicia os seus novos membros".

9

Com efeito, sendo esta que desde o primeiro momento " fornece cuidados físicos, mas também ensina às crianças a interpretação que os pais fazem da realidade social circundante, sendo dentro da família que a personalidade da criança se desenvolve nos primeiros anos e nos anos de formação" (Musgrave; 1984; 45), os traços futuros da personalidade do indivíduo são marcados pela vivência e pelas marcas da primeira socialização experimentada no seio do sistema familiar.

Dependendo muito embora alguns destes aspectos da natureza e da extensão deste núcleo, bem como de algumas características individuais - marcados fundamentalmente pela hereditariedade biológica - todos reconhecemos a esta instituição um papel notório na transmissão da cultura e dos conhecimentos, das atitudes e dos valores, na modelação da personalidade e do carácter de qualquer cidadão.

Como o reconhece Musgrave (1984; 62), uma das suas funções primordiais é a de "ajudar a criança a atravessar a adolescência com um mínimo de comportamento anti-social, sem no entanto lhe distorcer a personalidade reprimindo-a mais que o devido".

Muito haveria certamente a dizer acerca da escola - da sua organização interna, dos programas, dos agentes e das suas relações com a comunidade - e da importância que esta desempenha como meio de socialização dos alunos.

Como exemplo de uma "organização formal " a escola deverá apresentar-se como um sistema organizado, cimentado por uma

certa interdependência e solidariedade entre os seus membros, prosseguindo igualmente determinados objectivos específicos e em ligação estreita com a sociedade onde se insere.

Destes pressupostos resultará uma certa capacidade de actuação e de intervenção social que atenua os contrastes sociais, a herança cultural, as diferenças de personalidade e os traços da hereditariedade individual carregados pelos alunos, e que não deixam de se traduzir no processo de socialização e de transmissão de conhecimentos que se operam no seio da comunidade escolar.

A este respeito parece-nos uma vez mais oportuno citar Loureiro (1985; 18), quando aponta que o fenómeno de " escolarização da sociedade" não se traduziram em resultados concretos do ponto de vista pedagógico indicando como razões justificativas as que respeitam ao "figurino social " da escola standartizada, "... em que predomina a lei do mais capaz, para não

10

dizer do mais forte e em que o desenvolvimento humano se mede por critérios de ajustamento em relação à "norma", excluindo por definição os que dela se desviam".

Tendo presente a realidade portuguesa, diremos apenas que um dos princípios organizativos referidos na Lei de Bases, aponta a importância do sistema educativo na "realização pessoal e comunitária dos indivíduos", nada acrescentando, no entanto, sobre a estratégia pedagógica a seguir no sentido de promover a redefinição dos valores culturais e a procura das novas identidades culturais reclamadas pela sociedade actual. E entre as novas identidades encontra-se, naturalmente, o posicionamento da educação sexual no contexto dos programas e da formação genérica assegurada pela instituição escolar numa sociedade que tem vindo a experimentar, embora de forma rápida e muitas vezes pouco crítica, os novos padrões de uma civilização urbana e pós-industrial menos ajustada, nalgumas circunstâncias, às características da sociedade tradicional em que vivíamos.

Entre muitos aspectos a assinalar uma palavra, apenas, para a configuração genérica do sistema organizacional e administrativo escolar o qual não deixa de apontar as fraquezas e as incidências de uma explosão escolar acentuada, traduzindo-se, por isso, numa saturação evidente dos espaços e num deficiente acompanhamento pedagógico dos alunos. Estas condições não deixam de se repercutir sobre a classe docente, nas suas condições de trabalho e motivações, recriando um mau clima interno e uma fraca interpenetração entre a escola e a comunidade circundante, dificultando o processo de socialização dos alunos e o diálogo com os restantes agentes deste processo.

Difícil se torna enunciar o papel dos meios de comunicação social em particular da televisão e do cinema, no processo de socialização das crianças, tendo em conta a sua difusão maciça e a quebra da importância da família como meio de socialização decorrente, sobretudo, das transformações sugeridas pelas novas condições tecnológicas e económicas em que vivemos.

Recorde-se, a propósito, como a divisão do trabalho social, a emancipação feminina - traduzida, neste caso, por uma maior participação no mercado de trabalho - o crescimento desmesurado das grandes urbes, sem a correspondente melhoria das infraestruturas de transporte e sociais, etc., se repercutiram nessa perda de influência da família no processo de socialização.



11

Entre outras consequências, o interesse dos meios de comunicação tem sido uma constante os quais, a pretexto do alargamento do mercado de audiências e tendo tantas vezes em conta um perfil standartizado de auditores, acabam por privilegiar certos traços, apenas, da "cultura dos adultos" - baseados tantas vezes no consumismo, no individualismo, na vingança, no terror, etc. - em detrimento dos restantes grupos etários e sociais.

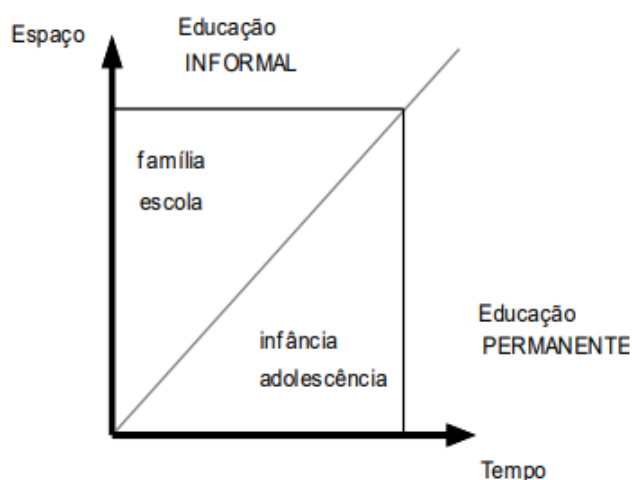
Provocando, muitas vezes, uma autêntica "deformação cultural " os meios de comunicação social não deixam exercer uma acção de sugestão e imitação muito fecunda, promovendo através da sua utilização, como meio de recriação, uma actividade pedagógica relevante na aprendizagem de certas matérias.

As exigências de formação sentidas pelas diversas classes e grupos profissionais são cada vez mais uma constante da sociedade actual que confere igualmente um papel preponderante à chamada educação informal (Figura 1), que se vai operando de forma contínua através de múltiplos processos educativos, indiferenciados e inespecíficos. Como acentua Cabanas (1989; 96), este tipo de educação "... não intencional, inconsciente, por vezes deformadora, geralmente não sistemática, contínua na sua acção e auxiliada por diversos factores sociais", tem vindo cada vez mais a ganhar terreno sobre a chamada educação formal (que é assegurada pelo sistema educativo), tornando-se por vezes de valor pedagógico duvidoso e tantas vezes contraproducente.

Dado o seu carácter difuso, espontâneo e ambiental, este tipo de educação tem vindo a fortalecer o peso da chamada "escola paralela " cuja eficácia persuasiva resulta, como acentua Cabanas (1989; 96), de "não actuar a nível crítico, mas quase sempre a nível emocional, exercendo sobre o indivíduo uma sugestão quando não uma verdadeira manipulação".

FIG. 1

12



in: CABANAS; 1989; 96

Se associarmos estas características ao processo de socialização, logo nos apercebemos como os canais da "educação informal" são bastante variados confundindo-se muitas vezes com os próprios agentes de socialização. Entre aqueles destacamos, para além dos meios de comunicação que temos vindo a considerar, os grupos de amigos e as respectivas sub-culturas, os livros e a imprensa, os espectáculos, os clubes, etc.

Pensem noutro grupo de agentes de socialização, as associações, em particular as associações profissionais, sindicais e outras, geralmente atentas não só à qualificação profissional dos seus quadros, mas ainda à formação profissional e ideológica dos seus filiados.

Embora de forma distinta, consideremos dois casos deste processo. O primeiro relacionado com a qualificação profissional dos seus membros e o interesse das associações profissionais promoverem a formação contínua dos seus associados. Este tipo de intervenção tem em vista acompanhar os efeitos da evolução tecnológica e a minimizar os problemas, cada vez mais complexos, que se põem ao cidadão incapaz de acompanhar, isoladamente, esses avanços.

Referimo-nos, em particular, aos diversos programas que constituem a chamada "educação permanente", onde se inclui, naturalmente, este seminário e nos seus reflexos imediatos sobre os processos e métodos de

13

leccionação e abordagem de um fenómeno tão complexo, quanto actual, como é a educação sexual.

Podemos afirmar que as necessidades de uma formação contínua e permanente resultam não de um mero capricho ou prazer de aperfeiçoamento da formação inicial, mas como uma exigência dos cidadãos no sentido de aproveitarem ao máximo as suas capacidades e os efeitos da inovação tecnológica que nos rodeia.

Tratando-se, embora, de uma forma distinta de socialização, o papel das associações não deixa de ser notória quer neste domínio quer, sobretudo, no âmbito da formação político-ideológica dos seus membros. Podemos, neste caso, falar de uma forma de socialização política, orientada fundamentalmente para a formação de "élites" e de quadros de chefia para os diversos níveis de decisão e de intervenção política.

Resta-nos, finalmente, considerar a importância da comunidade neste complexo e vasto processo de socialização. Pensamos, fundamentalmente, na acção exercida pelos membros de um determinado agrupamento social e humano, "com uma certa proximidade de residência e podendo estabelecer eventualmente relações sociais entre os membros..." (Birou; 1978; 76).

Nestas condições e como foi anteriormente notado, os símbolos, as ideias, os valores e as normas de comportamento transmitidas, porque repousam tantas vezes numa idêntica "herança cultural", numa "consciência colectiva comum", mais não fazem do que transmitir os "modelos sociais" existentes fundamentados, a maior parte das vezes, nas tradições, nos costumes, nas rotinas. Note-se que apesar dos "modelos sociais" constituírem "um nível ou camada de profundidade especial da realidade social" (Gurvitch; 1979; 95), não deixam de actuar ao nível das "condutas colectivas", funcionando assim um apreciável elemento neste processo de socialização.

Consideramos ainda, como membros desta comunidade, o caso dos grupos de amigos e colegas os quais, cultivando determinadas culturas juvenis têm um papel relevante na transmissão de saberes, na aprendizagem de novos papéis e na modelação de novas formas de comportamento individuais e colectivas reforçando por isso o peso dos factores sociais e ambientais neste processo de socialização.

Como acentua Musgrave (1984; 109), "os grupos servem-se de fontes culturais do seu meio para criarem novos estilos e para exprimirem significados generacionais". Este fenómeno surge como resultado de uma

14

emancipação cada vez maior dos jovens que escapando ao controlo da escola, e da família, desenvolvem cada vez mais actividades fora dessas instituições, quando muitas delas poderiam ser acompanhadas, doutra forma, se não fora a ocorrência da massificação escolar.

Tal facto não deixa de reforçar o desenvolvimento de várias subculturas, como o demonstrou Coleman (in: Musgrave; 1984; 121), que em resultado de pesquisas efectuadas em escolas secundárias americanas encontrou quatro tipos de subculturas dominantes: a subcultura de divertimento, a escolar, a vocacional e a delinquente. Exemplificando com os resultados deste autor, " a maior parte dos alunos eram membros da primeira cultura, que se baseava na sua participação, através dos grupos de colegas, na vasta gama de recursos extracurriculares de que dispõem as escolas secundárias americanas, e nas muitas actividades de preenchimento dos tempos livres fora das horas de escolaridade mas preparadas na escola."

Desta forma os alunos frequentavam a escola, não com intuítos de participarem nas actividades escolares, mas sim com a finalidade de se encontrarem com os colegas e amigos, sendo a escola não tanto um local de aprendizagem mas sim de encontro e diversão.

Como acentuámos, dada a multiplicidade de subculturas juvenis, o aparecimento de "comportamentos desviantes" surge como reflexo normal desta heterogeneidade da população escolar, da multiplicidade de projectos que os animam, da herança cultural que transportam e das características (dimensão, alternativas de tempos livres, apoio pedagógico,...) da própria escola. Daí que o aparecimento de grupos com valores opostos à própria escola seja uma constante, dependendo os seus efeitos não só da base familiar desses alunos, mas ainda do êxito alcançado pela população juvenil nas respectivas actividades curriculares. Comprova-o, aliás, mais uma transcrição de Musgrave (1984; 123) quando escreve: "...o tipo de grupo de colegas a que o adolescente adere e a medida em que é por ele influenciado a favor ou contra a escola radicar-se-á...largamente nas suas próprias circunstâncias familiares".

## **5 . Nota sobre os agentes de educação sexual**

Os exemplos anteriormente citados de agentes de socialização servem, em simultâneo, de meios de educação sexual, sendo certo que este processo

15

abarca um leque amplo de transmissão de conhecimentos onde se incluem, naturalmente os que respeitam as questões da sexualidade.

De entre os exemplos citados não deixamos de realçar o papel primordial da família, da escola, dos grupos de amigos, dos meios de comunicação social e ainda da Igreja (ou da Igrejas), os quais desempenham (ou deveriam desempenhar) um papel relevante neste processo educativo.

Sem nos determos sobre quaisquer deles, porque isso foi já objecto de outras comunicações, recordamos apenas que os conteúdos da educação sexual, embora dispersos por várias matérias e disciplinas - em particular da Biologia, da Psicologia, da Moral... - deverão ser ministrados articuladamente pelos diversos agentes, obedecendo naturalmente às etapas do desenvolvimento humano dos nossos educandos. Daí que o problema da educação sexual, como processo de socialização e por tais razões contínuo, complexo e variado exige, mais do qualquer outro tipo de aprendizagens, um cuidado muito especial, processando-se de forma progressiva mas esclarecedora, de forma a garantir um desenvolvimento harmonioso e completo dos nossos educandos.

Tais preocupações estão de alguma forma expressas na legislação que contempla a educação sexual dos jovens ( cf: Lei 3/84 de 24 de Março ) que embora cometendo ao Estado "a garantia da educação sexual dos jovens através da escola, das organizações sanitárias e dos meios de comunicação social" encara a família como um espaço privilegiado neste processo de formação. Da mesma forma prevê a divulgação de certos conhecimentos sobre anatomia, fisiologia, genética e sexualidade nos programas escolares preconizando ainda a formação, inicial e permanente, dos professores responsáveis pela leccionação destas matérias.

Não nos pronunciando sobre nenhum destes aspectos, porque outros prelectores o fizeram, recordamos apenas que consistindo a educação "numa socialização metódica das gerações mais novas" , como função colectiva que é, ela deve responder, como o refere ainda Durkheim (1980; 53), "às necessidades sociais" da população. Nesta perspectiva encaramos que todos os esforços incentivados pelo Estado, mas levados a cabo pelos educadores, pelos pais, pelas entidades públicas e privadas e pela sociedade em geral, virão a contribuir para o "desenvolvimento global da personalidade, o progresso social e a democratização da sociedade" como estipula o artigo primeiro da Lei de Bases do Sistema Educativo Português.

**Bibliografia**

Birou, A. (1978) - *Dicionário das ciências sociais*. Lisboa; Publicações Dom Quixote

Cabanas, José Maria Quintana (1984) - *Sociologia y economía de la educación*. Madrid; Anaya

Cabanas, José Maria Quintana 1989 - *Sociologia de la educación*. Madrid; Dykinson

Durkheim, Émile (1980) - *Éducation et sociologie*. Paris; PUF

Loureiro, João Evangelista (coord.) (1985) - *O futuro da educação nas novas condições sociais, económicas e tecnológicas*. Aveiro; Universidade de Aveiro

Musgrave, P.W. (1984) - *Sociologia da educação*. Lisboa; Fundação Calouste Gulbenkian

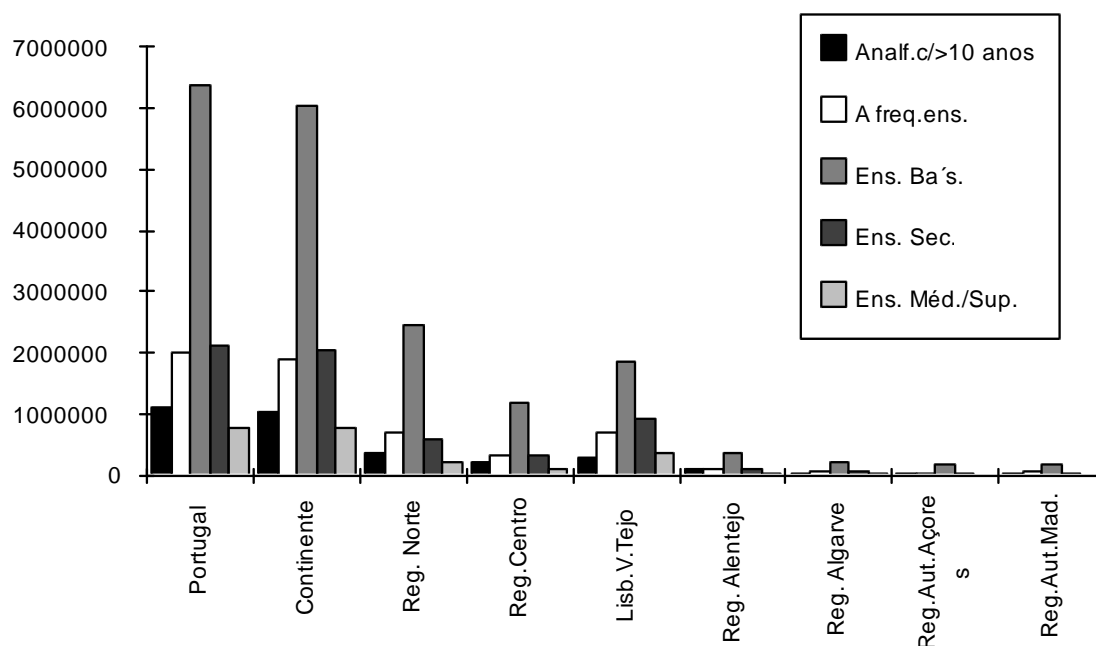
## **Demografia Escolar: da explosão à recessão**

### **1. A propósito de um conceito**

A publicação dos dados do último recenseamento geral da população portuguesa permitem-nos apreciar uma das tendências que se vinha a esboçar nos censos anteriores, relativa ao crescimento moderado dos habitantes, por via da evolução dos movimentos natural e migratório, bem como a alteração significativa das suas estruturas demográficas. Por outro lado, estes dados permitem-nos ajuizar do nível de instrução da população do país, segundo o grupo etário e o sexo, por NUTII e NUTIII no Continente e nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira (Figura 1).

A apreciação destes elementos, embora merecendo outro tipo de análise mais detalhada por municípios, não deixa mesmo assim de nos servir de base para recordar alguns aspectos relativos à "demografia escolar" - como ramo especializado da Demografia interessado no estudo quantitativo da população escolar (Arroteia, 1991.b; 180) e à sua importância no diagnóstico do sistema educativo. A pertinência da consulta destes elementos resulta fundamentalmente do interesse de se proceder a um levantamento exacto da procura e oferta dos equipamentos educativos, bem como da identificação dos desequilíbrios existentes no acesso e no sucesso educativos com vista não só à elaboração das projecções relativas às necessidades de escolarização, mas também da elaboração de propostas que assegurem uma igualização das condições de ensino e o respeito por certas normas de utilização dos espaços e dos professores (IIPE; 1982; 16).

Figura 1 - População residente segundo a frequência e o nível de ensino atingido - 1991 (NUTII)



Fonte: INE

Por outro lado, a apreciação de alguns indicadores relativos à população escolar (número actual, sua distribuição por ciclos de estudo, sua evolução no tempo e duração da "esperança de vida escolar") e ao nível de instrução dos restantes habitantes constitui um auxiliar precioso que nos permite apreciar o estágio de bem-estar social num determinado território. Recorde-se que os valores indicativos de um crescimento negativo da população escolar e os baixos níveis de instrução dos habitantes fazem-se geralmente acompanhar de outros índices reveladores de repulsão demográfica, indiciadores de um fraco nível de desenvolvimento social, económico e cultural dessas regiões. Como o referimos noutra local em qualquer sociedade o acréscimo da esperança de vida traduz uma melhoria significativa das condições de vida, de bem-estar e de desenvolvimento sócio-económico dessa população, sendo certo que quanto mais elevada for a esperança de vida escolar-média de uma população, tanto maior será o seu nível sócio-cultural e as perspectivas de um crescimento mais harmonioso dos diversos sectores de actividade (Arroteia; 1991.b; 125).



Note-se que a apreciação da população escolar (docente e discente) tem vindo igualmente a merecer uma atenção crescente por parte de cientistas com formação diferenciada (e não só dos pedagogos) que se ocupam do estudo das diversas questões relacionadas com o nosso sistema educativo, bem como das suas disfunções e contrastes. Por esta razão nos parece oportuno recordar algumas noções e métodos de análise utilizados em demografia que nos poderão servir para a melhor compreensão do sistema educativo e das suas relações com os demais sistemas sociais.

Confiemos em algumas definições. Para Girard (1970; XVIII), a "demografia escolar" estuda as características, a evolução, a distribuição e frequência da população nos diferentes graus de ensino, a duração de cada ciclo de estudos, os abandonos e as "migrações" entre os diferentes ciclos, tendo em conta que as reprovações e os abandonos estão ligados a fenómenos patológicos e a causas exógenas relacionadas com o sistema escolar, ou endógenas em ligação com as aptidões individuais.

Por outro lado, a "demografia escolar" não deixará igualmente de se interessar pelo conhecimento das características do corpo docente, relativas ao número e estrutura por sexo e idades, às qualificações profissionais, à sua origem social e geográfica bem como à sua distribuição espacial e por níveis de ensino, por forma a auxiliar a entender as condições reais de democratização da educação e nesse sentido ajudar as tomadas de decisão relativas ao planeamento e à política educativa.

Neste sentido o campo de estudo da "demografia escolar" ultrapassa o mero conhecimento da estrutura e dos movimentos da população para se interessar pelas condições associadas ao desenvolvimento económico, às reformas sociais e à inovação tecnológica das sociedades pós-industriais, identificadas por uma hierarquia de sistemas de naturezas diferentes (Touraine; 1982; 103) e elevado grau de diferenciação.

## **2. Os efectivos escolares: significado e tendências**

De acordo com as citações anteriores e sem esquecer que a demografia é uma ciência que tem por objecto o estudo das populações humanas e trata da sua dimensão, da sua estrutura, da sua evolução e dos seus caracteres gerais encarados principalmente de um ponto de vista quantitativo (Girard; 1982; 137), pensamos de imediato nos efectivos escolares. Note-se que o aumento destes efectivos, registado há mais de dois séculos nos países industrializados do ocidente europeu, só tardiamente, no termo da 2ª guerra mundial é que se tornou extensivo aos restantes países, principalmente aos que a partir de então experimentaram os efeitos directos da chamada revolução industrial. Inicialmente aquele aumento da população escolar verificou-se apenas no ensino elementar (séculos XVII e XVIII) e a partir do século XIX passou a registar-se no ensino secundário (cf: Clerc; 1974; 235), produzindo os mesmos efeitos que mais tarde, a chamada "explosão escolar", acabaria por originar nos diferentes sistemas educativos.

Pelo contrário o aumento dos efectivos escolares no ensino superior não se explica tanto pelo crescimento total da população nem acompanha sistematicamente a evolução dos seus movimentos naturais. Resulta do acréscimo da população dos jovens que em cada ano e para além da escolaridade obrigatória, prosseguem os seus estudos numa escola ou numa universidade, sugestionados tantas vezes pelas perspectivas de mobilidade profissional e social, conferidas pela titularidade de um diploma de estudos superiores.

De realçar que acréscimo da população neste subsistema de ensino é uma consequência das grandes transformações sociais, económicas e tecnológicas decorrentes do processo de revolução industrial, cujas consequências se traduzem hoje em dia por um envelhecimento dos habitantes e redução drástica da fecundidade, por um crescimento urbano acentuado e por uma maior igualdade de sexos e mobilidade social.

Este fenómeno verifica-se de igual modo nos países mais industrializadas e nos que se encontram em vias de desenvolvimento onde ocorrem o mesmo tipo

de fenómenos, salvo no que respeita ao envelhecimento dos habitantes uma vez que os valores de natalidade persistem, nestes casos, ainda bastante elevados. Tal situação constitui um dos entraves ao desenvolvimento da educação em virtude dos investimentos a realizar não só neste sector, mas igualmente na economia, na saúde, na assistência social, etc., tanto mais necessários quanto maior fôr o ritmo de crescimento da população. Com efeito embora nas economias tradicionais a população seja considerada uma força produtiva por excelência, e seu crescimento contínuo implica a realização constante de investimentos demográficos sobre o rendimento nacional para garantir a manutenção do nível de vida anterior (Girard, 1968, 24), estando calculado que um crescimento anual da ordem de 1% custa, para manter o nível de vida anterior, 5% a 8% do rendimento nacional e um crescimento anual de 2% a 2,5% supõe a imobilização de 12% a 22% do rendimento nacional (Girard; 1968; 23).

Repare-se que a par destas dificuldades, de natureza económica, a progressão nos estudos da população jovem é muitas vezes contrariada pelo próprio sistema de ensino, em regra mal-adaptado ao número crescente de alunos e tantas vezes às necessidades de desenvolvimento actuais. Por outro lado, as perspectivas de mobilidade crescente e de acesso aos estudos superiores ou do exercício de funções elevadas na vida social não é idêntica para as crianças dos diferentes meios. Daqui decorre que embora a melhoria do nível de instrução de uma população seja vital para o desenvolvimento económico e social de um país, o seu crescimento rápido não deixa de constituir um obstáculo em virtude da necessidade dos investimentos demográficos.

Retomando o caso português a duração da escolaridade obrigatória passou, depois da publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo - Lei nº 46/86- para nove anos, período que veio a oscilar várias vezes desde o início deste século. Recordamos a sua duração de cinco anos desde 1919, e a sua redução para três anos estabelecida em Março de 1930; o seu alargamento para quatro anos a ambos os sexos em Maio de 1960 - pondo assim termo a uma situação existente desde 1956 que tornara o ensino obrigatório de quatro anos para os rapazes e de

três anos para as raparigas - e finalmente o seu alargamento para seis anos em 1964.

Como compreendemos o alargamento do período de escolaridade acompanhou os esforços de "democratização" do ensino sentidos no nosso sistema educativo, devido às pressões feitas pelos restantes países europeus para o alargamento do período de escolaridade obrigatória. Por estas razões o aumento da população escolar não deixou de se acentuar no decurso dos últimos anos, principalmente nos ciclos de estudo posteriores.

Alguns valores recentes relativos ao continente, podem comprová-lo. Entre 1980/81 e 1989/90, o número de alunos inscritos no 1º ciclo do ensino básico, passou de 825824 para 626553; as inscrições no 2º ciclo do ensino básico passaram de 285646 no primeiro ano para 316415 no último; as inscrições no 3º ciclo do ensino básico subiram de 230087 no primeiro caso para 346930 no último e o nº de matrículas no 10º e 11ºanos, passou de 90134 em 1980/81 para 129872 em 1988/89. Note-se que em relação ao ensino médio e superior estes valores passaram de 78300 para 146787 respectivamente no primeiro e no último ano referidos.

Os valores anteriores mostram como o aumento geral dos alunos registado nos diferentes níveis de ensino acusa já um decréscimo acentuado da população no 1º ciclo do ensino básico, em consequência da redução das taxas de natalidade registadas na população portuguesa de há alguns anos a esta parte.

Pelo contrário no que respeita aos restantes níveis de ensino continua a verificar-se um acréscimo devido quer ao aumento da "esperança de vida escolar" quer ao alargamento da própria rede e às perspectivas de mobilidade social esperadas pela titularidade de um diploma (Quadro I).

QUADRO I - Evolução do nº de alunos matriculados na educação pré-escolar e ensinos básico e secundário

Nív.Ens.	84/85	85/86	86/87	87/88	88/89	89/90	90/91	91/92	92/93	93/94
Pré-esc.	116,3	128,0	160,1	170,0	175,1	179,7	188,2			
1ª ciclo	899,3	846,3	715,8	668,8	635,1	603,8	584,7			
2º ciclo	375,5	391,7	370,6	366,4	346,3	328,7	324,2			
3º ciclo	355,3	376,1	444,9	458,5	439,3	429,1	441,5			
Secund.	274,9	298,0	331,3	348,5	325,0	327,5	339,0			
Total	2021,5	2022,9	1921,0	1877,8						

Fonte: M.E.

No que concerne a população docente os dados contidos no Quadro II dão-nos igualmente conta da sua evolução no tempo e distribuição por níveis de ensino. Como podemos verificar o decréscimo registado ao nível do 1º ciclo do ensino básico acompanhou a quebra de alunos ocorrido neste nível de ensino enquanto que o aumento verificado nos outros níveis foi motivado pelo alargamento da rede operado nos últimos anos.

QUADRO II - Docentes por níveis de ensino

Nív de ensino	81/82	82/83	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88	88/89	89/90
Ed.Pré-Esc.	1542	1796	1796	1796	2576	2739	3151	3084	3431
1º C.Ens.Bás.	39157	39275	38114	38463	38817	39185	37109	37109	37188
2º C.Ens.Bás.	27412	27446	27024	27374	26565	27080	26843	27283	26960
3º C.+E.Sec.	29837	31244	34810	37841	39685	42286	46832	49031	50919
E..Sup.	8006	9738	9582	7812	9585	11330	12041	12770	13199
Outro	1978	2008	1997	2575	2345	1761	1374	1377	1380
Total	107932	-	113323	-	119573	-	127350	-	133077

Fonte: M.E.; 1992

Como sabemos cabendo à demografia o estudo das populações humanas, dos seus efectivos e composição segundo diferentes critérios (idade, estado matrimonial, repartição em famílias, grau de instrução, etc), o conhecimento dos fenómenos que influenciam esta composição e a evolução destas populações (natalidade, mortalidade), bem como as relações recíprocas que se estabelecem entre o estado da população e a sua evolução...(cf; Pressat; 1979; 39), estes factos não se podem entender sem o conhecimento do contexto social onde aqueles se desenrolam (cf; Grawitz; 1981; pp. 267-269).

Nestas circunstâncias a aproximação da demografia à sociologia é cada vez mais evidente tendo em conta que enquanto ciências, tanto sob a forma teórica, como nas suas aplicações nasceram do encontro entre o desejo de conhecerem melhor e de compreenderem os fenómenos humanos (Girard; 1982; 134). Tal conhecimento permite, em muitos casos, uma intervenção directa isto é a possibilidade de agir sobre a sociedade e de a mudar (Girard; 1982; 134) através de um processo contínuo de socialização, entendendo-se esta como a dinâmica de transmissão de cultura, o processo pelo qual os homens aprendem as regras e as práticas dos grupos sociais (Worseley; 1977; 203) e onde o ensino - "educação deliberada" - constitui apenas uma parte desse processo.

Tal como em demografia o método de análise específico da "demografia escolar" é a "análise demográfica" que se pode definir como a forma de análise estatística adaptada ao estudo das populações humanas (Pressat; 1979; 8). Como recorda Nazareth (1988.a; 202) este tipo de análise pode ser aplicada às manifestações de um fenómeno num período de tempo (normalmente o ano civil) - "análise transversal ou de momento" - ou pelo contrário interessar-se pela sua manifestação ao longo da vida dos indivíduos, o que envolve necessariamente vários anos de calendário (Nazareth; 1988.a; 202) - "análise longitudinal ou por coortes".

Contudo e contrariamente ao que sucede em demografia, em "demografia escolar" os marcos importantes da vida de um indivíduo não são o nascimento e a morte, mas sim as datas de ingresso e o abandono do sistema de ensino. Durante este lapso de tempo - "vida escolar" -, igualmente podemos verificar um conjunto de "migrações" isto é, à transferência entre os diferentes níveis, tendo sempre presente que a ocorrência destes movimentos está ligada às perspectivas de mobilidade ditadas pelo estatuto social da família.

Como notámos o estudo quantitativo da população humana não esconde que a variedade dos fenómenos demográficos - natalidade, nupcialidade, fecundidade, mortalidade, etc. - exerçam os seus efeitos imediatos sobre a estrutura e a evolução dos habitantes de um determinado país ou região. Daqui se conclui ser o "tempo" uma das variáveis essenciais em demografia o qual importa ser

medido através de uma representação gráfica privilegiada: o "diagrama de Lexis". Este diagrama facilita-nos os dois tipos de análise já indicados: a "análise longitudinal" e a "análise transversal" as quais, se aplicadas à "vida escolar" de um indivíduo, nos permitem seguir o seu percurso dentro do sistema de ensino ou tão somente os níveis de escolarização obtidos à saída deste sistema.

Uma última palavra para as fontes demográficas. Entre as fontes privilegiadas para recolha destes últimos elementos contamos com as "Estatísticas da Educação" já que observação dos acontecimentos à medida que se processam ou quando ocorrem, só é possível por meio da consulta directa dos processos escolares dos alunos ou de outras informações mais especializadas.

### **3. A democratização do ensino: extensão e indicadores**

Como já dissémos embora a variação da população escolar acompanhe a evolução dos fenómenos demográficos, não deixa de mostrar a existência de outros condicionalismos que têm a ver com a localização da rede escolar - "acessibilidade física" - bem como com as barreiras de natureza económica e cultural que se levantam a esta população. No que à primeira diz respeito, as distâncias ditadas pelas condições de relevo, pelas vias de comunicação, pela distância real e pelos tempos do percurso têm sugerido algumas medidas de compensação, caso da rede de transportes escolares, que permite ultrapassar muitas daquelas dificuldades.

Note-se que em "demografia escolar" tão importante se trata conhecer a população escolar, as suas características e os diversos fenómenos relacionados com a população discente... relacionando-os com os restantes fenómenos, de natureza social, que ocorrem na sociedade (Arroteia; 1991.b; 180) como igualmente a localização dos equipamentos educativos, as densidades demográficas e as áreas de recrutamento dos alunos. Nestas circunstâncias a elaboração da "carta escolar" surge como um instrumento indispensável do planeamento local e regional, capaz de auxiliar em muitas das tomadas de decisão.

Quanto aos outros obstáculos, a "acessibilidade económica" e a "acessibilidade cultural" constituem-se como factores condicionantes desta frequência, sobretudo nos níveis de escolaridade pós-obrigatória. Com efeito se a democratização do ensino é praticamente conseguida a nível do ensino básico, o alargamento da "esperança de vida escolar" para além do período de escolaridade obrigatória anda intimamente ligada às dificuldades sócio-económicas e ao nível de vida dos cidadãos. Isto porque os "custos" da frequência escolar devem ser calculados não só em função das despesas correntes com a educação, mas ainda tomando em consideração os custos indirectos que um indivíduo deveria auferir se tivesse optado pelo exercício de uma actividade profissional.

Quanto à "acessibilidade social e cultural" ela acaba por se traduzir num fenómeno de auto eliminação da parte de alguns grupos sociais por via das distâncias sociais e culturais que afastam os diferentes grupos e classes sociais (cf: Carron e Châu; 1981). Como assinala outro autor (Gras, 1974, 283), a sub-educação dos pais nas classes desfavorecidas, coloca-os numa situação difícil perante a orientação das crianças, porque os impede de aperceber todas as perspectivas que oferece cada nível escolar dificultando, por isso, a sua mobilidade social.

Note-se que o desejo de mobilidade social através da educação constitui um dos factores da actual "procura social" da educação, é comum a todos os grupos sociais, mas manifesta-se principalmente entre os menos favorecidos. Sendo assim a "democratização da educação" surge como um factor importante no restabelecimento da igualdade de oportunidades, principalmente em sociedades estratificadas onde a escola funciona, frequentemente, como agente de reprodução da estrutura das classes (Gras; 1974; 39).

No que à situação portuguesa diz respeito, a "democratização da educação" é defendida pela Constituição da República Portuguesa (artº nº 73) cabendo ao Estado garantir o acesso e o êxito escolar. Neste sentido o mesmo documento preconiza ainda que o ensino ser modificado de modo a superar qualquer função conservadora de desigualdades económicas, sociais e culturais (artº nº 74). Também a Lei nº 46/86 - Lei de Bases do Sistema Educativo - defende caber ao



Estado promover a democratização do ensino, garantindo o direito a uma justa e efectiva igualdade de oportunidades no acesso e sucesso escolares (artº nº 2). Por outro lado, e na esteira do que anteriormente referimos acerca das assimetrias regionais, cabe também ao nosso sistema educativo contribuir para a correcção das assimetrias de desenvolvimento regional e local, devendo incrementar em todas as regiões do País a igualdade no acesso aos benefícios da educação, da cultura e da ciência.

A apreciação da Figura 3, relativa à variação da população escolar no ensino secundário, mostra-nos como alguns dos valores relativos à escolarização dos alunos nas nossas escolas diferem de região para região, acompanhando outros contrastes regionais.

Como demos inicialmente a entender, o aprofundamento do significado de alguns valores relacionados com a frequência e o aproveitamento escolares deverá ser igualmente completado através do cálculo de alguns indicadores que permitam a sua comparação entre diferentes regiões do país e o melhor conhecimento do funcionamento interno do nosso sistema educativo. Passaremos a enunciar alguns deles deixando a sua explicação e cálculo para ser apreciado noutros estudos da especialidade.

Os de resolução mais simples referem-se à "escolarização" dos alunos expressas nas respectivas taxas. Recorde-se que de acordo com Pressat (1979; 243), estas poderão definir-se como uma relação entre os acontecimentos registados numa determinada população e a sua população média durante um determinado período, sendo designadas "taxas brutas" as que medem a frequência com que os fenómenos demográficos se manifestam no conjunto da população e "taxas específicas" as que se restringem a determinadas parcelas dessa população. De acordo com esta definição ganham particular relevância as seguintes: quanto à "escolarização", as taxas bruta, geral e específica de escolarização.

Um segundo grupo de indicadores diz respeito às taxas de "aproveitamento". Destas destacamos as taxas de aprovação e de reprovação, as taxas de repetência e de passagem, a taxa de retenção, etc. No que respeita aos "abandonos" salientamos as taxas de abandono dos aprovados e dos reprovados e a taxa de

desistência. Por fim resta considerar outros indicadores ou índices relativos, por exemplo, ao aproveitamento escolar e às entradas e saídas do sistema.

Não sendo tratados de forma exaustiva, os indicadores anteriores permitem-nos, se devidamente calculados, conhecer alguns dos aspectos da demografia interna do sistema educativo, sendo certo que tal conhecimento será ampliado se aos elementos em apreço associarmos outros dados tais como os rácios e os quocientes que melhor nos permitam aprofundar o diagnóstico deste sistema. Da mesma forma será da maior utilidade a utilização de outros indicadores que contemplem a cobertura e a estrutura do sistema, a qualidade e o rendimento do processo educativo, os seus gastos e financiamento e eventualmente os restantes indicadores de natureza macro-económica, social e cultural que precisem o contexto em que se desenvolvem as actividades ensino-aprendizagem (cf: Arroteia; 1991.b; 69).

## BIBLIOGRAFIA

- ARROTEIA, Jorge Carvalho (1986) - Demografia escolar  
Aveiro: Universidade de Aveiro (Policopiado)  
1991 - Desequilíbrios demográficos do sistema educativo português  
Aveiro; Universidade de Aveiro (Cadernos de Análise Sócio-Organizacional da Educação; nº 3)  
1991.b - Análise social da educação: indicadores e conceitos. Leiria; ROBLE Edições
- CARRON, G. e CHÂU, Ta N. (coord.)  
1981 - Disparités régionales dans le développement de l'éducation  
Paris; Institut International de Planification de l'Éducation/UNESCO
- CAZENEUVE, J. e VICTOROFF, D.  
1982 - Dicionário de demografia  
Lisboa; VERBO
- CLERC, Paul  
1974 - "Démographie scolaire"  
in: Debesse et Mialaret; 1974; pp. 219.278
- DEBESSE, M. e MIALARET, G.  
1974 - Traité des sciences pédagogiques - vol 6 - Aspects sociaux de l'éducation  
Paris; P.U.F.
- GEP  
1992 - Sistema educativo português: situação e tendências-1990  
Lisboa; Gabinete de Estudos e Planeamento-Ministério da Educação
- GIRARD, Alain  
1970 - "Introduction"

- in: Population et enseignement  
Paris; P.U.F. (pp. XVII-XXXII)  
1982 - "A demografia"  
in: Cazeneuve e Victoroff; 1982; pp. 133-158
- GRAS, Alain  
1974 - Sociologie de l'éducation  
Paris; Larousse
- GRAWITZ, Madeleine  
1981 - Méthodes en sciences sociales  
Paris; Dalloz
- IPE  
1982 - Cours intensif de formation sur la méthodologie de la carte scolaire-Raport  
Paris; Institut International de Planification de l'Éducation/UNESCO (Policopiado)
- INE  
1993 - Censos 91 (resultados pré-definitivos)  
Lisboa; Instituto Nacional de Estatística
- 1994 - Censos 91 (resultados definitivos)  
Lisboa; Instituto Nacional de Estatística
- M.E.  
1994 - Anuário 94/95  
Lisboa; Ministério da Educação
- NAZARETH, J. Manuel  
1988 .a)- Princípios e métodos de análise da demografia portuguesa  
Lisboa; Editorial Presença  
.b)- Unidade e diversidade da demografia portuguesa no final do século XX  
Lisboa; Fundação Calouste Gulbenkian
- PRESSAT, Roland  
1979 - Dictionnaire de démographie  
Paris; P.U.F.
- TOURAINÉ, Alain  
1982 - Pela sociologia  
Lisboa; Publicações Dom Quixote
- WORSELEY, Peter  
1977 - Introdução à sociologia  
Lisboa; Publicações Dom Quixote



## **Formação inicial e ao longo da vida: contributos da Demografia escolar**

A importância do ensino superior em Portugal nomeadamente do ensino universitário justifica-se não só pelo papel que este desempenha como factor indispensável do desenvolvimento das sociedades actuais, mas ainda pelas mudanças sociais que lhe andam associadas. Entre elas realçamos a formação de recursos humanos, a investigação e a inovação, a cooperação empresarial e a construção de redes do conhecimento que se têm vindo a afirmar como expressão do poder científico e indutoras de diferentes mudanças sociais. Contudo diversos entraves, que não só os de natureza financeira, podem entravar o seu desenvolvimento. Pensamos nos aspectos de natureza demográfica que têm vindo a sugerir algumas reflexões relacionadas com o futuro do subsistema de ensino superior no domínio da formação inicial e ao longo da vida.

### **A procura do ensino**

O aumento da procura social da educação, sobretudo nos ciclos terminais do ensino pós-obrigatório e no ensino superior decorrente do aumento da divisão social do trabalho e das expectativas de mobilidade social conferidas pela titularidade de um diploma, é um fenómeno que não sendo relativamente recente tem vindo a ganhar nos últimos anos maior significado. Com efeito se durante a fase de crescimento económico, registado depois da segunda guerra mundial, tal fenómeno pode ser encarado como resultado da expansão da indústria, dos serviços e das oportunidades de emprego geradas pelos diversos sectores de actividade económica, na situação actual o declínio dos sectores mais ligados às indústrias tradicionais (caso da siderurgia, dos têxteis, da construção naval e outras) e a abertura dos mercados, reclamam outro tipo de formação, bem mais especializada, indispensável ao crescimento económico do futuro.

Por outro lado, a democratização do ensino, o alargamento dos períodos de escolaridade e a diversificação das vias de ensino orientadas para o prosseguimento de estudos e, sobretudo, para a preparação dos jovens para a vida

activa, têm vindo a gerar um "efeito de onda" que justifica a maior procura da educação terciária. E entre os fenómenos sociais registados na sociedade portuguesa decorrentes da revolução de Abril de 1974, a democratização do ensino afigura-se como um dos que se manifestou com maior evidência na sua evolução e resultados devido à abertura do sistema educativo a um número crescente de alunos, com as mais diversas origens geográficas e sociais. Tal explica uma procura acentuada da educação praticamente em todos os subsistemas de ensino. Senão, vejamos.

No domínio da educação pré-escolar, essa procura acompanhou a emancipação progressiva da mulher e a sua inserção no mercado de trabalho, tornando-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 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, conjuntamente com a emancipação feminina e a sua participação acrescida no mercado de trabalho.

Se encararmos por outro lado o 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, por outro, os reflexos da política educativa que promovendo o alargamento da “esperança de vida” escolar levou, depois da publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei nº 46/86), ao alargamento da escolaridade obrigatória para nove anos e a uma maior frequência de alunos.

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

Em todos os exemplos referidos a existência de uma rede nacional de formação abarcando estabelecimentos de ensino público e particular e

cooperativo, foram determinantes para que o processo de democratização do ensino e da própria sociedade se garantisse e consolidasse. Abriram-se novas oportunidades de aprendizagem, 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 deste subsistema seguiu a lógica dos princípios que tendo por base a revolução de Abril, defendiam a aproximação progressiva das diferentes classes e grupos sociais. Recorde-se que a frequência universitária foi desde sempre responsável pela formação das “classes dirigentes”, e desde então encarada como um factor determinante da democratização da própria sociedade. Daí a abertura deste subsistema de que se realça, num passado próximo, o lançamento de novas iniciativas orientadas para a população maior de 23 anos e para a população em geral, através de programas que valorizam as competências dos adultos, como é o caso das “Novas oportunidades”.

### **A educação terciária**

A análise da evolução recente do subsistema de ensino superior sugere ainda outras reflexões. Em primeiro lugar e considerando este subsistema no seu todo, a formação especializada por este assegurada indispensável ao progresso científico e tecnológico do país, tem vindo a tornar-se cada vez mais acessível às camadas letradas e populares que, por via do alargamento progressivo da rede escolar e da institucionalização do “sistema binário” (universitário e politécnico), constituiu-se como uma prioridade absoluta do país.

Por outro, a integração de Portugal na União Europeia obriga a uma qualificação crescente da população portuguesa, qualificação essa que o poder político tem vindo a promover 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 de natureza particular e cooperativa localizados em todo o território.

Mesmo assim a taxa de escolarização deste nível de ensino tem-se mantido aquém dos valores médios europeus.

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 sobretudo ao longo das duas últimas décadas. Reconhecemos as vantagens deste alargamento da rede num país como o nosso, marcado por taxas ainda elevadas de analfabetismo, de incumprimento de estudos a nível do ensino obrigatório e de uma escolarização por enquanto deficiente a nível do ensino secundário.

Quanto à procura do ensino superior a sua evolução realça a importância actual deste subsistema e da sua relevância nos processos de formação dos recursos humanos, de modernização da sociedade e de promotor das mudanças tecnológicas, sociais e culturais que o país carece para o seu desenvolvimento. Em simultâneo tem vindo a pôr a descoberto algumas questões demográficas relacionadas com o crescimento natural da nossa população a saber, a quebra gradual do crescimento natural. Assim, porque o número de nascimentos tem vindo a decrescer há várias décadas e apesar das taxas de escolarização terem vindo a aumentar, a frequência dos estabelecimentos de ensino superior, sendo inicialmente inferior à capacidade instalada de acolhimento do próprio sistema, hoje encontra-se em situação contrária sugerindo por isso novas estratégias de recrutamento e de acolhimento da população discente.

Mesmo assim, sendo certo que a expansão da rede de ensino superior não obedeceu a critérios de correcção das assimetrias espaciais, nem tem sido capaz de promover os recursos humanos necessários ao desenvolvimento regional, entendemos que no seu conjunto as instituições de ensino universitárias e politécnicas, têm vindo a gerar sinergias potenciadoras do desenvolvimento endógeno e da formação do “capital humano” que o país tem vindo a aproveitar.



De facto, no contexto de uma sociedade inclusiva devemos valorizar o seu contributo e responsabilidade na formação adequada, justa e de qualidade das novas gerações, bem como no desenvolvimento global da sociedade portuguesa. Para tanto esta tem vindo a beneficiar das graduações terciárias (universitária e politécnica) e da oferta de emprego qualificado no seio de um tecido social e produtivo marcado pela desadequação crescente dos postos de trabalho e desemprego que se tem vindo a instalar.

Para além destas condições laborais, outras razões de natureza demográfica têm justificado algumas das mutações em curso no ensino superior registadas nos países da União Europeia. O envelhecimento da sua população (na base e no topo), de todos os países que a integram e o reconhecimento de desfazamentos entre os sistemas de formação e as novas realidades sociais e tecnológicas, geram sérios desafios quanto à competitividade e ao progresso económico da UE27 para se afirmar perante os seus parceiros económicos mundiais. Esta situação foi há muito reconhecida no "Memorando sobre o ensino superior na Comunidade Europeia" (1991): *"o produto dos sistemas de educação e de formação (incluindo em especial o ensino superior), em termos quantitativos e qualitativos de qualificação a todos os níveis, é o primeiro factor determinante da produtividade industrial de um país e, conseqüentemente, da sua competitividade"*. Mais ainda, o referido "Memorando" fez notar que *"o desafio da ciência e da tecnologia é crucial para a competitividade e o progresso económico e exige que a Europa tome a dianteira, não só na produção de novos conhecimentos como também na sua divulgação e aplicação à vida económica"*.

Não deixamos de notar que os valores actuais relativos ao sucesso escolar dos alunos do ensino superior, aliados a outras "performances" internas das instituições relativas à investigação realizada, à sua capacidade de resposta às solicitações do meio, à participação dos docentes em projectos de investigação nacionais e internacionais, etc., demonstram que a organização do ensino superior em Portugal continua a merecer a atenção redobrada da sociedade. Estas alterações deverão reduzir os efeitos de uma maior procura e das reformas que acompanham o processo de Bolonha, sem deixarem de assegurar os

objectivos fundamentais estabelecidos pela Lei de Bases do Sistema Educativo Português.

De acordo com esta Lei, cabe a esta vetusta instituição *”assegurar uma sólida preparação científica e cultural e proporcionar uma formação técnica que habilite para o exercício de actividades profissionais e culturais e fomenta o desenvolvimento das capacidades de concepção, de inovação e de análise crítica”* atribuições que poderão ser postas em causa se não se repensar o futuro da Universidade à luz desta realidade que tem por base o aumento da procura social da educação e o questionamento, por esta via, das funções tradicionais das escolas universitárias. Este fenómeno será por demais evidente se o aumento desta procura não for acompanhado de uma nova concepção organizacional e estruturação dos seus serviços, de novos planos curriculares e de gestão das actividades lectivas, de forma a garantir o cumprimento total dos princípios estipulados na Lei de Bases do Sistema Educativo a que anteriormente fizemos referência.

De facto, 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 1995/96. No ano de 1999/2000 o total de alunos matriculados no ensino superior ultrapassava os 370.7 milhares dos quais 252.2 milhares no ensino público e 118.5 milhares no ensino superior não público. A evolução desta população em datas mais recentes, aponta...

Estes dados permitem-nos situar a evolução do subsistema de ensino superior em Portugal em diferentes fases, a saber:

- diversificação: com a criação do “sistema binário” (ensino politécnico e ensino universitário) registada no início dos anos setenta e consolidada com a publicação da L.B.S.E.;

- expansão: alargamento da rede com a criação de diversos estabelecimentos de ensino em diversos pontos do país, facto que veio reforçar o processo de democratização do ensino e da sociedade portuguesa;

- consolidação: com a entrada em funcionamento de novos cursos em instalações definitivas, a estabilização do nº de alunos nos diversos subsistemas e a elaboração de planos de desenvolvimento estratégico.

### **A formação ao longo da vida**

Como temos vindo a notar são vários os desafios que se colocam aos sistemas educativos e aos seus actores que lhes permita acompanharem as mudanças sociais, tecnológicas e a inovação justifica o esforço de actualização de conhecimentos ao longo da vida. Uma apreciação sucinta deste fenómeno faz-nos lembrar que a apreciação do desempenho institucional do subsistema de ensino terciário, assenta em cinco pilares fundamentais:

- o primeiro, relacionado com a quantidade e natureza da formação dos recursos humanos (diplomados), que a nível local e nacional têm contribuído para o enriquecimento do “capital humano” indispensável ao processo de desenvolvimento do nosso país e sociedade;

- o segundo, tem-se afirmado na diversidade das aprendizagens (relacionadas com a formação inicial e pós-graduada), directamente relacionadas com as necessidades do mercado de emprego (e de outras, menos relevantes), que têm permitido aumentar a “literacia” da nossa população escolar;

- o terceiro, tem tido a sua grande representatividade na investigação realizada intra-muros e em articulação com as empresas, as quais têm beneficiado da partilha da inovação indispensável à afirmação da economia e da sociedade de conhecimento dos nossos sistemas, social e universitário;

- o quarto, reunindo aspectos já anteriormente assinalados, tem-se afirmado através da “re-socialização” dos saberes, que os programas de formação ao longo da vida hoje preconizam e tentam aprofundar;

- o último, relacionado com a territorialização da formação e da investigação, atende à ligação destas actividades com o contexto físico, social, económico e cultural mais próximo das escolas que integram a Universidade de Aveiro.

Neste contexto, ganha especial relevância a formação dos agentes directamente ligados à educação da população discente, ou seja, da classe

docente, que tende a prolongar a sua esperança de vida escolar na procura de melhor mobilidade social e inserção profissional. Estas expectativas obrigam a que se dispense cada vez maior atenção ao desempenho dos sistemas educativos e ao desenvolvimento da formação inicial e contínua, em especial dos professores. Justificam-na não só os interesses dos alunos, mas ainda as exigências e as motivações dos professores que reclamam uma actualização e formação permanente junto da escola e de outras instituições de formação principalmente as do ensino superior.

Em relação a Portugal as iniciativas oficiais desenvolvidas desde o início dos anos noventa com a publicação do ordenamento jurídico da formação de professores, o desenvolvimento dos programas especiais de apoio financeiro à formação contínua de professores, permitiram dar passos significativos com vista à melhoria do sistema de ensino e à mobilidade dos docentes na sua carreira profissional. Merecem particular destaque os centros de formação das associações de escolas.

Importa realçar que a coexistência no mesmo território educativo de centros de formação e de instituições de diversos níveis de ensino tem permitido reforçar a relevância e o interesse cultural, pedagógico e científico dos centros de formação criados por associações de escolas. Com estas iniciativas foi sendo possível consolidar diversas comunidades educativas e assegurar a participação de parceiros sociais distintos igualmente empenhados na consolidação dessas comunidades. Recordamos que entre os objectivos dos centros de formação se destacam a sua contribuição na promoção da formação contínua; o intercâmbio e divulgação de experiências pedagógicas; a identificação das necessidades de formação e o adequar da oferta à procura de formação.

Com esta acção têm os centros de formação dado um valioso contributo para a "melhoria significativa da qualidade do ensino e das aprendizagens" e para a actualização científica e pedagógica dos professores. Mais ainda, têm contribuído para a actualização e aprofundamento dos conhecimentos da classe docente, para o aperfeiçoamento da sua competência profissional e pedagógica, bem como para a prática da investigação e inovação educacional.

Recordar a exigência actual da formação ao longo da vida exige encarar a participação nas acções de formação como etapas de um processo formativo inserida num percurso laboral que exige uma relação permanente com a escola e com os meios formativo e uma acção que propicie uma actualização constante do saber e um melhor desempenho das tarefas profissionais. Em termos globais justificam esta atitude a divisão do trabalho social e a segmentação de tarefas nas sociedades actuais responsáveis pela crescente especialização do trabalho.

Este facto preconizado pela abordagem "taylorista" da administração, tem sido seguida pelas diversas correntes de pensamento "empresarial" desde o início deste século. Outras razões sublinham a necessidade desta formação. Salientamos a inovação e o desenvolvimento técnico e tecnológico que obrigam ao prolongamento dos estudos, parcelares ou mais especializados, durante o exercício de uma profissão atenta à inovação das práticas pedagógicas, ao sucesso educativo dos alunos, à inclusão e à qualidade da educação.

O reconhecimento destes pressupostos, a necessidade e o interesse da formação contínua é indispensável ao "percurso formativo da profissão docente" e pressupõe a existência (cumprimento) de um estágio inicial de formação marcado por dois atributos fundamentais: a "capacitação profissional" e a "socialização para a formação". Independentemente destes aspectos e uma vez inserida no mundo do trabalho, a prática docente pode ser melhorada através da "estimulação profissional" decorrente do cumprimento do estatuto da carreira docente, da motivação e da satisfação do exercício das actividades profissionais consolidadas principalmente em acções de formação contínua.

Se tivermos em conta a realidade portuguesa e as medidas relacionadas com a política educativa - nomeadamente as que respeitam a formação e gestão dos recursos humanos - devemos valorizar a oportunidade da reflexão sobre os modelos de formação inicial e a importância da formação contínua na melhoria da qualidade do ensino e no desempenho dos professores.

Globalmente pensamos que esta formação se reveste do maior interesse constituindo-se como uma das chaves fundamentais do sucesso escolar e educativo dos alunos, do progresso social e da promoção cultural da comunidade

onde a escola se insere. Com efeito sendo o professor um agente primeiro no desenrolar do processo de ensino-aprendizagem das novas gerações ele é também um dos elos de ligação entre a instituição escolar e a comunidade. Mais ainda deverá ser o garante do ensino de qualidade hoje reclamado pelas sociedades de “bem-estar” em que vivemos. Daí que a formação contínua surja como um complemento e actualização da formação inicial mas também como uma base de sustentação e apoio ao prosseguimento das reformas necessárias no sistema de ensino português.

Na sequência do que foi assinalado a formação contínua deve assim ser encarada como uma condição indispensável à inovação e à mudança que deverá acompanhar a sociedade portuguesa nas próximas décadas. Encarando a formação contínua como uma etapa do processo formativo de qualquer professor entendemos que esta deverá ser desenvolvida não só em articulação com a formação inicial, mas também com a própria carreira e com o exercício da actividade docente. Por estas razões a relação entre a formação inicial e contínua deverá, em nosso entender:

1. aproximar os diferentes actores sociais e os professores afectos aos diversos níveis de ensino que trabalham no mesmo "território" de formação;
2. favorecer a lógica da formação centrada na escola, a reflexão sobre as práticas profissionais, a análise os conteúdos dos programas e a sua contextualização escolar;
4. sugerir a participação (partenariado) entre diferentes instituições de formação e o desenvolvimento de diversas modalidades de formação-investigação por parte da classe docente;
5. defender a maior autonomia na execução dos projectos educativos;
6. promover a avaliação sistemática dos modelos e das experiências de formação.

Os princípios acima referidos tendem a melhorar a qualidade do ensino e das aprendizagens, a promover a avaliação do desempenho e a progressão na carreira, a facilitar a colaboração entre as instituições representativas dos diversos níveis de ensino, a mobilizar as comunidades educativas, a aproximar cada vez mais a

escola do tecido social, cultural e produtivo dominante, objectivos prioritários dos programas de formação contínua de professores. Contudo na sua aplicação estas medidas devem ser coerentemente articuladas com as políticas nacionais de formação de recursos humanos de modo a evitar perdas e desperdícios que ocorrem na ausência de políticas integradas de formação do 'capital humano'.

Recordamos a este respeito os princípios que em nosso entender devem ser considerados nas políticas educativas relativas à formação de professores (ARROTEIA; 1996) devendo estas garantir:

1. continuidade e flexibilidade, permitindo que a formação da classe docente mantenha a estabilidade do sistema adaptando-se, embora, à sua evolução constante. Não parece fazer sentido que as estratégias educacionais relativas à formação inicial e contínua de professores sejam alteradas sem se proceder à avaliação dos modelos anteriormente desenvolvidos. Tão somente as alterações verificadas devem opor-se aos interesses gerais de certos grupos docentes e do próprio sistema de formação;

2. Inovação e actualidade dos modelos de formação incentivando por si e nas acções a desenvolver a evolução das diferentes correntes de pensamento e a inovação das práticas pedagógicas;

3. motivação e envolvimento da classe docente, tendo presente as necessidades e as expectativas dos professores. A democratização interna deste processo deve ainda garantir a participação de todos no desenvolvimento dos processos formativos e na "renovação pedagógica" da escola;

4. eficácia e qualidade da formação, permitindo assim que as medidas de política educativa tenham em consideração os resultados da formação já realizada. Tal facto deverá garantir os melhores resultados sem comprometer a qualidade do ensino, as aprendizagens e o clima organizacional das escolas.

Estes alguns aspectos a ter em conta quando analisamos a importância da formação contínua no quadro das mudanças em curso no sistema educativo português, num quadro demográfico marcado por alterações que assinalam a recessão de alunos em formação terciária inicial e a necessidade crescente de captação de novos públicos em regime de formação ao longo da vida.

### **Sobre a demografia portuguesa**

As alterações sócio-demográficas que se têm vindo a operar na sociedade portuguesa no decurso das três últimas décadas, nomeadamente no que concerne à evolução do movimento natural e do movimento migratório, acompanharam as grandes tendências registadas no continente europeu durante a segunda metade do século XX. Como já notámos entre essas transformações recordamos a estagnação demográfica registada em Portugal a partir dos anos sessenta, a alteração profunda das estruturas da população, o recrudescimento dos movimentos migratórios e o agravamento dos padrões tradicionais de distribuição dos habitantes no espaço nacional, responsáveis pelo agravamento das assimetrias já existentes.

Estas transformações foram acompanhadas de outras modificações estruturais da sociedade portuguesa geradas pelo fenómeno complexo da industrialização-urbanização, decorrente da abertura gradual do tecido empresarial português ao investimento estrangeiro que se operou depois da integração de Portugal na EFTA. A partir dos anos sessenta este processo foi o grande responsável pelo surto de industrialização registado em diversas regiões do país, mas que não alterou, apesar de tudo, a imagem do país rural que então identificava a nossa sociedade. Assim, em 1960, numa população de 3,3 Milhões de activos, cerca de 44% estavam ainda ocupados no sector primário, 27% no sector secundário e os demais no sector terciário.

Para além desta realidade que se alterou gradualmente por influência de outros factores relacionados com a industrialização-urbanização do território, com o desenvolvimento do turismo e da emigração, mantiveram-se grande parte dos desequilíbrios espaciais e sociais anteriormente identificados. Assim persistiram diversas áreas marcadas por núcleos de maior desenvolvimento industrial e de serviços que contrastam com as largas faixas menos desenvolvidas ou dotadas de menores acessibilidades, que ultrapassam as regiões fronteiriças conhecidas tradicionalmente pelo seu maior subdesenvolvimento.



No entanto a sociedade portuguesa tem vindo a beneficiar, sobretudo nas duas últimas décadas com a aplicação de fundos estruturais europeus, de novas dinâmicas sociais elas próprias acompanhadas por alterações significativas de alguns dos indicadores demográficos. Assim aconteceu como a natalidade, com a mortalidade geral e com a mortalidade infantil cujos valores bastante elevados confirmavam, há algumas décadas, o estágio de desenvolvimento da nossa sociedade.

Note-se que em resultado da industrialização, da urbanização e da terciarização, crescentes na sociedade portuguesa, assistimos ainda ao desenvolvimento de grandes movimentos internos da população que alimentaram o "êxodo rural" já conhecido desde há longas décadas no nosso território. A imagem actual deste fenómeno confirma a tendência da repulsão-atracção registada em grande parte dos concelhos portugueses durante a segunda metade do século XX e a dimensão da "desertificação humana" que nos afecta.

A apreciação dos valores referentes às migrações internas reflecte os fenómenos de saturação demográfica que por via dos grandes investimentos, das maiores oportunidades de emprego e das acessibilidades sócio-culturais têm contribuído, de forma duradoura e persistente, para a "litoralização" crescente do nosso território. Para tanto terão contribuído: a melhoria gradual das vias de comunicação e dos transportes rodoviários e ferroviários, o alargamento crescente as "áreas metropolitanas" (de Lisboa e do Porto), a democratização do nosso sistema político e as dinâmicas locais geradas pelo poder autárquico. No seu conjunto estes factores favoreceram decisivamente as mudanças sociais e demográficas registadas na sociedade com particular destaque para a evolução dos seus habitantes e das suas estruturas demográficas.

Foi neste contexto que procedemos ao estabelecimento de um cenário da evolução da população portuguesa para a próxima década. Recorrendo ao cenário demográfico de "populações abertas", os dados referidos no Quadro I permitem-nos assinalar, para o conjunto do continente português, algumas transformações que têm por base as alterações registadas entre 1995 e 2000 e desde essa data e 2020.

## Quadro - Estimativas da população portuguesa: 1995-2020

NUTIII	Pop. Estimada		- Variação da população (%) -		
	1995	2020	1995-2000	2000-10	2010-20
Alentejo Central	172351	159666	-1.2	-3.6	-2.8
Alentejo Litoral	97630	85067	-2.8	-5.4	-5.3
Algarve	342604	358373	8.1	0.5	-3.7
Alto Alentejo	126627	105692	-1.8	-8.1	-7.5
Alto T.-Montes	232111	164870	-12.7	-11.4	-8.1
Ave	478445	536433	4.7	4.5	2.4
Bxo. Alentejo	140364	102570	-6.8	-12.3	-10.6
Bxo. Mondego	327060	322259	5.3	-1.8	-4.7
Bxo. Vouga	357105	367325	4.7	0.4	-2.1
Beira Int. N.	116892	105065	-0.4	-5.4	-4.7
Beira Int. S.	79302	65867	-1.3	-8.2	-8.4
Cávado	367531	419410	6.0	5.2	2.4
Cova Beira	92485	80048	-3.1	6.1	-4.9
Dão-Lafões	280397	243534	-3.3	-5.6	-4.8
Douro	239703	155273	-21.5	-12.8	-5.3
Entre D.-Vouga	260609	288206	5.4	3.9	1.0
Gde. Lisboa	1845575	1813844	0.7	-0.3	-2.2
Gde. Porto	1198368	1270033	3.8	2.3	-0.2
Lezíria Tejo	232072	214125	2.0	-4.2	-5.5
Médio Tejo	226740	217005	3.0	-3.0	-4.3
Minho-Lima	250532	192158	-12.6	-8.3	-4.3
Oeste	361323	371873	5.1	0.0	-2.1
Pen. Setúbal	658054	702545	8.7	2.0	-3.7
Pinhal Int. N.	135116	111228	-3.2	-8.3	-7.3
Pinhal Int. S.	48454	35575	-9.4	-11.8	-8.1
Pinhal Lit.	227001	237017	4.8	0.5	-0.9
Serra Estrela	53658	43096	-2.4	-9.1	-9.5
Tâmega	538525	610756	3.3	4.7	4.9

Fonte. Estudo realizado por Eduardo A. Castro (1998)

Assim, registamos:

- uma variação positiva dos habitantes, traduzida num acréscimo de 141 715 habitantes;

- uma intensificação dos movimentos de atracção e de repulsão ao nível das NUTIII.

Na sua globalidade esta evolução futura aponta para:

1. agravamento da “desertificação” registada em todas as NUTIII da área fronteiriça, desde o Alto Trás-os-Montes, ao Douro e à região das Beiras (Beira Interior, norte e sul, Cova da Beira, Dão e Lafões, Serra da Estrela), alargando-se por todo o Alentejo (Alto Alentejo, Alentejo Central e Alentejo Litoral).

Este fenómeno ocorreu ainda em áreas mais próximas do litoral, como aconteceu na bacia do Minho-Lima e na zona do Pinhal (litoral e interior);

2. reforço da “litoralização”, traduzida nos acréscimos da população registados nas NUTIII da faixa litoral: Cávado, Ave, Entre-Douro e Vouga, Baixo Vouga, Baixo Mondego, Pinhal Litoral, Oeste, Médio-Tejo, Lezíria do Tejo e mais a sul, no Algarve;

3. alargamento das áreas metropolitanas, do Porto e de Lisboa, estendendo-se ainda este crescimento até à Península de Setúbal;

4. ocorrência de “ilhas” interiores marcadas por crescimento demográfico positivo, como é o caso da NUTIII do Tâmega.

A apreciação espacial destas variações comprova a importância de diversas dinâmicas locais associadas a actividades produtivas, aos serviços, ao desenvolvimento do ensino superior, às condições de circulação e a outros factores globalmente responsáveis pela variação positiva da população durante o período considerado.

Por outro lado, a metodologia de análise seguida anteriormente permitiu-nos construir um cenário prospectivo referente à evolução da população portuguesa para as próximas duas décadas. E as conclusões finais apontam para uma variação negativa da população portuguesa, superior a 250 milhares de indivíduos, situação que leva à estimativa de uma população residente, no ano de 2020, semelhante à população residente no ano de 1991.

Independentemente desta constatação e das variações espaciais relativas à sua distribuição no território, os dados mais relevantes desta evolução apontam para uma alteração significativa da sua estrutura demográfica. Neste caso além de se acentuar o envelhecimento na base (decorrente da redução do número de nascimentos), deverá verificar-se, em 2020, um acentuado envelhecimento no topo, devido ao aumento do número de idosos.

Estas questões são relevantes não só para a demografia escolar, mas ainda para a política social, pelas implicações que acarreta no funcionamento dos sistemas, educativo, social e de saúde. Além disso sugere um conjunto de outras repercussões ao nível das relações inter-geracionais e das perspectivas de

desenvolvimento sócio-económico da sociedade portuguesa. Não cabendo esta apreciação no âmbito desta comunicação, retenhamos os aspectos mais salientes desta variação, relativa às NUTIII.

Recorrendo ao mesmo cenário das populações abertas, entre 2000 e 2010, a população portuguesa deverá perder cerca de seis dezenas de milhar de indivíduos, sendo que esta variação:

1. agrava as tendências de “desertificação”, registadas no período anterior, principalmente nas áreas do interior e centro do país.
2. evidencia novas estas perdas, desta vez no litoral ou em áreas próximas, tais como nas NUTIII de: Oeste, Lezíria e Médio Tejo.
3. continuará a registar variações positivas ao nível de “ilhas” isoladas, de onde se destacam as NUTIII de: Ave, Cávado, Entre-Douro e Vouga, Baixo Vouga, Pinhal Litoral, Península de Setúbal e Algarve.

No interior esta variação positiva deverá manter-se ao nível da NUTIII do Tâmega.

Estas observações realçam as assimetrias que acompanham a distribuição da população e das suas actividades no continente português apesar da melhoria das condições de circulação e da difusão dos padrões de povoamento que se farão sentir em torno dos principais eixos de circulação.

Alargando a nossa análise ao período de 2010-2020, verificamos poder vir a registar-se uma perda maior da população portuguesa, da ordem das quase duas centenas de milhar de indivíduos. Este facto será primeiramente justificado pela redução de nascimentos que se está já a verificar contribuindo ainda mais para o envelhecimento demográfico português.

Agravando-se o envelhecimento, na base e no topo, as perdas registadas deverão fazer-se sentir ao nível das NUTIII à excepção apenas, de: Cávado, Ave, Entre-Douro e Vouga e Tâmega. Nestas circunstâncias os ganhos de população deverão acompanhar quer os valores de fecundidade aqui registados, quer os movimentos internos de habitantes.

Por sua vez estes movimentos deverão continuar a afectar as áreas mais deprimidas do interior, agravando ainda mais as condições de repulsão aí

existentes e o envelhecimento que as caracteriza. Mesmo em relação litoral, as perdas demográficas poderão afectar a evolução das actividades produtivas e dos serviços aqui sedeados, abrindo as portas a novas formas de recrutamento da população. E na impossibilidade de défices de mão-de-obra serem preenchidos pelas migrações internas, tenderá a acentuar-se o fenómeno da imigração estrangeira, que não sendo já na actualidade exclusiva dos grandes centros urbanos, deverá generalizar-se a todo o território e a algumas das suas actividades.

Esta a perspectiva global da variação da população portuguesa nas próximas duas décadas marcada, em suma, por:

1. redução geral dos efectivos populacionais;
2. intensificação do fenómeno de desertificação e de despovoamento do interior;
3. reforço dos fenómenos de litoralização e de difusão do povoamento;
4. individualização de um número reduzido de “ilhas” de crescimento demográfico;
3. agravamento do fenómeno de envelhecimento, na base e no topo;
4. acréscimo da imigração;
5. alteração das dinâmicas sociais locais e regionais.

### **Nota final**

O conjunto das alterações acima referidas sugere a importância actual dos estudos de natureza demográfica nos domínios da educação básica, secundária, terciária e ao longo da vida, aspectos que o planeamento social e educacional do país e as suas “cartas escolares”, devem atender de forma aprofundada tendo em conta as dinâmicas demográficas regionais e locais que fazem variar os cenários estabelecidos a uma escala mais vasta.

## Bibliografia

Arroteia, Jorge Carvalho (1985) - *A evolução demográfica portuguesa*. Lisboa; Instituto de Cultura e Língua Portuguesa (Biblioteca Breve; 93).

Arroteia, Jorge (1991) – *Desequilíbrios demográficos do sistema educativo português*. Aveiro; Universidade de Aveiro (Cadernos de Análise Sócio-Organizacional da Educação; nº 3)

Arroteia; Jorge (1996) "A formação contínua de professores: continuidade ou mudança". Comunicação apresentada no: *IV Congresso da Associação da Educação Pluridimensional e da Escola Cultural*. Évora; Universidade de Évora.

Arroteia, Jorge (1998) – *Demografia escolar: teoria e métodos*. Aveiro; Universidade de Aveiro (Cadernos de Análise Sócio-Organizacional da Educação; nº 11)

Azevedo, Joaquim (1994) - *Avenidas de liberdade - reflexões sobre política educativa*. Porto; ASA

Nazareth, J.Manuel (1988-a) - *Princípios e métodos de análise da demografia portuguesa*. Lisboa, Editorial Presença

Nazareth, J.Manuel (1988-b) - *Unidade e diversidade da demografia portuguesa no final do século XX*. (Vol. III de: *Portugal - os próximos 20 anos*). Lisboa; Fundação Calouste Gulbenkian

Nazareth, J. Manuel P. (1995) - "Os grandes cenários de evolução do envelhecimento demográfico de Portugal no contexto da União Europeia até ao ano 2050". in: *População e Sociedade*. Porto; Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade; 5; pp. 5-23

### **Aspectos sociais e da procura do ensino superior**

Entre os vários fenómenos sociais registados na sociedade portuguesa, decorrentes da revolução de Abril de 1974, a democratização do ensino afigura-se como um dos que se manifestou com maior evidência na sua evolução e resultados. Com efeito, a abertura do sistema educativo a um número crescente de alunos, com as mais diversas origens geográficas e sociais por via quer do alargamento progressivo da rede de estabelecimentos de ensino, quer das expectativas geradas pela obtenção de uma formação especializada e ainda pela obtenção de um diploma, explicam uma procura acentuada da educação praticamente em todos os subsistemas de ensino. Senão, vejamos.

No domínio da educação pré-escolar, essa procura que 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 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

Se encararmos por outro lado o ensino básico, a sua evolução a partir da década de setenta, faz transparecer duas situações distintas: a conjugação dos factores demográficos, por um lado, com a natalidade em franca recessão e, por outro, os reflexos da política educativa que promovendo o alargamento da “esperança de vida” escolar provocou com a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei nº 46/86) e o alargamento da escolaridade obrigatória para nove anos, uma maior frequência de alunos.

Independentemente das vias em que se desenvolve o ensino secundário, a progressão de alunos neste “ciclo”, terminal para uns tantos e intermédio para a maior parte desta população escolar que entra no ensino superior, realça de igual

modo o “efeito de onda” causado pela maior permanência dos alunos no sistema e da sua transição para o ciclo seguinte.

Em todos os exemplos referidos a existência de uma rede nacional de formação, abarcando estabelecimentos de ensino público e particular e cooperativo foram determinantes para que o processo de democratização do ensino e de democratização da própria sociedade, se garantisse e consolidasse. Abriam-se novas oportunidades de aprendizagem, 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 tendo por base a revolução de Abril, defendiam a aproximação progressiva das diferentes classes e grupos sociais. A frequência escolar, 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, longe de nos parecer pacífica, sugere pelo contrário, 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 cada vez mais acessível às camadas letradas e populares que, por via do alargamento progressivo da rede escolar e da institucionalização do “sistema binário” (universitário e politécnico), constituiu-se como uma prioridade absoluta do país.

A aproximação gradual de Portugal à Europa e a sua integração na União Europeia, obrigam a uma qualificação crescente da população portuguesa. Qualificação essa, que o poder político tem vindo a permitir, 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 de natureza particular e cooperativa a qual,



seguindo padrões pouco adequados a uma análise criteriosa dos fenómenos de “difusão espacial”, se implantou um pouco por todo o lado.

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 instalada de acolhimento do próprio sistema, não podia deixar de gerar sinais evidentes de uma crise quantitativa de alunos sugerindo assim novas estratégias de recrutamento e de acolhimento da população discente.

Para além do défice de alunos, juntaram-se sinais evidentes de ausência de qualidade (justificada pela expansão, não regulada, deste subsistema de ensino), que afectando alguns “nós” desta rede, acaba por denegrir os demais estabelecimentos que integram a referida malha.

Sinais dos tempos!

Sendo certo que a expansão recente da rede de ensino superior não obedeceu a critérios de correcção das assimetrias espaciais, nem tem sido capaz de promover os recursos humanos necessários ao desenvolvimento regional, parece-nos que, no seu conjunto, as instituições de ensino universitárias e politécnicas, de natureza pública, concordatária, particular e cooperativa, terão mesmo assim, gerado 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 a construção de novas infra-estruturas e de as ligar às prioridades de desenvolvimento local? De promover novos modelos de gestão da coisa pública? De compaginar as necessidades do planeamento educativo com as do planeamento social no seu conjunto?

Não sendo de todo em todo uma inventariação crítica do que urge fazer, entendemos que 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.

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. Sendo este um assunto que devemos retomar, entendemos que o 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.

No contexto de uma sociedade inclusiva não temos pretexto 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 formação, adequada, justa e de qualidade, das novas gerações bem como no desenvolvimento global da sociedade portuguesa.

Jorge Arrosteia

Presidente do Conselho de Avaliação do Ensino Superior Politécnico – APESP

## **Portugal: contextos sociais e acção educativa**

### **I - Introdução**

O desenvolvimento de estudos relacionados com a evolução da sociedade portuguesa nos seus aspectos sociais, culturais, económicos, políticos e demográficos, tem constituído uma das preocupações de muitos cientistas sociais que nos últimos anos têm vindo a desenvolver diversos trabalhos de investigação sobre as mudanças em curso. Tomamos como exemplo a investigação coordenada por Barreto (1996 e 2000) sobre a situação social em Portugal a qual nos permite apreciar diversos aspectos relativos à “morfologia social” (cf: Gurvitch, 1979, 91) da sociedade portuguesa, servindo de base consistente para a sua análise através da exploração de diferentes indicadores relativos ao nosso país e à U.E.

Para além deste, outros trabalhos, sobretudo de natureza académica e prospectiva, têm sido igualmente desenvolvidos permitindo explorar outras facetas da mesma realidade. Citamos a propósito a colecção de estudos promovidos pela Fundação Calouste Gulbenkian no âmbito do projecto: “Portugal: os próximos 20 anos”. Servem-nos de referência as obras de Carneiro (1988) e de Nazareth (1988) que tratam de assuntos de grande importância na actualidade: as perspectivas demográficas da sociedade portuguesa e a educação e emprego. Estes últimos temas constituem dois factores relevantes do desenvolvimento da sociedade actual, sendo considerados no estudo de Delors (1996) sobre a educação para o século XXI, onde se lê (op. cit., 11): *“a educação surge como um trunfo indispensável à humanidade na sua construção dos ideais da paz, da liberdade e da justiça social”*. Mais ainda, a Comissão responsável por este estudo considera (idem, ibidem), *“as políticas educativas um processo permanente de enriquecimento dos conhecimentos, do saber fazer, mas também e talvez em primeiro lugar, como uma via privilegiada de construção da própria pessoa, das relações entre indivíduos, grupos e nações”*.

Outros contributos poderiam ser evocados. Contudo a nossa preocupação vai no sentido de recordar algumas das questões que se colocam ao sistema educativo português na actualidade decorrentes das mudanças que afectam a nossa sociedade. Escolhemos para o efeito uma faceta, apenas, relacionada com a “base demográfica” e as suas incidências na acção educativa.

## **II – Aspectos sociais do desenvolvimento**

Tendo presente um dos conceitos fundamentais, de natureza sociológica, apresentados por Durkheim (1980, 51), de que a educação é *“l’action exercée par les générations adultes sur celles qui ne sont pas encore mûres pour la vie sociale (...)”*, importa assinalar alguns dos muitos constrangimentos que dificultam esta socialização, exercida primeiramente pela família e pela escola sobre a população jovem. Dificuldades de diferente natureza que se prendem com as desigualdades sociais e o acesso aos bens educativos entravam as iniciativas que tendem a conferir à educação o papel central que lhe cabe na dinâmica social actual, ou seja, fornecendo *“às crianças e aos adultos as bases culturais que lhes permitam decifrar, na medida do possível, as mutações em curso”* (Delors, 1996, 59). Entre esses obstáculos recordamos a diversidade de “heranças culturais” dos alunos, oriundos de diferentes grupos e classes sociais ou de territórios distintos (rurais, urbanos, bairros com características distintas) individualmente e, sobretudo, na sua relação com a organização escolar.

Os aspectos relacionados com a eficácia das aprendizagens e o sucesso escolar, uma vez bastante diversificados, sugerem a persistência de diferentes acessibilidades em relação à matriz cultural e, sobretudo, aos bens culturais e educativos, expressas fundamentalmente pela centralidade territorial e social da escola em relação à comunidade, ora entendida como o conjunto de *“pessoas que vivem num mesmo lugar e estão muito ligadas entre si”* (Birou, 1978, 76).

Estamos a pensar na existência de obstáculos que condicionam o acesso a esses bens, quer de natureza física – ditado pela distância aos equipamentos educacionais - quer de natureza económica e cultural – relacionados com as heranças, material e cultural dos alunos. Estas, mais difíceis de remediar e que se

constituem como dois dos entraves fundamentais à prossecução das políticas educativas, universais, integradas, coerentes e inclusivas, que a sociedade reclama. De facto, as múltiplas situações de risco e de exclusão social que dificultam a acção educativa na actualidade, têm as suas raízes em heranças culturais e acessibilidades distintas que entram qualquer acção educativa promotora da democratização do ensino, da formação pessoal e da mobilidade social indutora da mudança e do desenvolvimento sócio-cultural.

Reflectir sobre os fenómenos da democratização da educação e, por esta via, da redução dos mecanismos de estratificação social não é tarefa fácil. E ultrapassado o período em que a escola se orientou, preferencialmente, para a formação de elites, as preocupações expressas por diferentes organismos internacionais, (ONU, a OCDE, UE) e postas em prática pelos governos, têm procurado promover a democratização da educação ou seja, garantir a todos os cidadãos o *“direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar”* (artº 74 da CRP). Estes princípios são reforçados no texto da LBSE (artº 1) que define o sistema educativo como o *“conjunto de meios pelo qual se concretiza o direito à educação, que se exprime pela garantia de uma permanente acção formativa orientada para favorecer o desenvolvimento global da personalidade, o progresso social e a democratização da sociedade”*.

Importa, no entanto, ter em conta os condicionalismos locais e societais, que impedem a generalização deste processo. Não sendo necessário referi-los com detalhe convém mesmo assim assinalar que a democratização do ensino, tendo presente a natureza das assimetrias sociais que reinam na nossa sociedade, não tem bastado para uma redução da forte estratificação social que a caracteriza. Tal facto tem vindo a condicionar o processo de desenvolvimento socio-económico, isoladamente e nas suas relações com a capilaridade social permitida pelo acréscimo de instrução e de formação assegurada pela escola, e a evolução social e económica que a acompanha.

Sendo certo que a oferta generalizada dos bens educativos e dos bens culturais tem vindo a ser aprofundada após a implantação do regime democrático, os níveis a que aspiramos de desenvolvimento social e cultural, baseados no

crescimento económico, situam-nos em patamares inferiores aos dos demais países da U.E. Tal significa que apesar do processo de democratização do ensino e da sociedade portuguesa, do alargamento da oferta e das múltiplas iniciativas que identificam as políticas educativas nos últimos anos, a maior procura do ensino não tem correspondido a muitas das expectativas que a sociedade deposita na instituição escolar.

De acordo com Puelles Benítez (1991, 31), a política educativa “*analisa as manifestações políticas do processo educativo*”. Nesta perspectiva compete-lhe apreciar o que os governos fazem e porque o fazem, ou seja, descrever e explicar as causas e as consequências da acção governativa sobre os processos educativos. Contudo, mais do que descrever e explicar esta acção, a análise política impõe apreciar as preocupações com que o governo toma as suas decisões, quer de âmbito geral, quer as direccionadas para os diversos subsistemas de ensino e, particularmente, as que se prendem com a formação dos recursos humanos.

Se tivermos em conta que a riqueza das nações se mede, hoje em dia, não só pela quantidade, natureza, disponibilidade, aproveitamento e valorização dos seus recursos naturais, mas, acima de tudo, pelos níveis de qualificação do “capital humano”, devemos aceitar como relevantes as decisões da “policy” que concedem um privilégio à formação global dos recursos humanos do país. Esta formação tem de ser aprofundada e adequada às necessidades do crescimento económico e aos desafios da globalização que experimentamos.

As referências anteriores remetem-nos para um outro assunto incidindo sobre a natureza dos investimentos na educação, em formação profissional, em I&D, ou noutras iniciativas que privilegiem a formação especializada dos recursos humanos. Os resultados obtidos podem sugerir diversas pistas relacionadas com o potencial e as perspectivas de desenvolvimento do país, internamente e nas suas relações com os mercados internacionais. Tratam-se de temas que estando a ser aprofundados em áreas distintas, ultrapassam a natureza desta reflexão.

Porque o sistema educativo se insere num contexto mais vasto onde o sistema demográfico assume - conjuntamente com o sistema político, o económico e o administrativo (D’Hainaut, 1980, 43) - um peso decisivo sobre as medidas de

política educativa, interessam-nos os aspectos relacionados com o contexto determinado pela participação do homem, na perspectiva do seu “desenvolvimento humano” e na sua relação directa com as organizações educativas. Estas facetas trazem novos desafios à organização escolar obrigando-a a uma maior abertura face ao contexto social envolvente e a uma maior interacção com esse meio, o que condiciona a vida quotidiana da própria escola. E a abordagem sistémica que pugnamos no estudo dos fenómenos educativos relacionados com as funções e o desempenho da escola, a sua eficácia e inserção social, a sua capacidade de regeneração do tecido social envolvente e de valorização da população que a frequenta, leva-nos a considerar esta organização social como um ‘sistema aberto’, uma organização atenta e interessada em manter uma interacção elevada com a sociedade onde se acolhe promovendo, através de iniciativas diversificadas que tenham como objectivo a comunidade, os melhores resultados no seu desempenho.

Este um dos desafios actuais da organização escolar que ao pensar nas respostas diferenciadas a dar à população que acolhe - motivadas pela diversidade de origens, de interesses e de projectos individuais e colectivos dos alunos – se vê confrontada a seguir um modelo matricial de ensino demasiado centralizador e castrador da sua autonomia. De facto, a diversidade de públicos que hoje frequentam o sistema de ensino, a multiplicidade de recursos disponíveis para a sua formação, as expectativas sociais em relação à escola e o nível de qualificação do seu pessoal docente exigem políticas educativas audaciosas e coerentes, consistentes e continuadas, que assegurem a motivação dos docentes e alunos, melhores resultados e desempenho da organização escolar.

Vejamos alguns aspectos de natureza demográfica.

### **III – O contexto demográfico**

O conhecimento da demografia portuguesa constitui um pilar fundamental para o delinear da acção educativa no dealbar deste milénio e para o estabelecimento de políticas educativas, que tendo em atenção as necessidades prementes de uma escolarização acrescida da população, considerem as especificidades da formação inicial e ao longo da vida, que importa melhorar e tornar acessíveis ao maior número de cidadãos.

As mudanças registadas no decurso das duas últimas décadas de Novecentos, evidenciadas no movimento geral da população, sobretudo no decurso do último período intercensitário (1991-2001), realçam um conjunto de transformações de natureza social e cultural, que devem ser consideradas quando se perspectivam iniciativas de interesse nacional e europeias que valorizam o conhecimento e as aprendizagens adquiridas em organizações escolares e de formação. No caso português e independentemente dos processos de avaliação em curso relacionadas com o desempenho das organizações educativas importa salientar que estas têm procurado corresponder aos anseios de uma sociedade democrática, inclusiva e pluralista, em construção depois da revolução de 25 de Abril de 1974.

Recordar a evolução da sociedade portuguesa no decurso do último quartel do século XX, é uma tarefa difícil não só pelas muitas alterações que se registaram, mas também pela diversidade de opções e de práticas educativas que têm animado os projectos políticos sufragados em sucessivos actos eleitorais e posteriormente executados pelo governo. Por isso a análise que ora sugerimos pretende valorizar os aspectos relacionados com a população e os seus movimentos, sobretudo os que incidem sobre a evolução, a estrutura etária e a distribuição dos habitantes no território e realçar algumas das incidências destes fenómenos sobre o sistema educativo português. Trata-se de uma abordagem que atende, sobretudo, aos aspectos de ‘morfologia social’ representados pelos indicadores demográficos e cujos efeitos se fazem sentir ao nível do sistema educativo no seu conjunto e sobre a organização escolar e o seu desempenho quotidiano.



Tendo presente o crescimento global da população portuguesa nos últimos anos, registamos que entre 1991 e 2001 esta passou de 9,86 milhões de habitantes para 10,35 milhões - aumento de 5% - repartido de forma distinta pelas diferentes NUTII do território. Importa, contudo, salientar que no decurso do último período intercensitário, apenas o Alentejo e a R. A. da Madeira, perderam, respectivamente, 5,7 milhares e 8,4 milhares de habitantes, registando-se os maiores acréscimos, de 214,5 milhares e 141,1 milhares, na NUT II do Norte e na NUT II de Lisboa. O Centro e o Algarve, viram aumentar os seus habitantes em 89,6 milhares e 53,8 milhares, cada.

De forma global, o Norte e o Centro, concentram mais de metade da população portuguesa, valor que sobe para cerca de 84% desse total se associarmos a NUTII de Lisboa.

Se tivermos em conta o crescimento natural da população (resultante da diferença entre os nascimentos e os óbitos) nestas áreas verifica-se que para um saldo natural de +90,4 milhares de indivíduos, esse crescimento foi negativo no Centro, no Alentejo e no Algarve, respectivamente de -39,9 milhares, -36,7 milhares e -6,0 milhares. Já o saldo migratório residual, correspondente à diferença entre as entradas e as saídas do país neste período, da ordem dos +398,4 milhares, registou um crescimento negativo, de -4,5 milhares e -14,7 milhares, nas R.A. dos Açores e Madeira, respectivamente.

A repartição da população residente pelos grupos funcionais, em 2001, era a seguinte:

- 0-14 anos: 1,6 milhões, 16% do total (20% em 1991);
- 15-24 anos: 1,4 milhões, 14.3% do total (16.3% em 1991);
- 25-64 anos: 5,5 milhões, 53.4% do total (50.1% em 1991)
- 65 e +anos: 1,6 milhões, 16.4% do total (13.6% em 1991).

De forma global os valores acima referidos traduzem:

O acréscimo da população portuguesa, de quase ½ milhão de habitantes durante a última década de Novecentos;

1. a redução do número de jovens (decorrente da quebra da natalidade desde a década de oitenta com uma redução acentuada do nº de filhos por mulher que

baixou para valores inferiores a 2.1 crianças/mulher, valor necessário para substituir a geração actual) e um acréscimo da população mais idosa evidenciando um envelhecimento progressivo da população residente.

Estes aspectos foram igualmente acompanhados por:

- aumento significativo da população imigrante: cerca de 226 milhares de imigrantes em 2001 (o dobro dos residentes estrangeiros em 1991), representando 2.2% da população portuguesa. Este fenómeno é responsável pelo aumento da população portuguesa em quase todas as regiões do país.

- tendência generalizada para o acentuar da concentração demográfica em torno dos principais centros urbanos – particularmente nas grandes áreas metropolitanas de Lisboa (com extensão a Setúbal) e do Porto, levando ao reforço da ‘litoralização’ do país – e também de outros centros urbanos, o que tem levado ao alargamento da rede urbana alimentada pela atracção exercida sobre as populações rurais, fenómeno responsável pela desertificação acelerada não só destas regiões mas também do interior do país no seu conjunto;

- concentração dos habitantes em lugares de maiores dimensões dado que cerca de metade da população portuguesa residia em lugares com menos de 2000 milhares de habitantes, e cerca de 13% em lugares com mais de 100000 habitantes, ou seja, em grandes centros urbanos.

Tendo em atenção a distribuição assimétrica destes fenómenos, registamos ainda:

2. o acréscimo de idosos foi sentido em todo o país, sendo que só na NUTII do Norte e nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, a percentagem dos jovens é superior à dos idosos;

3. a população em idade activa do grupo dos 15-24 anos, sofreu uma quebra de 8.1% (facto que denota as quebras de nascimentos) e o grupo etário dos 25-64 anos sofreu um ligeiro acréscimo, sobretudo por via da imigração;

4. entre a população imigrante destaca-se o predomínio da população em idade activa (25-64 anos: 62%) e entre os 15 e os 24 anos (19.3%), enquanto que os jovens de idade até aos 14 anos representavam 13.9% e os idosos com mais de 65 anos, 4.9%.

Por outro lado, se atendermos aos dados relativos ao último recenseamento da população, de 2001, verifica-se ainda uma redução gradual das taxas de analfabetismo dos portugueses: 11,0% em 1991 e 9,0% em 2001. Estes últimos valores revelam uma distribuição assimétrica no espaço português: 8,3% na NUTII do Norte; 10,9% no Centro; 5,7% em Lisboa; 15,9% no Alentejo; 10,4% no Algarve; 9,4% nos Açores e 12,7% na Madeira.

Quanto ao nível de ensino atingido pela população na data do último recenseamento, 35,1% haviam completado ou frequentavam o 1º ciclo do Ensino Básico; 12,6%, o 2º ciclo do EB.; 10,9% o 3º ciclo do EB; 15,7% o Ensino Secundário; 10,8% o Ensino Superior. Não haviam frequentado ou completado qualquer nível de ensino, 12,5% da população portuguesa.

#### **IV – Contributos do sistema de ensino**

Reconhecer a importância da escola como local de aprendizagem e factor de integração social, de desenvolvimento pessoal e como garante da formação profissional da sociedade é uma tarefa que tem sido explorada por diversos estudos, sobretudo no âmbito da sociologia da educação e da política educativa (cf: Quintana Cabanas, 1989; CNE, 1992; Delors, 1996).

É ainda aceite que a escola, além de perpetuar e reproduzir as características essenciais da sociedade em que se insere (cf: Bourdieu e Passeron, 1964 e 1970), funciona como um ‘locus’ de aprendizagem e de preparação da população jovem e da população adulta que não tendo tido oportunidades de frequentar em tempo oportuno o sistema formal de ensino, recorre à organização escolar para adquirir, colmatar e certificar uma certa cultura escolar e formação profissional. Para tanto qualquer sistema político comprometido com um processo de democratização da sociedade deve esforçar-se por tornar acessível o sistema regular e formal de ensino ao maior número de habitantes, valorizando a sua formação académica e profissional e estimulando por esta via o próprio desenvolvimento sócio-económico e cultural da sociedade.

Tal como se registou em Portugal, sobretudo no decurso das três últimas décadas, estes procedimentos têm passado pelo alargamento do período de

escolaridade obrigatória que conduziu, através do ‘efeito de onda’ ao aumento da escolarização noutros níveis de ensino; pela expansão da rede escolar; pela reorganização curricular; pela alteração dos modelos de gestão pedagógica e administrativa da escola; pelos incentivos à frequência escolar, nomeadamente os que respeitam à colaboração acrescida das autarquias nesta matéria; pela formação de recursos humanos e por outras iniciativas políticas que têm por base os textos fundamentais da Constituição da República Portuguesa e a Lei de Bases do Sistema Educativo Português.

A acção desenvolvida nos últimos anos permitiu assim que, em termos gerais, se tivesse registado um alargamento do parque escolar; um crescimento da população estudantil e o aumento do nível de instrução da população portuguesa. Tal pode verificar-se através de indicadores relativos à frequência da população discente nos diversos subsistemas de ensino e ao nível de ensino atingido, indicado nas estatísticas da educação ou quando da realização dos censos. Uma análise cuidada por subsistemas de ensino, por cursos e por áreas territoriais mostra, contudo, a extensão das assimetrias espaciais que reproduzem, na sua essência, os desequilíbrios sociais que enferma a sociedade portuguesa (cf: Arroteia, 1991).

O conjunto destes aspectos traduz, ainda um outro fenómeno relacionado com a mobilidade geográfica da população portuguesa e com os movimentos que lhe estão associados, nomeadamente a redução do movimento natural. Esta a causa que tem levado ao decréscimo da população escolar, inicialmente ao nível do ensino básico e sentido já nos restantes níveis de ensino. Esta ocorrência tem vindo a originar projectos distintos de reordenamento da rede escolar que pela sua natureza podem conduzir e agravar os contrastes territoriais existentes e acelerar o processo de desertificação humana em curso em algumas áreas do nosso território. Importa recordar que as decisões neste domínio, pela sua complexidade e natureza, não são demasiado fáceis. Elas constam de um conjunto de decisões e de opções políticas, de carácter financeiro, social e cultural, marcadas pela complexidade, pela temporalidade da sua execução, pela abrangência da sua aplicação, pela relação com outras medidas e pelos

resultados, esperados em consonância com os programas de governo nos domínios da política financeira, social e educacional.

Ora, sendo certo que o processo de democratização do ensino conduziu à expansão da rede escolar é de esperar que a quebra da população discente conduza a um novo padrão de distribuição dos estabelecimentos educativos, a uma nova configuração dos agrupamentos escolares, à reapreciação das tipologias dos estabelecimentos do parque escolar, bem como a uma redefinição das relações da escola com a comunidade envolvente. Contudo sendo certo que a desertificação de alguns centros populacionais pode ser desencadeada pela migração forçada das famílias para os centros dotados de melhores infra-estruturas escolares e acessibilidades de natureza sócio-cultural, é oportuno ponderar os efeitos perversos das políticas educativas que tendo apenas em atenção os limiares de frequência dos estabelecimentos de ensino não atendam igualmente às funções sociais desempenhadas pelas instituições escolares. Nem tão pouco permitir que tais decisões, relacionadas com o encerramento do parque escolar, sejam tomadas sem a devida articulação com outras iniciativas direccionadas para o re-ordenamento físico e social do nosso território e sociedade bem como para a sua revitalização.

Esta perspectiva remete-nos para outra questão relacionada com as novas funções que os centros escolares podem desempenhar ao nível da promoção do bem estar da comunidade e para o desenvolvimento de acções, sobretudo de natureza extra-curricular, que determinem o seu envolvimento em tarefas contempladas nos projectos educativos das escolas. Com efeito os estabelecimentos de ensino básico, os que asseguram a escolaridade inicial, obrigatória e universal, devem estar devidamente localizados de forma a garantir as melhores condições de acessibilidade aos alunos. Também se regista que numa perspectiva de abertura da escola à comunidade e de comprometimento acrescido desta, em relação a novas funções e ao desempenho que a sociedade lhe atribui, as aprendizagens dos alunos podem beneficiar da participação alargada do ‘capital cultural’, das ‘heranças’ culturais e das ‘memórias colectivas’ da população.

Além do mais a escola pode desempenhar, sobretudo em contextos sociais mais desfavorecidos, um papel de relevo no desenvolvimento de acções no âmbito da re-socialização da população, jovem, adulta e idosa, fomentando a análise de diferentes contextos (cf: Caride Gómez, 2004) e tomar iniciativas pertinentes no âmbito da educação, da intervenção e da animação social e comunitária (cf: Núñez, 2002).

A perspectiva anterior é bem diferente da que reina em muitos projectos actuais, de inspiração clássica, que continuam a perpetuar na escola o modelo ‘taylorista’ da produção fabril, de submissão de todos os alunos aos mesmos processos formais de aprendizagem, de os submeter aos mesmos horários rígidos de escolaridade, de manter as mesmas tarefas e responsabilidades ao corpo docente como sendo meros servidores manuais, de submeter o funcionamento da organização escolar aos mesmos modelos e padrões de organização administrativa e pedagógica, como se a escola se tratasse de uma extensão, administrativa e pedagógica dos centros de decisão: serviços centrais e regionais, do ministério da tutela.

Esta visão obriga a uma reflexão atenta sobre a diversidade dos contextos territoriais e sociais em que se insere a organização escolar, das suas finalidades e identidade, das funções e dos meios que a animam. Mais ainda, obriga esta a apreciar as suas responsabilidades em relação à comunidade e às constantes mutações que a afectam ou seja, a territorializar a sua acção para assim desempenhar melhor as funções que a sociedade lhe atribui.

Algumas iniciativas relacionadas com a apreciação dos resultados escolares através de projectos de avaliação integrada ou da construção de séries de resultados escolares obtidos pelos alunos em disciplinas específicas ou em determinadas provas de exame, carecem de ser devidamente contextualizadas em termos não só do meio social e cultural envolvente, mas também em função das iniciativas dos docentes, dos meios físicos e pedagógicos existentes, das heranças culturais dos alunos e dos investimentos comprometidos localmente na formação dos recursos humanos. Contudo a partilha da informação sobre o conjunto destas realidades continua a esbarrar quer na deficiente articulação entre as fontes, quer

no conjunto de iniciativas que não sendo devidamente avaliadas, não permitem desenvolver acções duradouras de maior alcance pedagógico, organizacional ou em favor da comunidade. Tão pouco permitem aprofundar o ‘ethos’ organizacional que anima as organizações escolares e o ‘clima’ construído através do envolvimento e da participação de alguns actores mais ousados. Estes alguns dos aspectos que confirmam a natureza burocrática da organização escolar e a prevalência dos modelos de administração científica, em detrimento dos interesses de natureza pedagógica da população escolar.

O aprofundamento da autonomia institucional e a co-responsabilização partilhada entre as escolas, o governo central e a comunidade, constitui de facto um dos desafios que hoje se colocam à gestão dos diversos estabelecimentos de ensino e dos agrupamentos escolares e cujos resultados, se devidamente orientados no sentido do aprofundamento de projectos de escola de cariz autónomico e racional, podem trazer novos e profundos benefícios ao desempenho global das organizações educativas. Neste contexto é pertinente a prossecução de acções direccionadas para novos públicos, sobretudo os excluídos do sistema de ensino, promovendo através de acções de formação específicas, sobretudo de natureza profissional, da re-socialização da população e da promoção da mobilidade social que lhe anda associada.

Incluimos neste grupo não só a população autóctone, de diferentes grupos etários, como a população imigrante que hoje constitui uma parcela significativa dos habitantes residentes em muitos centros rurais e urbanos. Para além da sua presença ser significativa em todo o território, os dados relativos às suas qualificações académicas e profissionais referem globalmente o seu maior grau de instrução, sobretudo dos habitantes oriundos da Europa de Leste. Neste caso as medidas a tomar devem orientar-se para o ensino da língua e cultura portuguesas, para a certificação das competências profissionais desta população e para a sua valorização e adequação ao novo contexto imigratório português.

Outras considerações podem ser referidas, sobretudo se relacionadas com o subsistema do ensino superior. Neste domínio a acção educativa tem vindo a ser orientada para a formação dos recursos humanos e para a prossecução de

projectos distintos, sobretudo de natureza científica e tecnológica, direccionados para as empresas e para o tecido empresarial. Mesmo assim importa acentuar que tendo presente os desafios relacionados com o desenvolvimento social e a cooperação internacional, as *“instituições de ensino superior estão extraordinariamente bem colocadas para, explorando o fenómeno da mundialização, sanarem o ‘défice de conhecimentos’ e enriquecerem o diálogo entre povos e entre culturas”* (Delors, 1996, 124).

Estes aspectos não escondem outras funções de natureza interna, tais como: o reforço do processo de democratização e da igualdade de oportunidades de acesso, de frequência e de sucesso dos alunos bem como a afirmação de um “ethos” organizacional próprio que identifique as boas práticas de gestão e dê resposta adequada às solicitações dos diferentes grupos sociais. Tal é relevante numa sociedade como a nossa que no decurso das últimas décadas tem vindo a alterar-se por via da erradicação de algumas das suas actividades tradicionais; dos movimentos internos da sua população, nomeadamente da sua população escolar; da grande procura de ensino por parte de públicos muito distintos nas suas origens, formação e projectos e das expectativas de mobilidade social geradas em torno do alargamento da rede de instituições do ensino superior e da titularidade dos seus diplomas.

## **V - Remate**

Em tempo de mutações profundas da escola e da sociedade não há propostas universais para qualquer sistema educativo sem se aprofundar o conhecimento da realidade social, demográfica e educacional envolvente. Por isso importa ter em conta os traços culturais e sócio-económicos da população, a dimensão dos fenómenos de exclusão escolar e social, a heterogeneidade dos alunos e as raízes culturais de que são portadores. Ora, se é certo que a escola como organização social tem persistido ao longo dos séculos beneficiando de uma matriz cultural fortemente centralizadora e autoritária, é necessário pugnar pela sua abertura sem que tal represente um desvirtuar do projecto e da matriz pedagógica que identificam esta organização. Contudo as características que hoje identificam a



sociedade de informação e do conhecimento em que vivemos, sugere um conjunto de inovações, que não podem ser apenas pedagógicas e organizacionais, mas que aceitem a partilha de responsabilidades entre os diferentes clientes do mesmo sistema escolar. Tal implica estar atento às necessidades e ao perfil dos recursos humanos; ao partenariado entre diferentes entidades; às responsabilidades do estado e da sociedade civil.

No seu conjunto estas tarefas colectivas devem promover a intensificação dos processos de democratização do ensino e da própria sociedade, possíveis de estabelecer através de modelos de gestão participada, abertos à diversidade de públicos e às características das comunidades que servem e das estruturas de que são responsáveis; da afirmação de processos de inclusão social e académica da população estudantil de modo a permitir o alargamento progressivo da “esperança de vida” escolar dos alunos em cursos de formação inicial e pós-graduada e da promoção de iniciativas capazes de afirmarem uma consciência crítica, colectiva e apta a reflectir sobre os problemas do futuro e do país.

As considerações anteriores são particularmente aplicáveis a contextos demográficos e sociais como o nosso, em que as mudanças acima referidas evoluíram em ritmo acelerado, repercutindo-se em diversos aspectos e ‘domínios de profundidade’ da nossa sociedade. De facto se tivermos em consideração que Portugal, de ‘reserva demográfica’ do sul da Europa, como era ainda nos anos sessenta do século passado, passou a funcionar como uma ‘plataforma giratória’ e de acolhimento para um grande número de cidadãos estrangeiros que se têm vindo a acolher em Portugal e na Europa; se tivermos em consideração a quebra acentuada da fertilidade da mulher portuguesa ou a sua progressiva emancipação responsáveis pelo declínio da fecundidade e da natalidade; se considerarmos ainda a mobilidade geográfica (interna e internacional) da população portuguesa e a sua concentração urbana; a diferenciação progressiva do nosso ‘mosaico demográfico’ e a sua extensão no território; a situação laboral da população em idade activa sujeita a elevadas taxas de desemprego e a necessidade de afirmação do país no contexto internacional, entendemos melhor os desafios que hoje se colocam à organização escolar e ao nosso sistema educativo.

Dadas as tendências do nosso sistema demográfico entendemos que só uma concepção humanista e holística da nossa sociedade pode permitir um entendimento mais abrangente quanto aos desafios que se colocam ao desenvolvimento do nosso sistema educativo e à sua afirmação e sobrevivência no processo de globalização acrescida onde a organização escolar, pelo seu desempenho e resultados, tem vindo a merecer uma atenção e expectativas redobradas por parte dos diferentes actores que fazem parte do nosso sistema social. Para tanto é necessário analisar devidamente as possibilidades, a existência e a essência da educação (Hannoun, 1995), nos dias de hoje e os desafios do futuro próximo.

## Bibliografia

- ARROTEIA, Jorge Carvalho (1991) – *Desequilíbrios demográficos do sistema educativo português*. Aveiro, Universidade de Aveiro (Cadernos de Análise Sócio-Organizacional da Educação, nº 3)
- (1998) – *Análise social e acção educativa*. Aveiro, Universidade de Aveiro
- BARRETO, António - Org. (1996) – *A situação social em Portugal, 1960-1995*. Lisboa, Instituto de Ciências Sociais/Universidade de Lisboa (Vol. I)
- (2000) – *A situação social em Portugal, 1960-1999*. Lisboa, Instituto de Ciências Sociais/Universidade de Lisboa (Vol. II – *Indicadores sociais em Portugal e na União Europeia*)
- BIROU, A. (1978) – *Dicionário das Ciências Sociais*. Lisboa, Publicações Dom Quixote
- BOURDIEU, Pierre e PASSERON, Jean-Claude (1964) – *Les Héritiers : les étudiants et la culture*. Paris, Les Éditions de Minuit
- (1970) – *La reproduction : éléments pour une théorie du système d'enseignement*. Paris, Les Éditions de Minuit
- C. N. E. (1992) – *A educação em Portugal no horizonte dos anos 2000*. Lisboa, Conselho Nacional de Educação
- CARIDE GÓMEZ, José António (2004) – *Las fronteras de la Pedagogia Social*. Barcelona, Gedisa Editorial
- CARNEIRO, Roberto (1988) – *Educação e emprego em Portugal: uma leitura de modernização*. (Vol. V de: “Portugal: os próximos 20 anos”). Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian
- D’HAINAUT, Louis (1980) – *Educação – dos fins aos objetivos*. Coimbra, Livraria Almedina
- DELORS, Jacques et al. (1996) – *Educação, um tesouro a descobrir – Relatório da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI*. Porto, Edições ASA
- DURKHEIM, Émile (1980) – *Éducation et Sociologie*. Paris, PUF
- GURVITCH, Georges (1979) – *A vocação actual da Sociologia*. Lisboa, Edições Cosmos
- HANNOUN, Hubert (1995) – *Comprendre l'éducation*. Paris, Nathan
- I.N.E. (2002) - *Censos 2001 (XIV Recenseamento Geral da População – IV Recenseamento Geral da Habitação)*. Lisboa, Instituto Nacional de Estatística
- NAZARETH, J. Manuel (1988) – *Unidade e diversidade da demografia portuguesa no final do século XX*. (Vol. III de : “Portugal: os próximos 20 anos”). Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian
- NÚÑEZ, Violeta (2002) – *La educación en tiempos de incertidumbre: las apuestas de la Pedagogía Social*. Barcelona, Gedisa Editorial
- PUELLEZ BENÍTEZ, Manuel (1991) – *Politica y administracion educativas*. Madrid, U.N.E.D.
- QUINTANA CABANAS, Jose Maria (1989) – *Sociología de la Educación*. Madrid, Dykinson

### Outras:

- O Constituição da República Portuguesa
- Lei de Bases do Sistema Educativo



**“Acção Social no Ensino Superior – uma política pública para uma oportunidade estratégica”**

SAS-Universidade de Coimbra

Por ocasião deste seminário evocativo dos 25 anos dos Serviços de Acção Social, entendo dirigir uma primeira palavra, de reconhecimento, aos precursores destes serviços e aos fundadores dos Serviços Sociais da Universidade de Lisboa que há cerca de 4 décadas assumiram a sua criação permitindo assim que eu próprio, como muitos dos colegas meus, beneficiassem de bolsas de alimentação, de alojamento ou de serviços de provedoria. Mais ainda, agradeço a esses precursores a oportunidade que então me concederam em ter iniciado a minha vida profissional, como “tarefeiro” na Cantina da Cidade Universitária e nas Residências dos Serviços Sociais da UL. Assim foi possível prosseguir estudos universitários numa época em que a democratização do ensino superior era um sonho para a população escolar portuguesa, incluindo para mim próprio.

Por isso recordo, com amargura, o esforço que muitos “deserdados” com menores possibilidades económicas, tinham de despender para frequentar os cursos universitários - muitas vezes como alunos “voluntários” ou participando de forma descontínua nas actividades lectivas - intercalando as aulas com explicações e outros trabalhos, por vezes bastante árduos e pouco qualificados, de forma a subsistirem num centro universitário. Evoco ainda muitos esforços então levados a cabo, muitas noites mal dormidas, muitos testes malpassados e algumas avaliações com insucesso, que foram determinadas pela ocupação do tempo académico em tarefas de sobrevivência, indispensáveis para assegurar o pagamento das propinas, da residência, da alimentação, das sebatas e dos transportes inerentes à frequência de um curso universitário.

Longe vai, felizmente, esse tempo de sacrifício individual e para a sociedade portuguesa, em que a frequência do ensino superior era apanágio de “élites” urbanas e de uns tantos, mais afoitos, que dotados de melhor capital cultural e económico conseguiam o acesso aos meios académicos tradicionais.

Mas não é para evocar experiências passadas, e muito menos individuais, que V. Exas. me convidaram. Apenas para analisar convosco um tema para o qual não estarei, certamente, devidamente habilitado, mas para o qual não recuso dar o meu contributo individual. Trata-se de reflectir sobre a intervenção dos Serviços de Acção Social na vida pública e comunitária.

Recordar os aspectos mais relevantes da legislação relacionada com a criação destes serviços, nomeadamente dos Decretos-Lei nº 132/80, de 17 de Maio e 125/84, de 26 de Abril, é assunto que me parece ultrapassado tendo em conta a publicação do Decreto-Lei nº 129/93, de 22 de Abril, que estabelece as bases do sistema de acção social no âmbito das instituições de ensino superior.

Como V. Exas bem conhecem e têm praticado, esta legislação tem garantido a V/ intervenção junto das instituições de ensino superior públicas, através de iniciativas de várias ordens (permitidas na lei), e de outras que a experiência individual vem ditando de forma a complementar as áreas tradicionais de actuação dos SAS. Refiro-me, nomeadamente, a:

- atribuição de bolsas de estudo;
- concessão de empréstimos;
- acesso à alimentação;
- alojamento;
- apoio diverso à vida estudantil;
- serviços de saúde;
- actividades desportivas e culturais.

Uma vez que a grande maioria destas actividades são desenvolvidas com dotações anualmente concedidas através do orçamento do Estado para a acção social, parece-nos evidente que a sua gestão, articulada com as decisões políticas para o ensino superior, deve obedecer a orientações estratégicas que o Estado tem de assumir na implementação das decisões políticas relativas à organização e ao funcionamento do subsistema de ensino superior. Decisões:

- que passam pelo desempenho do cargo de Administrador dos SAS com generosidade, dedicação e, sobretudo, com uma visão estratégica sobre a

intervenção dos Serviços de Acção Social junto da população e da comunidade dos estudantes do ensino universitário e do ensino politécnico;

- que constam de um conjunto ou de “uma teia de decisões” (Jenkins, 1978) e de opções políticas, de carácter social e cultural, marcadas pela sua complexidade, pela temporalidade da sua execução, pela abrangência da sua aplicação, pela articulação com outras medidas e pelos resultados esperados que identificam os programas de governo nos domínios da política social e educacional.

Decisões estas que resultam, como foi notado, do conjunto de interacções entre as orientações provenientes dos órgãos centrais de poder e a intervenção dos actores ou agentes locais representados pelos Srs Administradores para a Acção Social e pelos funcionários destas estruturas;

pela assunção de compromissos de natureza política relacionadas sobretudo com o universo da população a beneficiar e com os compromissos de natureza orçamental, ditados pelas verbas disponíveis para esse efeito pela administração – ou gestão – dos SAS, tendo em conta os recursos materiais e humanos postos à vossa disposição;

pelas expectativas da população estudantil e da própria sociedade em relação aos resultados e aos impactos, favoráveis, do v/ trabalho junto das comunidades académicas;

pela racionalização e boa utilização dos meios disponíveis;

pela natureza das relações, intra e interinstitucionais, estabelecidas no seio da mesma comunidade académica e com outros serviços da mesma natureza;

pela acção de acompanhamento e controlo exercida pelo poder central através de diversos canais de acompanhamento e de fiscalização;

2. enfim, pela prossecução de medidas determinadas localmente ou sugeridas superiormente, relacionadas com os objectivos, os resultados, a funcionalidade e as expectativas sociais impostas aos serviços de que são responsáveis.

Não são tarefas fáceis!

De acordo com Die (1976), fazer “análise política é descobrir o que os governos fazem, porque fazem e que diferença isto faz”, ou seja, descrever e explicar as causas e as consequências da acção governativa.

Contudo, mais do que descrever e explicar a acção governativa, a análise política impõe apreciar as preocupações com que o governo toma as suas decisões, quer de âmbito geral, quer as direccionadas para o subsistema do ensino superior e, particularmente, as que se prendem com a natureza e o tipo de apoios à população estudantil. De facto, se tivermos em conta que a riqueza as nações, se mede, hoje em dia, não só pela quantidade, natureza, disponibilidade, aproveitamento e valorização dos seus recursos naturais, mas, acima de tudo, pelos níveis de qualificação do seu “capital humano”, teremos de aceitar como relevantes as decisões da “policy” que concedam um privilégio à formação global dos recursos humanos de um país. Formação esta que, tem de ser aprofundada e adequada às necessidades do crescimento económico comum e aos desafios da globalização que hoje experimentamos.

Como V. Exas bem conhecem há uma longa discussão, não encerrada, sobre as formações prioritárias, os conteúdos de aprendizagem, os modelos de ensino, bem como o envolvimento da sociedade civil nos processos de decisão conducentes à boa gestão do ensino superior e à consolidação dos seus resultados em termos de:

- capacidade de resposta às necessidades de mão-de-obra qualificada;
- aos atributos de formação; ao perfil dos diplomados;
- às relações entre as instituições de ensino superior e a sociedade civil;
- às responsabilidades destas perante o Estado e perante a sociedade em geral.

Tratam-se de assuntos que no vosso quotidiano são certamente debatidas no seio das instituições de ensino superior a que pertencem e aos quais V. Exas procuram dar o v/ contributo, o melhor que sabem e podem, tendo presente os condicionalismos, as especificidades da gestão e as disponibilidades de meios das instituições universitárias e politécnicas onde estão inseridos.

Importa, no entanto, recordar que a “politics” que prosseguem, deve ser marcada pelos melhores processos de gestão e resultados de forma a garantir uma



adequada administração dos bens públicos e o exercício de “boas práticas” que favoreçam, no seio do Estado e das instituições onde trabalham, a criação de “locus” privilegiados de bons exemplos de gestão da coisa pública. Este desempenho deve ser marcado pelo exercício e arte de “boas práticas” institucionais, reconhecidas pela sua criatividade, imaginação, habilidade e congruência, com que os beneficiários dos v/ serviços e os “policy makers” apreciam o vosso desempenho.

Pela sua natureza e, sobretudo, pela diversidade de actuação – num contexto social e económico marcado pela insuficiência de recursos e fluidez de um projecto claro sobre o modelo de desenvolvimento futuro – importa destacar a relevância da intervenção social no ensino superior como expressão de uma política pública global. Esta é determinada pelas orientações do Governo, mas é caldeada pelas nuances locais impostas pelos programas de governação das instituições de ensino superior onde se inserem e pela cultura institucional dos serviços que dirigem. Igualmente é condicionada pela diversidade dos beneficiários, em especial da população estudantil que detentora de diversos tipos de heranças socio-culturais e económicas, se acolhe aos v/ serviços.

Deixando de fora as considerações mais teóricas relacionadas com a preparação, a execução ou a avaliação das políticas públicas - onde se insere a intervenção dos SAS - importa destacar que os serviços que V. Exas dirigem são organizações complexas, que funcionam em contextos determinados: meio universitário ou o meio politécnico, em ambientes urbanos diferenciados, dispendo de recursos finitos e sujeitos ao processo infalível de dependência externa marcado pelas dotações orçamentais. Como V. Exas melhor do que nós o sabem, são estas dotações são determinadas pela natureza ou diferenciação dos subsistemas, pelas características da procura da população estudantil e pela “qualidade” dos recursos que constituem os “inputs” ao funcionamento do “sistema complexo” que são os SAS de que V. Exas são os primeiros responsáveis.

Em termos genéricos a V/ intervenção é assim bastante condicionada pelo ambiente e pela sociedade onde trabalham; pelas relações que estabelecem com a

população beneficiária; pela natureza das actividades que desenvolvem; pela matriz organizacional que construíram; pelos resultados que atingem, enfim, pela imagem que a sociedade constrói relacionada com a vossa actuação e desempenho.

Não importa aqui recordar as especificidades que animam a gestão e o V/quotidiano. Diria, contudo, que pela sua natureza e especificidade, os SAS interactuam quotidianamente com públicos muitos diversificados pela sua matriz social, económica e cultural, que procuram o sucesso educativo e a oferta de bens diversificados em condições de eficácia, de equidade, de justiça social e de qualidade, compatíveis com o estatuto e as expectativas geradas pela frequência de estabelecimentos de ensino superior.

Convenhamos que não é tarefa fácil satisfazer estes requisitos, sobretudo se atendermos à diversidade genética e social da população estudantil e aos anseios da sociedade em garantir uma justa distribuição de apoios - directos ou indirectos - suportados pelo erário público que promovam a criação de condições locais e institucionais de acolhimento, de prestação de serviços à população estudantil, deslocada ou não do seu “locus” familiar e de suporte a uma actividade lectiva, de ensino e de investigação praticada no seio das comunidades académicas onde trabalham.

Diversas opções estratégicas têm sido apresentadas nos últimos anos relacionadas com o desempenho do ensino superior. Referi-las à exaustão implicaria apreciar criticamente os programas, as iniciativas, a coerência das medidas e o balanço dos Governos que têm ocupado o poder. Não é meio nem oportuno fazê-lo neste encontro. Contudo são muitas as oportunidades estratégicas que em nosso entender merecem ser prosseguidas. Entre elas, destacamos:

- a confirmação do processo de democratização efectiva das oportunidades de acesso, da garantia de frequência, do alargamento de condições de acolhimento e da resolução de alguns problemas (pessoais, familiares, institucionais e outros) que acompanham o percurso escolar dos alunos do ensino superior;

- a criação de condições locais e institucionais que promovam um melhor desempenho escolar traduzidos não só nos resultados dos alunos mas também na sua formação pessoal e pessoal;

- a afirmação de um “ethos” organizacional alargado que caracterize os SAS, apesar da sua diferenciação no contexto das instituições de ensino superior e nas suas relações com a gestão das Universidades e dos Politécnicos de origem;

- a criação de melhores condições gerais de funcionamento, sobretudo de natureza administrativa, que favoreçam um resposta mais adequada á multiplicidade de situações, de problemas e de conflitos que envolvem o v/ quotidiano e gestão; a resposta adequada às solicitações do meio tendo em vista uma vivência e um aprofundamento das práticas de cidadania que a nossa sociedade e a população docente e discente, reclamam.

Sras e Srs Administradores:

Gerir instituições de natureza pública não é tarefa fácil. Todos o reconhecemos, sobretudo quando somos confrontados com uma grande diversidade de públicos, de programas de governação, de orientações governamentais, de diversidade de recursos, de (in)definição de metas operacionais, de valores distintos e também de expectativas sociais muito díspares.

Gerir recursos de diferente natureza, satisfazer clientelas de diversa ordem, prosseguir projectos de inclusão, de dinamização e de animação das comunidades estudantis e profissionais que os acolhem, não é tarefa fácil. Tal é sobretudo evidente numa sociedade como a nossa que no decurso das últimas décadas tem vindo a alterar-se por via:

- da erradicação de algumas das suas actividades tradicionais,
- dos movimentos internos da sua população, em particular da sua população escolar,
- da grande procura de ensino por parte de públicos muito distintos nas suas origens, formação e projectos,
- das expectativas de mobilidade social geradas em torno do alargamento da rede de instituições do ensino superior e da titularidade dos seus diplomas.

V. Exas bem o podem testemunhar. Contudo se confrontados com os novos cenários resultantes da intensificação destes processos, traduzidos sobretudo em indicadores estatísticos de diferente natureza relacionados com as condições sociais, com as condições devida e com a instrução da população portuguesa, verificamos como continuam a abrir-se novas oportunidades estratégicas aos Serviços de Acção Social no Ensino Superior. Sem pretender substituir-me às v/ iniciativas e planos de actividade, atrevia-me a enunciar o grande contributo que os SAS podem prosseguir:

- na intensificação dos processos de democratização do ensino superior e da própria sociedade portuguesa, possíveis de estabelecer através de modelos de gestão participada, abertos à diversidade de públicos e às características das comunidades que servem e das estruturas de que são responsáveis;

- na afirmação de processos de inclusão social e académica da população estudantil de modo a permitir o alargamento progressivo da “esperança de vida” escolar dos alunos em formação inicial e pós-graduada, que beneficiam da acção dos SAS;

- na promoção de iniciativas capazes de construir uma consciência crítica, colectiva e apta a reflectir sobre os problemas do seu futuro, do seu país e da nossa sociedade;

- no contributo, acrescido, para a consecução do sucesso escolar e para o melhor desempenho pessoal, escolar e profissional das comunidades escolares, no seu contexto nacional, europeu e internacional;

- no exercício e divulgação de boas práticas de gestão, que favoreçam a redução do desperdício público, o bom desempenho organizacional dos serviços e uma gestão mais cuidada da coisa pública;

- na criação de condições locais e institucionais capazes de satisfazerem com rigor, equidade e justiça social, os beneficiários, as instâncias de poder e os contribuintes.

Entendemos que a postura que se exige de V. Exas ultrapassa a grande dedicação, socialmente reconhecida na maior parte das comunidades académicas, mas também a v/ participação na definição das metas estratégicas e operacionais

que devem reger o sistema. Importa que os gestores operacionais das políticas públicas de acção social sejam co-responsáveis pela definição das grandes metas operacionais e se disponham a acompanhar no terreno as políticas públicas para o sector.

Para tanto é indispensável grande capacidade crítica, de diálogo, mas também de humildade, de honestidade e de afirmação de projectos credíveis, relevantes e de interesse social e cultural que garantam a justa igualdade de oportunidades e a inclusão plena de toda a população beneficiária. População esta que tendo garantidas a v/ abertura, participação e empenho, não pode regatear esforços no sentido dela própria dar outro significado e aproveitamento às oportunidades geradas pela criação de melhores acessibilidades físicas, económicas e culturais, que prioritariamente lhe são dirigidas.

E num momento decisivo de afirmação da nossa experiência europeia e de envolvimento na defesa de um projecto de sociedade pensamos que as comunidades estudantis, conjuntamente com os restantes membros desses grupos sociais devem ser chamados a ter uma participação cada vez mais activa e actuante::

- na vida democrática e nas iniciativas relacionadas com a gestão das academias;
- nas actividades e nos projectos de desenvolvimento e de criação de melhores condições de autonomia;
- no exercício e nas práticas quotidianas da nossa cidadania.

Não sendo profeta do destino acredito que a experiência e o desempenho dos SAS no seu passado recente, ao longo deste quarto de século da sua existência, nos dão garantias para a afirmação de novas oportunidades estratégicas que o subsistema de ensino superior reclama neste complexo processo de reformas sociais por que todos pugnamos, mas que tardam em ser definitivamente implementadas. É para isso que V. Exas. se reúnem na esperança de darem o v/ contributo nesta reflexão alargada sobre o desempenho dos Serviços de Acção Social no Ensino Superior e sobre as perspectivas futuras da sua actuação no seio de uma sociedade cada vez mais “dualista” e de um sistema “binário” que tarda

em encontra-se tendo em conta os desafios de Bolonha e a afirmação do espaço europeu de ensino superior que estamos a construir.

Muito abrigado pela v/ atenção.

Jorge Carvalho Arroiteia

4ABR05

## **“Sobre a Educação Social em Portugal”<sup>4</sup>**

Línea de Estudio: Nuevas necesidades formativas. Investigación y formación (2002)

### **1. A procura social da educação**

Embora condicionada pela evolução demográfica geral e sobretudo pela redução da população em idade escolar a procura do ensino registada em Portugal, nomeadamente ao nível do ensino secundário e do ensino superior, tem provocado o acesso crescente de uma população diversificada nas suas origens geográficas e sociais ao sistema de ensino decorrentes do processo de democratização em curso. Assim e apesar das alterações registadas no sistema de emprego responsáveis pelo acréscimo das taxas de desemprego entre a população detentora de habilitações académicas e escolares cada vez mais elevadas, a frequência da instituição escolar continua a ser considerada como um factor de mobilidade social, de progresso social e de desenvolvimento económico.

Tal facto obriga-nos a pensar no conjunto de expectativas sociais relacionadas com o contributo dos sistemas educativos na alteração dos comportamentos e das práticas sociais responsáveis pelo avanço do conhecimento científico, pela inovação e pela transformação da própria sociedade que têm como fulcro a própria escola. Espera-se por isso que esta, enquanto instituição social povoada por uma população solidária no cumprimento de determinados objectivos e na satisfação de diversas necessidades culturais e profissionais contribua, de forma decisiva, para a modernização do sistema social e educativo.

Embora sem esgotar as características organizacionais e pedagógicas que deve revestir esta instituição no contexto em que vivemos, a instituição escolar deve

---

<sup>4</sup> "XVII Seminário Interuniversitário de Pedagogia Social"; Salamanca; Universidade de Salamanca; 18-20 de Setembro de 2002.

assegurar um certo número de atributos que favoreçam a socialização dos alunos em condições tais que lhes facilite o desenvolvimento do seu espírito crítico, garantindo a transmissão de conhecimentos empíricos, científicos e especializados. Este constitui um dos primeiros desafios que os sistemas educativos têm de responder: substituírem a transmissão dogmática dos saberes, os métodos de ensino autoritários, predominantemente didácticos, que favorecem a passividade, a pouca criatividade e a reprodução cultural, por uma maior participação e contributo de todos os agentes educativos no desenvolvimento do próprio sistema.

## **2. Escola e sociedade**

Na sociedade actual o acréscimo da população escolar depende não só de factores demográficos, mas ainda de outros factores de natureza social relacionados com a necessidade crescente da aquisição de novos conhecimentos indispensáveis ao progresso social, científico e tecnológico. Nestas circunstâncias se os movimentos naturais da população (natalidade e mortalidade) e os próprios movimentos migratórios (emigração e imigração) constituem motivo bastante para condicionar a evolução da população escolar, é, no entanto, a mobilidade social a causa determinante do engrossar dos "cohortes" que hoje em dia alimentam as diversas "gerações" que povoam os sistemas educativos.

Este fenómeno decorrente do processo de democratização do ensino tem arrastado consigo a saturação do sistema e a alteração de muitos dos serviços educativos decorrentes desta massificação escolar. Tal facto tem, no entanto, conduzido a um desfasamento entre *"...as necessidades e as respostas, as expectativas e o produto, o projecto e as formas de organização, o funcionamento e a administração deste sistema, quando confrontado com os resultados finais"* (Arroteia; 1991; 17). Se tivermos em conta a realidade portuguesa poderemos afirmar que durante esta segunda metade do nosso século assistimos ao desenvolvimento de dois modelos distintos:

- até aos anos sessenta as enormes taxas de natalidade que identificavam o nosso regime demográfico alimentaram uma escolaridade caracterizada por uma



ainda reduzida "esperança de vida escolar" que para a maioria da população escolarizável não ia além dos quatro anos da escola primária;

- desde os finais dessa década, o alargamento da escolaridade obrigatória para seis anos, decorrente da criação do ensino preparatório motivou um acréscimo significativo de alunos não só ao nível do ensino primário e preparatório mas ainda em resultado do "efeito de onda", maiores frequências no ensino secundário e superior.

Outras razões justificam esta procura escolar. A melhoria gradual do nível de vida da população, o aumento das acessibilidades entre os centros urbanos e as povoações rurais, o aumento da circulação da informação e as expectativas crescentes de mobilidade social conferida pela titularidade de um diploma, poderão ajudar a compreender este comportamento. Mesmo assim o diagnóstico que fazemos do nosso sistema educativo não permite identificá-lo como um exemplo paradigmático de um *"sistema em equilíbrio"*. Pelo contrário o sistema educativo português identifica-se mais com um *"sistema em desperdício"*, conhecido por um elevado *"grau de entropia"* e pelos seus resultados finais (outputs) que não correspondem *"...à qualidade nem ao número dos inputs que o alimentam"*. Ilustra esta situação o insucesso dos alunos, a fraca participação e desmotivação da classe docente, a fraca adaptação dos diplomas às necessidades da sociedade.

### **3. Em torno das funções da educação e da escola**

Como recordámos noutra local (Arroteia; 1991; 27) a crescente procura social da educação corresponde *"...não só a um mero processo de democratização das sociedades contemporâneas (a qual tem vindo a favorecer o acesso crescente da população aos diversos níveis de ensino e bens culturais), mas ainda, ...do próprio fenómeno de industrialização que gerou a crescente divisão do trabalho social e uma especialização crescente de mão de obra"*.

Nestas circunstâncias haverá que esperar da instituição escolar o cumprimento de programas que por um lado habilitem os alunos, através de ensinamentos especializados e da transmissão de normas e de valores a viverem e a integrarem-

se na sociedade que os rodeia e a responderem adequadamente às solicitações do mundo do trabalho. Espera-se portanto da escola em si e do sistema educativo em geral que habilite a criança a adaptar-se "*...ao meio social em que vai viver*" (Durkheim; 1980; 58). Esta primeira abordagem das chamadas funções da educação, a "*função socializadora*", tem sido exercida através da escola, da família, do grupo de amigos e através da comunicação social.

Sendo esta uma das principais funções da educação, identificamos diversos condicionalismos que nem sempre permitem à instituição escolar o melhor cumprimento desta função. Do ponto de vista físico, a natureza e a dimensão das instalações bem como a variedade dos equipamentos de que dispõe são alguns dos factores que determinam a natureza e a intensidade das aprendizagens. Do ponto de vista humano, a densidade de ocupação dos edifícios, a dimensão das turmas, a natureza das relações inter-pessoais e o nível de satisfação dos diversos corpos - funcionários, professores e alunos -, bem como as motivações para o trabalho, são factores condicionantes da aprendizagem e da socialização da população discente.

Note-se que a montante e a jusante da escola outros factores condicionam estas tarefas. Naturalmente que devendo a família partilhar a responsabilidade desta função ou mesmo desempenhá-la em predominância, sobretudo nos primeiros anos de vida dos alunos, é a "*herança cultural*" destes indivíduos que vai condicionar, em primeiro lugar, o nível e a intensidade do fenómeno de socialização. Complementarmente a este factor são as disponibilidades económicas, individuais e sociais, que afectam igualmente esta função tais como as disponibilidades do país e as medidas de política social, laboral e educativa que corporizam esse apoio e determinam a sua aplicação.

Complementarmente a esta "*função socializadora*" da educação, a escola deve ainda permitir "*...o desenvolvimento das capacidades de reflexão crítica, estimulando a capacidade de formulação de juízos pessoais e a intervenção dos alunos nos diversos sectores da vida social...*" (Arroteia; 1991; 32). É a chamada "*função personalizadora* que juntamente com a primeira deve promover o desenvolvimento dos alunos nos domínios intelectual, cognitivo, afectivo,

psicomotor, espiritual e moral, favorecendo o equilíbrio da personalidade e a sua realização pessoal. Uma vez mais este pequeno micro-cosmos que é a escola tem de atender às características individuais, de natureza genética e aos traços da personalidade dos alunos, organizando-se de forma a que aquelas possam emergir sem condicionar, em absoluto, as aprendizagens dos alunos.

Reconhecemos que hoje em dia a escola deve desempenhar um papel relevante na preparação dos jovens para a vida activa. Esta preparação laboral pode ser entendida como uma necessidade decorrente do processo civilizatório que vivemos e que tem determinado constantes e profundas transformações na divisão e na natureza do trabalho social. Estes atributos obrigam a que a escola tenha um papel activo na preparação específica para o desempenho da profissão dos alunos cumprindo mais uma tarefa de *"capacitação profissional"* à qual corresponde uma especialização para a vida activa em algumas das vias do ciclo terminal de estudos da escolaridade pós-obrigatória.

Outras funções podem ser desempenhadas pela escola. Porque não importa aqui referi-las recordamos mesmo assim o contributo da instituição escolar no processo mudança e de inovação social a qual se fará sentir não só por via dos conhecimentos transmitidos pela instituição escolar mas ainda por via das aprendizagens sucessivas que vão permitir *"...vencer algumas das barreiras sociais, culturais e tecnológicas abrindo caminho ao avanço da sociedade"* (Arroteia; 1991; 34). De realçar que estas condições têm vindo a ser prejudicadas com o acentuar da dualização progressiva da nossa sociedade, facto que tem acentuado as condições de carência, de risco e de exclusão social, favoráveis ao cumprimento de outras tarefas, nomeadamente da intervenção psico-social, cívica e comunitária junto da população escolar.

#### **4. A importância da educação social**

O texto anterior serviu-nos para recordar algumas das relações que se estabelecem entre a escola e a sociedade onde esta se insere. Da mesma forma permitiu-nos evocar alguns dos condicionalismos que afectam os sistemas educativos, entidades complexas cujo funcionamento está dependente não só das

grandes orientações e opções do sistema político, mas ainda a dependência de outros sistemas como o económico, o demográfico e o administrativo. É este o entendimento de D'Hainaut (1980) que aponta também a dependência destes não só do contexto sócio-cultural e do contexto histórico - determinantes para o estabelecimento das diversas orientações de política educativa - mas ainda do quadro filosófico, ético e religioso e dos quadros físico e geográfico.

Recordamos a Lei de Bases do Sistema Educativo Português (Lei 46/86) e os seus princípios orientadores. A escola, deve "*favorecer o desenvolvimento global da personalidade, o progresso social e a democratização da sociedade*" (artº1); o sistema educativo, deve responder "*às necessidades resultantes da vida social*". Evocando os "*princípios organizativos*" (artº 3), é de salientar a obrigação que o sistema educativo em geral e a escola em particular devem assumir na transmissão dos valores tradicionais e na formação dos alunos, bem como na edificação da própria sociedade.

De forma global cabe ainda à escola e ao sistema educativo no seu conjunto contribuírem para o "*desenvolvimento global da personalidade*", para o "*progresso social*" e para a "*democratização da sociedade*". Estes princípios levam-nos a encarar a escola como uma organização e instituição complexas, povoadas por um número crescente de alunos, de professores e de funcionários com origens sociais e culturais diferenciadas, motivações, expectativas e interesses igualmente muito divergentes.

Não obstante a persistência destas condições e os interesses actuais relacionados com a democratização e a melhoria da qualidade dos sistemas educativos, têm-se verificado nos últimos anos a necessidade crescente quer de uma intervenção interna dentro da escola, especialmente no apoio psico-social a jovens em situação de risco, quer ainda na intervenção da instituição escolar aos desafios do próprio ambiente externo nem sempre o mais favorável.

A formação aprofundada em cursos de formação de educadores de infância e de professores do ensino básico e do ensino secundário, especialmente vocacionados para a formação cultural, científica e técnica em áreas específicas do saber, para a investigação e mesmo para a extensão comunitária, não se

apresenta de forma global direccionada para a reflexão e formação no domínio específico da educação social, ou seja, para a intervenção em âmbito escolar e não escolar. Atendendo a estas circunstâncias desde o início da década de noventa têm vindo a funcionar cursos no ensino superior, inicialmente em Escolas Superiores de Educação (ensino superior politécnico) e mesmo em Universidades por forma a garantir uma formação especializada nesta área.

De forma global referem-se como objectivos principais dos cursos em Educação Social (Bacharelato e Licenciatura Bi-etápica), ao nível da comunidade:

- intervenção de enquadramento psico-social junto de populações de risco;
- desenvolvimento de acções relacionadas com o desenvolvimento pessoal e social, a cidadania e a melhoria da qualidade de vida;
- intervenção comunitária e de animação sócio-cultural.

Junto da população escolar:

- desenvolvimento de acções de prevenção, de (re) inserção social e pessoal;
- intervenção preventiva tendente à superação das causas de insucesso e de abandono escolar;
- desenvolvimento de iniciativas relacionadas com a saúde, a educação ambiental, a acção social e cultural.

Os cursos leccionados sobretudo no subsistema de ensino superior politécnico devem-se a iniciativas de Escolas Superiores de Educação, de natureza pública e privada, interessadas em desenvolver projectos de intervenção social junto da comunidade e em potenciar um melhor aproveitamento dos seus recursos humanos sobretudo nas áreas da Psicologia, da Sociologia e da intervenção comunitária. Apenas uma universidade privada tinha, nesse ano, um curso nesta área de educação social.

Em 2000/2001 o total de cursos leccionados nesta área orçava os dezoito, sendo frequentados apenas por 1798 alunos, o que representa uma parcela diminuta em relação ao total dos 384 322 alunos que nesse ano frequentavam o ensino superior.

Os modelos de formação em curso, inspirados em cursos leccionados em Universidades espanholas, francesas e mesmo canadianas, têm permitido a formação de um número crescente de diplomados nesta área cuja intervenção se começa a destacar ao nível da escola, das autarquias, dos serviços de saúde, dos serviços sociais e de reinserção social, das Misericórdias e de associações diversas de natureza oficial e sobretudo de natureza privada.

Sendo uma profissão em construção, com um estatuto social ainda não reconhecido perante os demais cursos de natureza social, nomeadamente os cursos de Assistente Social e de Política Social, esta actividade pode revestir-se de modalidades distintas orientadas predominantemente para:

- a educação social;
- a acção social;
- a animação sócio-cultural;
- a animação sócio-educativa;
- a educação sócio-profissional.

Globalmente estes cursos estão a ser desenvolvidos registando uma procura crescente por parte dos alunos e da sociedade que tem vindo a reconhecer estas novas áreas de intervenção no âmbito da Educação Social.

Reconhecidos e aceites já pela sociedade e pela comunidade científica, espera-se que a fase actual em que se está a proceder á avaliação institucional de diversos cursos nesta área, permita um maior e melhor reconhecimento profissional dos diplomados nesta área bem como a afirmação das necessidades de um estatuto social e profissional ao Educador Social, estatuto esse articulado e complementar do estatuto de docente no sistema de ensino português.

## BIBLIOGRAFIA

- ARROTEIA, J. C. (1991): *Análise social da educação*. Leiria: ROBLE Edições
- ARROTEIA, J. C. E & G. MEURIS (1993): *Estudos em Educação Comparada*. Aveiro: Universidade de Aveiro (Cadernos de Análise Sócio-Organizacional da Educação, nº 8)
- CABANAS, J. M. Q.(1989): *Sociologia de la educación*. Madrid: Dykinson
- CABANAS, J. M. (2000): *Pedagogia Social*. Madrid: Dykinson
- CARIDE, J. A. coord. (2000): *Educación Social Y Políticas Culturales*. Santiago de Compostela: Facultad de Ciencias de la Educación – Universidad de Santiago de Compostela
- D'HAINAUT, L. (1980): *Educação, dos fins aos objetivos*. Coimbra: Livraria Almedina
- DURKHEIM, E. (1980): *Éducation et sociologie*. Paris: Presses Universitaires de France
- FERMOSO, P. (1994): *Pedagogia social*. Barcelona: Herder
- PUIG, J. M. (1986): *Teoria de la educación*. Barcelona: P.P.U.

## ANEXO 1 - Alunos matriculados em cursos de formação inicial na área da Educação Social: 2000/2001

<i>Curso</i>	<i>Instituição</i>	
<i>Alunos</i>		
Acção Social Escolar	ESSE do Porto	88
Animação Cultural	Escola Superior Artística – Porto	11
Animação Cultural	ISCE – Odivelas	25
Anim. Cultural e Ed. Com.	ESE de Santarém	144
Animação Educativa e Soc.	ESE de Portalegre	103
Animação Sócioeducativa	ESE de Coimbra	156
Animador Sócio cultural	ESE de Beja	132
Animadores Sócio culturais	ESE Jean Piaget – Almada	60
Animadores Sócio culturais	ESE Jean Piaget – Arcozelo	78
Ed. e Interv. Comunitária	ESE de Faro	139
Intervenção Social e Com.	Instituto Superior Politécnico de Gaia	-
Educação Social	ISCE – Odivelas	44
Educação Social	Universidade Portucalense – Porto	246
Educação Social	ESE de Santarém	163
Educação Social	ESE Paula Frassinetti – Porto	230
Educação Social	ESE do Porto	103
Educad. Sócio-Profiss.	ESE Jean Piaget – Almada	54
Educad. Sócio-Profiss.	ESE Jean Piaget – Arcozelo	22
Total		1798
Total geral (Ens. Sup.Público + Part. e Coop. + UCP)		384322

## ANEXO II - Relação de cursos no âmbito da Educação Social: 2001/2002

### Curso

#### Estabelecimento

Animação Cultural	Escola Superior Artística – Porto
Animação Cultural (ISCE) – Odívetas	Instituto Superior de Ciências Educativas
Animação Cultural e Educação Comunitária Santarém	Escola Superior de Educação (ESE) de
Animação Educativa e Sociocultural	ESE de Portalegre
Animação Sócioeducativa	ESE de Coimbra
Animador Sócioeducativo	ESE de Beja
Animadores Sócioeducativos	ESE Jean Piaget – Almada
Animadores Sócioeducativos	ESE Jean Piaget – Arcozelo
Educação e Intervenção Comunitária	ESE de Faro
Intervenção Social e Comunitária	Instituto Superior Politécnico de Gaia
Educação Social (ISCE) – Odívetas	Instituto Superior de Ciências Educativas
Educação Social Henrique – Porto	Universidade Portucalense Infante D.
Educação Social	ESE de Santarém
Educação Social	ESE Paula Frassinetti – Porto
Educação Social	ESE do Porto
Educadores Sócio-Profissionais	ESE Jean Piaget – Almada
Educadores Sócio-Profissionais	ESE Jean Piaget – Arcozelo



## **Organização do sistema educativo**



**Universidade de Aveiro**

**Introdução à  
Organização e Administração Educacional**

*1998*

**Plano geral**

Introdução

1. Sobre a administração educacional
2. O modelo de escola
3. As funções do sistema educativo
4. O sistema educativo e a organização social
5. Organização e currículo
6. Sobre a avaliação dos sistemas educativos\

Bibliografia

Anexos

*Versão de trabalho dedicada aos professores e colaboradores que nos deram a honra de colaborar connosco em diversas tarefas relacionadas com a administração e gestão do sistema educativo português*

## **Abertura**

A elaboração de um roteiro orientado para a análise sócio-organizacional dos sistemas educativos constituía, há muito uma das nossas preocupações que tem sido sugerida pelo trabalho com os alunos em formação inicial que seguem, nesta Universidade, os cursos de Bacharelato e as Licenciaturas em Ensino. E ao prepará-lo pensámos, em primeiro lugar, nas dificuldades sentidas por esta população que por prosseguir cursos distintos tem frequentemente necessidade de ter uma visão alargada dos sistemas sociais, principalmente do sistema de ensino, onde a escola se insere. Com esse intuito coligimos algumas das notas que nos têm servido de base às aulas de "Organização e Administração Escolar", acentuando essencialmente os aspectos relacionados com o sistema educativo português, isoladamente e nas suas relações com a sociedade.

Com o fim de possibilitar a interpretação e algumas comparações internacionais, incluímos ainda, em anexo, os organogramas de diversos sistemas educativos de países da U.E.

Embora tendo consciência das limitações deste trabalho e dado o seu cariz como documento de divulgação e de iniciação à moderna ciência do "management educacional", decidimos promover a sua edição incluindo-o nos "*Cadernos de Análise Sócio-Organizacional da Educação*". Ao fazê-lo, esperamos contribuir quer para a "formação humana, cultural e científica" dos nossos alunos, quer ainda para a "construção do saber" que deve animar as actividades de docência e de investigação, levadas a cabo nesta Universidade.

Janeiro de 1998

## Introdução

A maior procura da educação que hoje em dia se tem vindo a registar nos diversos níveis e ciclos de ensino, do pré-primário ao superior, constitui um fenómeno recente cuja justificação deve ser encontrada não só, em causas de natureza demográfica, resultantes da marcha dos fenómenos demográficos, mas ainda em causas de natureza social, relacionadas com as expectativas de mobilidade social conferidas pela obtenção de um diploma.

Nesta perspectiva, a educação tem sido encarada não só como um instrumento capaz de romper a estratificação social dominante, mas ainda como facilitador da promoção escolar e profissional dos alunos por via dos conhecimentos carreados pela escola e garante da evolução da própria sociedade. Assim sendo, a frequência da instituição escolar tem vindo a ser considerada, cada vez com maior frequência, como um factor de progresso social e de desenvolvimento económico, almejado de momento não só pelas sociedades industriais e pós-industriais, mas ainda pelas sociedades em desenvolvimento, que à semelhança das primeiras, buscam na educação a força necessária para alterar a sua "*base morfológica*" (cf: Arroiteia; 1993; 23), os comportamentos e as práticas sociais responsáveis pelo avanço do conhecimento científico, pela inovação e pela mudança social.

Por estas razões, é desejável que a escola, enquanto "instituição social", povoada por uma população solidária no cumprimento de determinados objectivos e na satisfação de diversas necessidades culturais e profissionais contribua, de forma decisiva, para a modernização do sistema social e educativo, que identifica os diferentes tipos de sociedades, pluralistas e dinâmicas, que hoje reconhecemos existirem em alguns cantos do globo. Para tanto, espera-se ainda da escola, enquanto "organização social", que se adapte por meio de uma estrutura flexível e de um constante ajustamento interno, às condições do seu meio exterior e à participação dos diversos actores sociais que nela convivem: alunos, professores, funcionários e outros membros da comunidade local, promovendo a mobilização e a partilha, entre eles, de responsabilidades na gestão do seu quotidiano.

Lembra-se que, de acordo com Birou (1978; 288), uma "organização social" descreve-se como uma "*articulação das estruturas sociais, das instituições, ... e das relações sociais mais importantes, de modo a permitir o bom funcionamento da sociedade*". Valerá a pena recordar que o cumprimento destas tarefas é determinante, não só, para a construção de uma verdadeira "comunidade educativa", que por definição abarca os actores mais directamente envolvidos na

transmissão e na construção do conhecimento pedagógico, mas também os restantes elementos que fazem parte do universo social onde se situa a própria escola.

Embora sem esgotar o enunciado das características, de natureza organizacional e pedagógica, que devem revestir a instituição escolar, entendemos que a escola deve garantir um certo número de atributos que favoreçam a socialização e a promoção sócio-cultural e afectiva dos seus alunos. Estas condições são indispensáveis para o desenvolvimento do seu espírito crítico e para a transmissão de conhecimentos empíricos, científicos e especializados, que garantam a sua melhor inserção sócio-profissional. Tal, constitui em nosso entender, um dos primeiros desafios que os sistemas educativos, como sistemas sociais que são (sobretudo os mais arcaicos), têm de responder: substituírem a transmissão dogmática dos saberes, os métodos de ensino autoritários, predominantemente didácticos (indutores de passividade), a pouca criatividade e a reprodução cultural, por uma grande participação e contribuição de todos os agentes no desenvolvimento do próprio sistema educativo.

Recordamos que este sub-sistema social desempenha uma tripla acção:

- por um lado, tem de assegurar a transmissão de um conjunto de conhecimentos, de experiências e de informações que permitam a formação cultural, cívica e cultural dos alunos, bem como a sua formação cívica e artística;

- por outro lado, o sistema educativo tem de se assumir, conjuntamente com a família e os meios de comunicação social, como um poderoso agente de socialização;

- por fim, o sistema educativo tem de desempenhar uma acção institucional específica no âmbito da educação pré-escolar e dos ensinos básico, secundário, profissional, artístico, superior e outros, que responda às necessidades e aspirações, às expectativas e aos valores do sistema social envolvente.

No seu conjunto, o resultado destas acções depende, essencialmente, dos meios postos à disposição dos seus 'actores'. Dificuldades de vária ordem podem, mesmo assim, entravar o desempenho destas funções, a saber.

- dificuldades de ordem económica e orçamental, ligadas à falta de verbas ou de autonomia financeira dos estabelecimentos de ensino, com reflexos evidentes no desempenho profissional (ao nível da formação e da motivação) dos professores e funcionários e nas aprendizagens dos alunos;

- dificuldades de natureza burocrática e organizacional resultantes da obsolescência do aparelho administrativo, de legislação desadequada ou da falta de coordenação pedagógica;

- dificuldades de natureza política resultantes, sobretudo, da falta de continuidade na política educativa ou de interferências do próprio meio.

Referimo-nos, no início, à importância da procura social do ensino e às suas relações com os factores de ordem demográfica e social, relacionados com a necessidade crescente da aquisição de novos conhecimentos, necessários aos progressos social, científico e tecnológico da nossa sociedade. Nestas circunstâncias se os movimentos naturais da população (natalidade e mortalidade) e eventualmente os movimentos migratórios, constituem motivo bastante para condicionar a evolução da população escolar, parecem residir nas expectativas de mobilidade social as causas determinantes do engrossar dos "cohortes", que hoje em dia alimentam as diversas "gerações" que povoam os sistemas educativos. Retenhamos alguns destes aspectos.

Em contextos marcados por um atraso no processo de industrialização e de urbanização, que identifica as sociedades que ainda não experimentaram os efeitos da era pós-industrial, a duração do período de escolaridade obrigatória é considerada como a primeira causa justificativa da variação da população escolar. Mas, tão determinante como esta, é o processo de democratização do ensino, que arrasta geralmente consigo a saturação do sistema e reduz a eficácia dos serviços educativos, em virtude da massificação escolar. Este cenário, de cariz essencialmente quantitativo, alimenta um dos conceitos de "crise" da educação que anda associado ao acréscimo da população escolar, ao alargamento da rede, às carências de pessoal docente qualificado e às dificuldades de gestão dos recursos humanos e financeiros indispensáveis ao desenvolvimento equilibrado dos sistemas de ensino.

Algo diferente desta situação é a que hoje em dia experimentam os sistemas educativos de certos países (ou regiões), que tendo ultrapassado já a fase de expansão se vêem a braços com o acréscimo de alunos (de todos ou tão só de grupos distintos da sua população), em todos os níveis de ensino, em diversos estabelecimentos e nós da rede, bem como em diferentes áreas e domínios de leccionação. Tal facto, tem vindo a demonstrar o desfasamento real entre *"as necessidades e as respostas, as expectativas e o produto, o projecto e as formas de organização, o funcionamento e a administração deste sistema, quando confrontado com os resultados finais"* (Arroteia; 1991; 17).

Note-se que a "explosão escolar" não é a única responsável pela crise da educação, mas esta pode ser ocasionada pela ocorrência de outros factores de natureza política, social, económica, ética e cultural, que têm posto em causa a funcionalidade do sistema educativo, a sua qualidade e eficácia. Entre estes

contamos a ausência de "valores", que segundo Rezsohazy (1991; 42) justificam esta crise, em resultado da ausência *"de uma imagem segura oferecida pelos adultos, de modelos com os quais os jovens se pudessem medir"*.

Sem pretender aprofundar este assunto, merecedor de outro tipo de aprofundamento sociológico diremos apenas, em relação aos dados quantitativos que identificam a realidade portuguesa, que durante esta segunda metade do nosso século registámos taxas de natalidade relativamente elevadas, alimentando uma escolaridade caracterizada ainda por uma reduzida "esperança de vida escolar". Para a maioria da população, esta não ia além dos quatro anos do ensino primário.

Como temos conhecimento, nos finais dos anos sessenta verificou-se um primeiro alargamento do período de escolaridade obrigatória, para seis anos (decorrente da criação do ensino preparatório), fenómeno que motivou um acréscimo significativo de alunos, não só ao nível do ensino primário e preparatório, mas ainda, através do "efeito de onda", no ensino secundário, médio e superior. Um novo alargamento, desta vez para nove anos, foi verificado com a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo, colocando assim Portugal no conjunto dos países europeus com maior duração do ensino básico obrigatório. Este nível corresponde à existência de uma estrutura única, embora dividida em ciclos de ensino (1º, 2º e 3º ciclo), que prolongam a escolaridade obrigatória até à idade de quinze anos.

Vejamos outros aspectos referentes à duração da escolaridade obrigatória em países da União Europeia. Como poderemos apreciar na maior parte dos estados membros a permanência compulsiva dos alunos na escola prolonga-se por nove anos, podendo variar entre oito, doze ou mais anos, como sucede nos Países Baixos que se alarga por treze anos, incluindo a escolaridade a tempo parcial, até à idade dos 18 anos.

Se pensarmos apenas na duração do ensino básico obrigatório, a sua duração varia igualmente entre quatro anos (caso de alguns Lander alemães) e nove anos (caso de Portugal e da Dinamarca), tendo na maior parte dos outros países uma duração de seis anos. Convirá, no entanto, realçar, que à excepção destes dois países, onde o ensino básico dá seguimento ao ensino secundário, nos outros casos o ensino secundário, com duração variável, faz parte integrante do 'período de escolaridade obrigatória', levando a que esta termine (mesmo que sendo obrigatória e a tempo inteiro), aos quinze ou aos dezasseis anos de idade.



**Figura - Duração do ensino básico obrigatório (anos e idade)**

País	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Bl			++++++6-12	+++++								
Dk			+++7-15	+++++								
Al				++++++7-12	+++++							
Gr			++++++6-11.5	+++++								
Esp			++++++6-12	+++++								
Fr			++++++6-11	+++++								
Irl			++++++6-12	+++++								
It			++++++6-11	+++++								
Lux			++++++6-12	+++++								
Hol		+++++	++++++5-12	+++++								
Pt			++++++6-15	+++++								
RU (E,W)		+++++	++++++5-11	+++++								
RU (In)		+++++	++++++4-11	+++++								
Ru (Sc)		+++++	++++++5-12	+++++								

Nestes exemplos convirá igualmente realçar que em grande parte dos países da U.E. o ensino secundário apresenta duas vias distintas: uma geral, dando em regra acesso aos estudos superiores e outra profissional, promovendo o ensino e a formação que preparam para a vida activa. Nestas circunstâncias o ensino secundário profissional pode corresponder a formações realizadas em tempo parcial, em ligação geralmente com as empresas, prolongando assim o período de escolaridade dos alunos que frequentam esta via de ensino.

Para além destes factores, outras razões justificam o acréscimo da população escolar. A melhoria gradual do nível de vida da população, o aumento das acessibilidades entre os centros urbanos e as povoações rurais, o aumento da circulação da informação e as expectativas crescentes de mobilidade social que numa sociedade altamente estratificada como a nossa, ajudam a compreender esta evolução recente.

### 1. Sobre a administração educacional

Antes de procedermos à análise dos aspectos referentes ao funcionamento dos sistemas educativos, importa tecer algumas considerações relativas à sua organização e às regras que limitam o seu funcionamento ou seja à administração educacional. Nestas circunstâncias, falar de "administração" obriga, antes de mais, a clarificar este conceito relativo ao exercício de direcção, de gestão ou de governação.

Para Birou (1978; 23), a "administração" é a "*actividade que consiste em gerir e em fazer funcionar instituições, empresas ou qualquer organização económica*

*e social"*, pública ou privada. Por sua vez Sumpf e Hugues (1973; 11), falam-nos de "administração" como o *"conjunto de relações sociais estabelecidas num grupo..., relativas à prossecução de uma produtividade mais racional, porque assenta num conjunto de decisões e na harmonização das motivações de todos os membros do grupo"*.

Entendida ainda como sendo *"a condução racional das actividades de uma organização"*, a administração prevê o exercício de um conjunto de tarefas que permitam a consecução dos grandes objectivos a atingir por qualquer grupo organizado. Esta afirmação recorda-nos, no decurso da evolução da própria sociedade, algumas das suas etapas decisivas e a necessidade de se racionalizar a actividade humana no seio das organizações sociais, públicas e privadas. Assim aconteceu, sobretudo, com a revolução industrial e a mecanização que permitiu aumentar a produtividade manufactureira e a produção nas grandes unidades laborais. Daí, que os principais escritos relativos à "teoria da administração", tenham surgido pelo início do nosso século, quando o engenheiro de empresas, Frederick W. Taylor publicou, em 1911, um trabalho relativo aos "Princípios da administração moderna".

Dando ênfase às tarefas e pensando, sobretudo, no aumento da produtividade e na realização dos trabalhos rotineiros dentro da empresa, pela adaptação e treino do operário ao trabalho que deve executar, Taylor assinalou alguns princípios fundamentais que ainda hoje se aplicam às organizações modernas (cf: P. Benítez; 1986; 26). Destes, destacamos:

- *"cada actividade laboral deve ser estudada de modo a definir-se a melhor maneira de a realizar. Uma vez definida essa actividade devem ser dadas a cada trabalhador instruções escritas quanto ao modo de fazer o seu trabalho;*

-...*cada trabalhador deve ser seleccionado com base em critérios objectivos de forma a atingir uma maior eficiência. Na fase seguinte deve garantir-se um aperfeiçoamento específico e um aperfeiçoamento contínuo;*

- *...é necessário um sistema de controlo a fim de garantir que toda a actividade seja realizada de acordo com o plano previamente estabelecido;*

-...*deve haver uma separação nítida entre planeamento e execução. A elaboração do plano cabe à direcção e a sua execução ao trabalhador"*.

Alguns anos mais tarde, em 1916, um outro engenheiro, Henry Fayol, num trabalho sobre "Administração industrial e geral", soube demonstrar que *"em todas as organizações existem uma série de funções de cuja interrelação e eficácia depende o êxito de qualquer instituição"* (ob. cit; 27).

Contrariamente à anterior, conhecida pela "teoria da administração científica do trabalho" (ou do "homem-máquina"), a "teoria clássica", de Fayol, passou a

dar maior atenção à estrutura organizacional das empresas, assinalando como funções essenciais da administração, as seguintes:

- técnicas, relativas à produção de bens e serviços,
- comerciais, destinadas à compra e venda de matérias,
- financeiras, relacionadas com a gestão de capitais,
- segurança, abarcando a protecção de pessoas e bens,
- contabilísticas, relacionadas com a contabilidade da empresa,
- administrativas.

O exercício desta última função engloba as seguintes fases: previsão, organização, direcção, coordenação e controlo. Note-se que a administração dos sistemas de ensino pressupõe, igualmente, a aplicação de alguns princípios reconhecidos como indispensáveis à boa gestão. Destacamos a propósito: divisão do trabalho, autoridade e responsabilidade, disciplina, unidade de comando e de direcção, subordinação dos interesses individuais aos colectivos, centralização, hierarquia, ordem, equidade e estabilidade (cf: Costa; 1996; 29).

Devido à evolução das tarefas e das próprias organizações sociais, hoje em dia as funções relativas à administração das organizações sociais têm vindo a aumentar, contando actualmente o "management" empresarial com novas funções. Destas, destacamos: previsão, planificação (que compreende várias fases no seu processo, desde a recolha de dados, à definição de objectivos e à elaboração de planos e de programas), organização, direcção e coordenação, motivação, comunicação e avaliação (cf: Ghilardi e Spallarossa; 1988).

Convirá recordar que o desenvolvimento das sociedades industriais e a especialização crescente das funções e das organizações sociais, sugeriu novas propostas relativas ao modo de condução racional dessas actividades, levando ao aparecimento de novos contributos teóricos. Dentro destes, destacamos a abordagem sugerida por Max Weber (cf: Cruz; 1989), que no enunciado da "teoria burocrática", chama a atenção para a necessidade da racionalização das actividades económicas e sociais, através da criação de órgãos especializados dotados de autoridade legal e racional.

O poder exercido por esses órgãos privilegia a hierarquização, bem definida (pela dependência dos cargos e não das pessoas, como sucedia no caso da submissão tradicional e carismática) e a divisão do trabalho social, com base numa especialização funcional, através da departamentalização. Igualmente necessárias serão a ingressão e a progressão na carreira, assentes na competência técnica e não noutros privilégios sociais, tais como relações familiares, amizades ou no carisma pessoal.

Tais procedimentos, são legitimados por regras formais, que definem com precisão os direitos e deveres de cada trabalhador, garantindo assim a objectividade e as relações impessoais entre os diferentes membros da organização.

A existência de vínculos administrativos, impedindo a prominência dos direitos pessoais, devem apontar para o cumprimento de grandes objectivos comuns que orientam as organizações burocráticas. Por outro lado, a previsibilidade do seu funcionamento constitui uma das últimas características destas organizações, que reservam para o centro delas, a responsabilidade da decisão, da inovação e da coordenação de toda a actividade e informação, respeitante ao seu conjunto.

A falência dos procedimentos relativos às teorias já referidas - principalmente em relação à 'teoria burocrática', que se revelou sede de inúmeras disfunções relacionadas com a despersonalização, o formalismo, a rotina e a resistência à mudança - centradas, essencialmente, na estrutura e no funcionamento das organizações sociais, acabou por mostrar, ainda durante os anos trinta, a necessidade de se repensar o seu funcionamento dando maior ênfase às pessoas que as servem. Para tanto contribuíram as experiências efectuadas na Western Electric (estudos de Hawthorne), por Elthon Mayo (em 1942), que mostraram como *"a conduta do trabalhador não depende tanto da sua personalidade mas sim do grupo laboral onde se insere"*. Por outro lado, realçaram *"a importância da comunicação como elemento fundamental para evitar os conflitos nas organizações"* (Puelles-Benítez; 1986; 27). Esta postura favorece a compreensão das necessidades sociais dos trabalhadores, a motivação, o comportamento em grupo e a satisfação profissional das necessidades humanas (das fisiológicas, às de auto-realização), podendo carrear um acréscimo da produtividade por parte dos elementos de qualquer empresa.

As propostas contidas na "teoria das relações humanas", de Elthon Mayo, foram enriquecidos com o enunciado de novos contributos relativos ao comportamento organizacional, dando ainda maior ênfase às pessoas. Referimo-nos à análise comportamental representada pelas "Teorias do X e do Y", de Douglas Mac Gregor.

Defendeu Mac Gregor (Teoria do X): a grande repugnância do ser humano pelo trabalho e mudança, o desinteresse em assumir responsabilidades de direcção e de procurar acima de tudo a segurança, pouco lhe interessando, dado o seu carácter egoísta e ambição reduzida, os objectivos da organização. Estes pressupostos serviram ao autor para procurar justificar, através de outro

enunciado: a Teoria do Y, a integração do homem nas organizações, a sua motivação e interesses.

Novamente de Puelles-Benítez (1986; 28), transcrevemos alguns dos princípios básicos desta última teoria:

*- "o trabalho é tão importante para o homem como o jogo, a diversão ou o descanso. Segundo circunstâncias que podem variar, o trabalho pode constituir uma fonte de satisfação (caso em que o fará voluntariamente) ou um castigo (caso em que o evitará),*

*- o controlo e as sanções não são os únicos meios para que o homem prossiga os fins da organização. A satisfação induzida pelas características da personalidade... são um estímulo para a actividade laboral,*

*- a capacidade de imaginação, de engenho e de espírito criativo existem em grande número de indivíduos. Se o homem encontra as condições adequadas para desenvolver estas capacidades então não só as reunirá como tentará assumir a sua responsabilidade,*

*- no estado actual das organizações, a capacidade intelectual do ser humano só é utilizada parcialmente".*

Como já notámos, a evolução das organizações sociais na actualidade, tem vindo a sugerir novas pistas para a sua interpretação e análise. Assim, diversos contributos têm surgido nos últimos anos, acompanhando o interesse destas na vida das sociedades, bem como a sua complexificação recente. Entre as novas propostas, salientamos a "teoria sistémica," que considera a administração como um "sistema", de variáveis múltiplas e dinâmicas, como um todo dinâmico, que tem em conta os diferentes elementos da organização, como um todo de partes interligadas, relacionadas entre si e orientadas para os mesmos objectivos.

Tal perspectiva, não sendo inovadora no domínio do estudo das organizações sociais, contempla igualmente as relações entre estas e o seu meio envolvente e a sua modificação através de mecanismos complexos de auto-regulação. Tal acontece, principalmente, com os "sistemas abertos", conhecidos pela sua capacidade de adaptação e de reacção ao meio - "retroacção" - que permite a adaptação contínua do produto final às necessidades do próprio meio, a continuidade e a sobrevivência das organizações sociais. Caso tal não se verifique, predomina a certeza, a previsibilidade, o planeamento e o controlo cerrados, característicos dos "sistemas fechados" e das teorias 'clássica' e 'burocrática' da administração.

O enunciado destes pressupostos teóricos, referentes à teoria geral da administração, não esgota o enunciado de outros pressupostos, nomeadamente a "teoria da contingência", que defende não existirem "normas ideais" para dirigir

as organizações sociais, já que estas dependem, essencialmente, de factores contextuais.

Para além destas outras reflexões têm vindo a surgir dando corpo a novas abordagens teóricas tais como as: "teorias da anarquia", da "democracia", da "arena política" e outras. No seu conjunto, estas sugerem-nos a necessidade de uma análise mais aprofundada da escola e das suas imagens organizacionais. Trata-se, aliás, de assunto aprofundado, por outros autores, nomeadamente por Costa (1996), pelo que nos dispensamos de o considerar nesta reflexão.

Os aspectos teóricos acima referidos, não escondem a existência de outros atributos que devem caracterizar a administração educacional. Destacamos, entre eles o seu carácter:

- dinâmico: permeável a mudanças internas dentro da organização e a um melhor aproveitamento dos seus recursos humano,
- inovador: facilitador dessas mudanças,
- eficaz: garantindo os melhores resultados face ao planeamento realizado,
- estável e duradoura: independentemente das flutuações políticas,
- participativa: fomentando o envolvimento de todos os actores sociais afectados pelas medidas de política educativa.

As notas anteriores facilitaram-nos uma visão alargada dos pressupostos teóricos em que assentam as análises relativas ao "management" educacional. Tomemos agora o exemplo do sistema educativo português e vejamos alguns aspectos relativos à sua organização e funcionamento.

De acordo com a Lei de Bases do Sistema Educativo (artº 1º), o "*sistema educativo é o conjunto de meios pelo qual se concretiza o direito à educação*", que permita "*o desenvolvimento global da personalidade, o progresso social e a democratização da sociedade*". O texto em referência, defende ainda que este "*desenvolve-se segundo um conjunto organizado de estruturas e de acções diversificadas, por iniciativa e sob responsabilidade de diferentes instituições e entidades públicas, particulares e cooperativas*".

Estes aspectos, não escondem os desafios que se colocam à própria instituição escolar, exigindo um grande envolvimento e participação de todos os seus utentes e responsáveis na prossecução dos objectivos acima referidos. Recordamos que tal postura exige, sobremaneira, a aceitação desta realidade social, que são os sistemas educativos, como um conjunto de unidades formando um todo organizado, e de elementos interdependentes de modo a promoverem o resultado final (output) maior do que se estas partes funcionassem isoladamente. Assim nos define Chiavenato (1987) o "*sistema*", que caracteriza através de várias propriedades, entre as quais se destacam: o "*globalismo*" e a "*homeostasia*". A

primeira destas noções reforça a interligação das partes, dos elementos, das unidades orgânicas deste conjunto, na prossecução de fins colectivos; a segunda, obriga ao seu equilíbrio nas suas relações internas entre os diferentes elementos, e externas, com o meio ambiente.

De qualquer modo, a junção destas duas propriedades reforça o sentido que Birou (1978; 374) atribuiu à noção de "sistema", entendido como uma *"combinação de partes de um conjunto, articuladas de modo a constituírem um todo ou a contribuírem para um resultado comum"*. E os resultados dessa acção podem ser apreciados pela natureza dos "produtos", revelados pela natureza e adequação das formações e dos recursos humanos que o sistema escolar lança, cada ano, no mercado de emprego. Será lógico esperar que os "outputs" resultantes da "laboração" do sistema escolar, estejam intimamente ligados às condições de funcionamento da(s) complexa(s) unidade(s) que integram a(s) unidade(s) central (ais) de processamento e, acima de tudo, dos "inputs" que alimentam anualmente esta unidade, nas suas relações com a sociedade.

Naturalmente que sendo a escola um elemento vital deste universo é de esperar, que à semelhança da célula viva, ela própria mantenha, no seu quotidiano, as mesmas características e exigências que permitem identificar aquele todo. Melhor dizendo: sendo a escola uma unidade complexa que alberga uma população diferenciada, *"vinculada pela aceitação de certas normas e do desenvolvimento de projectos comuns centrados nas actividades escolares"* (Arroteia; 1993; 31), deve referir as características que marcam o seu meio e apresentar traços idênticos aos que identificam as demais organizações sociais.

Neste caso, como "organização social" que é, organizada sobretudo para a aprendizagem, mas sem perder o seu pendor burocrático e administrativo, a escola deve prosseguir um conjunto de objectivos: pedagógicos, administrativos/ organizacionais e institucionais, e ser dotada de estrutura, formal, imposta pela administração e espontânea, construída pelos elementos que fazem parte da escola. Estas propriedades devem garantir:

- a "divisão do trabalho social", consubstanciada na partilha das diversas tarefas e no assumir de diferentes papéis;

- a divisão de autoridade e a existência de um sistema de comunicações entre os seus membros;

- a existência de critérios objectivos de avaliação e de controle, traduzida numa "supervisão hierárquica", que abranja as tomadas de decisão dentro da organização.

Recordam-se que os objectivos anteriores dizem respeito:

- os de natureza pedagógica, à realização das actividades educativas e de aprendizagem, em situação escolar formal e não formal;
- os de natureza administrativo/organizacional, às funções e tarefas que tornam possível a subsistência da organização escolar;
- os de natureza institucional, à articulação das escolas com as entidades do meio em que ela se insere.

Para completar esta apreciação recordam-se alguns dos objectivos principais a prosseguir pelas organizações escolares (Sergiovani; 1978; 32):

- "*servir a sociedade e ... buscar a sua aprovação*",
- "*servir a si mesma, através da integração e da manutenção*". A estes requisitos poderíamos ainda acrescentar:
  - o sucesso escolar, garantido sobretudo pela qualidade das aprendizagens;
  - a eficiência, traduzida fundamentalmente na relação: custos da educação/sucesso escolar dos alunos;
  - a satisfação profissional da sua população, traduzida na segurança que sentem em relação ao seu trabalho e estima, na autonomia e na capacidade da sua auto-realização.

Note-se, que parte destes atributos, estão intimamente relacionados com as características e o estilo dos docentes, com o seu desempenho profissional, com a diversidade e a natureza dos alunos, com a progressão dos conhecimentos e aprendizagens desta população, da sua fase de crescimento e, sobretudo, da própria organização da escola.

Recordamos, no entanto, que à medida que as organizações sociais vão evoluindo e aumentando nas suas dimensões, tornam-se mais maduras e complexas passando, frequentemente, por diversas crises e convulsões. De certa forma as crises de "liderança", de "autonomia", de "controlo" e outras, parecem acompanhar as diversas etapas de vida das organizações sociais onde as escolas se inserem.

Vejamos outros aspectos, agora relativos à "territorialização" da política educativa, tal como nos é referida na L.B.S.E.. Em primeiro lugar convirá notar que o sistema educativo português tem por "*âmbito geográfico a totalidade do território português - continente e regiões autónomas*". Trata-se de uma configuração que realça a existência de um "estado unitário", onde persistem, a par das estruturas administrativas de âmbito nacional, as de nível regional autónomo, regional e local.

Por outro lado, a coordenação política "*incumbe a um ministério especialmente vocacionado para o efeito*" (artº 1º), no caso vertente o Ministério



da Educação, que através das suas estruturas ilustra diferentes níveis de organização educacional:

- O primeiro nível, ou institucional, aparece-nos como responsável pela formulação das políticas educativas, pela definição do projecto educativo nacional e das suas finalidades, pela regulamentação genérica do sistema e pela representação global que cabe ao nível mais elevado da hierarquia do Ministério da Educação, representado pelo Ministro e pelos seus Secretários de Estado;

- ao segundo nível, intermédio, cabem as acções de planeamento e coordenação de programas e estruturas administrativas e pedagógicas relacionadas com a instrução, a socialização e a estimulação, propriedades que podem ser desempenhadas quer pelos diversos serviços centrais do M.E., quer pelos serviços regionais;

- o terceiro nível, operacional, caracteriza-se pelo desempenho das funções de planeamento, execução e de controle da actividade educativa. Estando sobretudo representado pela escola, a esta cabe desenvolver um esforço notável de interligação com a comunidade local e incentivar a participação dos alunos e professores, das famílias e das autarquias, das entidades representativas das actividades sociais, culturais, recreativas e das instituições de carácter científico.

Não será difícil aceitar que o desempenho destas acções depende de um conjunto de factores, de natureza pessoal (relativos à população docente e discente), de natureza material (relacionados com as características das infra-estruturas que servem a escola), e relacionais, dependentes do tipo de relações, horizontais e verticais, estabelecidas entre aquela população.

Estas considerações lembram-nos os diferentes aspectos que caracterizam as estruturas organizativas, de "tipo horizontal", a saber.

- pressupõem a distribuição de funções entre os diferentes componentes de uma organização, baseando-se no princípio da divisão do trabalho,

- permitem um maior grau de especialização dos membros da organização, a título individual e colectivo;

- implicam a dedicação de cada um dos membros da organização a um trabalho concreto, bem como a constituição de órgãos que assumam a realização colegial de funções.

Pelo contrário as estruturas organizativas de "tipo vertical", identificam-se:

- pela fixação de níveis de responsabilidade devidamente hierarquizados,
- pela definição clara de conceitos de responsabilidade, autoridade e delegação,

- pela existência de níveis hierárquicos distintos,

- pela definição clara das competências através de organogramas.

Se aplicadas à gestão dos estabelecimentos de ensino (cf: Dacal; 1986), a organização "horizontal" adopta como solução prática a distribuição de funções entre diversos órgãos e pessoas; a "vertical", assenta no princípio da distribuição do poder por níveis diferenciados e em critérios de autoridade e responsabilidade.

Tendo presente a realidade portuguesa, verificamos que a L.B.S.E., no seu artº 44º, discrimina os níveis de administração e as funções que cabem à administração central e à administração regional. À primeira, compete nomeadamente:

- *"concepção, planeamento e definição normativa do sistema educativo, com vista a assegurar o seu sentido de unidade e de adequação aos objetivos de âmbito nacional;*

- *coordenação global e avaliação da execução das medidas da política educativa...*

- *inspecção e tutela,... com vista, designadamente, a garantir a necessária qualidade do ensino,*

- *definição dos critérios gerais de implantação da rede escolar, da tipologia das escolas e seu apetrechamento, bem como das normas pedagógicas a que deve obedecer a construção dos edifícios escolares,*

- *garantia da qualidade pedagógica e técnica dos vários meios didáticos, incluindo os manuais escolares".*

Por sua vez, à administração regional, cabe *"integrar, coordenar e acompanhar"* toda a actividade educativa. Para o efeito as Direcções Regionais de Educação, como organismos desconcentrados do M.E., gozam de alguma autonomia relativamente a aspectos específicos da sua actuação.

Uma palavra para definir, com mais pormenor, alguns conceitos àcerca dos níveis de administração e de participação política das populações nos exemplos contrários ao da centralização administrativa. No caso da "desconcentração" administrativa, esta verifica-se quando o poder central delega poderes em órgãos (ou serviços) de nível inferior, continuando, no entanto, a exercer a sua acção e tutela sobre esses órgãos.

Contrariamente a esta, a "descentralização" administrativa identifica-se por haver uma repartição do poder político por outros níveis ou órgãos de decisão, autónomos, reservando-se o nível superior a coordenar a acção desses órgãos. Verifica-se assim a transferência do "poder normativo", central, para níveis inferiores da administração, regional e local.

De referir, que os princípios de "desconcentração" e de "descentralização" administrativas, estão já expressos na Constituição da República Portuguesa (artºs 239º e 267º), defendendo por sua vez a L.B.S.E. a sua aplicação às

estruturas e acções educativas. Além de imperativos constitucionais, a desconcentração e a descentralização surgem como garantes de uma maior proximidade entre o poder político e o meio social envolvente, além de facilitarem uma maior participação das populações e uma melhor coordenação e articulação dos órgãos periférico, nas suas relações com o poder central.

Por outro lado, *"a inserção no meio comunitário"* e a prossecução de níveis de *"decisão eficientes"*, constituem duas das vantagens acrescidas desta adaptação às realidades actuais (cf.: artº 3º da L.B.S.E.).

Já em relação aos princípios gerais que orientam a administração do sistema educativo, o artº 43º da referida Lei afirma que *"a administração e gestão do sistema educativo devem assegurar o pleno respeito pelas regras de democraticidade e de participação que visem a consecução de objectivos pedagógicos e educativos"*.

Quanto à administração e gestão dos estabelecimentos de educação e ensino, além dos princípios de *"democratização"* e de *"participação,"* a sua condução deve orientar-se por *"uma perspectiva de integração comunitária"*, prevalecendo os *"critérios de natureza pedagógica e científica sobre critérios de natureza administrativa"*. Estes aspectos estão definidos não só na Lei de Bases (cf: artº 45º), mas ainda nos documentos reguladores do exercício desta gestão. Um dos exemplos desta participação comunitária está contemplada na participação dos pais, das autarquias, das associações locais, representadas nos seus órgãos de gestão, bem como na possibilidade de elaboração de *"projectos educativos"* próprios, indiciadores da autonomia acrescida das escolas, no contexto local da sua actuação.

Entende-se que a participação na decisão, nos seus diferentes níveis, exige um conjunto de requisitos relativos quer à disponibilização de redes de informação e à prática da participação, como ao exercício de liderança(s) capaz(es) de acompanhar as práticas de gestão. Duas palavras, apenas, a propósito desta *"capacidade que influencia o comportamento de pessoas e grupos para atingir determinados objectivos"*, ou seja, a *"liderança"* (Ghilardi e Spallarossa; 1989; 103). Em primeiro lugar é que o seu exercício depende de um conjunto de elementos respeitantes ao próprio grupo. São eles:

- a coesão entre todos os membros do grupo e a coordenação das suas actividades, em função dos objectivos e das metas previamente fixadas;
- a motivação e o aproveitamento de todos os recursos (pessoais e técnicos) dos membros do grupo, a fim de que eles sintam como seus os objectivos estabelecidos;

- a existência de redes de informação entre todos os membros, de forma a assegurarem a representação dos objectivos comuns, tanto no seu interior, como perante o ambiente exterior;

A segunda palavra, tem a ver com os estilos de liderança (ob. cit.; 105) e dos seus efeitos sobre o funcionamento das organizações sociais. Referimo-nos aos estilos: "autoritário", "democrático" e "laissez-faire", tendo presente que raramente existem estilos puros, mas sim a combinação das suas diferentes facetas. Mesmo assim podemos dizer que o estilo "autoritário", identifica-se pelas tomadas de decisão, em exclusivo pela direcção e com a indicação das tarefas e das actividades a cumprir entre os membros do mesmo grupo, que são afastados de qualquer participação nas deliberações de gestão.

Já o estilo "democrático," identifica-se pelas tomadas de decisão de tipo participativo, pela discussão entre os membros desse grupo (assistida e estimulada pelo "líder"), pela divisão de tarefas e a escolha dos parceiros para as realizarem ser da responsabilidade dos membros do grupo.

Por sua vez, no estilo "laissez-faire", as tomadas de decisão não são devidamente estruturadas, havendo liberdade de acção entre os membros da organização em virtude da participação, mínima, do respectivo "líder".

Escusado será referir as virtualidades e os inconvenientes destas práticas de gestão. O primeiro estilo de liderança, parece favorecer a hostilidade, a agressão, a competitividade, a tensão e, por vezes, a apatia e a fraca participação em relação à pressão exercida pelo "chefe". Acompanham ainda estas características a fraca satisfação pessoal ou a insatisfação pelo trabalho realizado resultantes, muitas vezes, de relações pessoais fracas e da ambiguidade e rigidez nas relações entre os membros do grupo e o seu líder.

Mais favoráveis, parecem ser as intervenções de tipo "democrático". Neste caso, o desempenho do líder, facilita a cooperação, a produtividade e a integração acrescida dos elementos nas tarefas a executar e na sua repartição individual. Daí, a maior participação colectiva, um maior aproveitamento das capacidades individuais e uma organização mais racional dos trabalhos a executar, traduzidas igualmente, numa maior satisfação pessoal e do trabalho a desenvolver.

Por fim, o estilo "laissez-faire" dá origem, frequentemente, a um maior desperdício de tempo, à formação de diversos "sub-grupos" e à dificuldade de se atingirem os objectivos que deveriam animar a própria organização. Em consequência a satisfação pessoal é geralmente insuficiente perante os fracos resultados alcançados pelo grupo.

Transpondo estes resultados para a organização escolar, certo é que o comportamento dos "líderes" institucionais, e da própria direcção, nas suas

relações com os professores, os funcionários e os próprios alunos, vão determinar a existência de diversos tipos do "clima" escolar. Identificamos alguns desses tipos:

- aberto: dominando a satisfação e a motivação dos diversos actores sociais,
- autónomo: caracterizado por alguma indiferença, impessoalidade e controlo escasso,
- controlado: com baixo grau de "sociabilidade" e fraca satisfação das necessidades pessoais,
- familiar: realçando a proximidade entre os membros, fraca avaliação do trabalho dos professores,
- paternalista: ocorrendo um maior controle dos professores, omnipresença do líder e alguma ausência de satisfação,
- fechado: responsável por alguma desmotivação geral e ausência de sucesso e contradição interna das atitudes do líder.

## **2. O modelo da escola**

De acordo com a Lei de Bases do Sistema Educativo (artº 2º), são responsabilidades do Estado e do próprio sistema, garantir o "*direito à educação e à cultura*" de todos os portugueses, bem como, "*promover a democratização do ensino, garantindo o direito a uma justa e efectiva igualdade de oportunidades no acesso e sucesso escolares*". O mesmo artº 2º estipula ainda, "*a liberdade de aprender e de ensinar*", devendo para o efeito organizar-se de modo a:

- responder "*às necessidades resultantes da realidade social, contribuindo para o desenvolvimento pleno e harmonioso da personalidade dos indivíduos...*"
- promover o "*desenvolvimento do espírito democrático e pluralista, respeitador dos outros e das suas idéias,... formando cidadãos capazes de julgarem com espírito crítico e criativo o meio social em que se integram e de se empenharem na sua transformação progressiva*".

Estes aspectos, obrigam o Estado a uma definição mais cuidada da sua política educativa, no sentido de favorecer a adequação da rede escolar às necessidades dos seus habitantes e de lhes facilitar as melhores condições de ensino, de promover a fixação e a formação dos seus docentes, de modo a atenuar as condições menos atractivas e os desequilíbrios regionais e sectoriais que se registam em diferentes áreas do nosso território.

Notamos a propósito que a persistência de uma "sociedade dualista" constitui uma das marcas do nosso país, afectando profundamente o sucesso educativo da população escolar. Tal facto repercute-se quer no aproveitamento global da população escolar e nas condições de aprendizagem dos alunos, quer ainda na

motivação dos próprios professores os quais se vêm confrontados, no seu dia a dia, com uma multidão de alunos, com origens sócio-económicas variadas, interesses e conhecimentos diversificados e distintas "heranças culturais".

Agravando ainda mais este cenário, tem-se verificado, pelo menos em certos níveis de ensino, uma saturação dos equipamentos e a degradação progressiva dos mesmos, em resultado da sua sobre-utilização contínua, derivada do ritmo de funcionamento de grande parte das nossas escolas. Nestas circunstâncias, deixando de atender às particularidades da população escolar e abrindo-se à massificação do ensino, a escola acaba por contribuir para o agravamento das assimetrias e dos desequilíbrios sectoriais e regionais, pouco incentivadores do desenvolvimento afectivo dos alunos e da promoção do seu sucesso escolar e educativo.

Tais condições, tendem a agravar o desperdício escolar e a fuga desta população, fenómenos que a persistirem, demonstram que a escola continua a agir mais como um agente "reprodutor" de classes, do que como um meio e instrumento de mobilidade, de promoção social e agente patrocinador da integração social da sua população discente.

Muitos outros factores pesam negativamente na acção da própria escola. Pensamos, a propósito, nas características do estabelecimento escolar, no sistema legal que o suporta, nas condições internas do seu funcionamento, na configuração administrativa do sistema escolar, bem como nas relações, de natureza vertical e horizontal, que a escola mantém com as restantes instituições dependentes do Ministério da Educação ou com os membros da mesma comunidade escolar e educativa. Como sabemos muitos destes aspectos, porque não consignados na autonomia destas instituições, prendem-se com o modelo de gestão dominante, quiçá de matriz napoleónica, que tolhe muitas das iniciativas e das motivações dos docentes e que inibe, por esta via, os dinamismos locais e a realização de projectos favoráveis à participação, à inovação e ao envolvimento de toda a sociedade.

Importará referir que o estabelecimento de uma "comunidade" (local, escolar e educativa), implica a existência de importantes redes de comunicação entre os seus membros: a escola, a família, a autarquia e as associações (de pais e outras), que entre si e muitas vezes através dos mesmos elementos, estreitam essa ligação, utilizando como actores os alunos/filhos, pais e professores.

### **3. As funções do sistema educativo**

Note-se que a construção de um novo modelo de escola, centrada no desenvolvimento humano, na participação, na realização de múltiplas actividades

extra-curriculares, na reflexão e debate dos problemas actuais e na ligação estreita à comunidade exige, de acordo com Patrício (1990; 78), a construção de uma escola *"promotora e facilitadora de um processo educativo integrador e participativa"*.

Como já notámos a propósito dos princípios gerais em que assenta a L.B.S.E., estes aspectos devem favorecer a aprendizagem dos alunos e o desenvolvimento da sua personalidade, promover o sucesso educativo desta população, incentivar uma utilização mais racional dos equipamentos educativos e a aquisição de novos equipamentos, estimular o diálogo entre os vários interlocutores do processo educativo, contribuindo assim para a leccionação de programas que habilitem os alunos a viver e adaptarem-se ao seu meio social (cf.; Durkheim; 1980; 58).

O conjunto destas observações recorda-nos, a propósito, as afirmações de Quintana-Cabanas (1989; 59) acerca das funções da escola, quando defendeu que esta, *"agente educativo chave dentro da sociedade, mas não o único cumpre duas funções principais: a função residual e a de coordenação. A primeira facultando ao aluno um conjunto de outros ensinamentos que não são adquiridos noutra local. A segunda, talvez a mais difícil de prosseguir e alcançar, facultando a integração das aprendizagens oferecidas pela escola, com os demais conhecimentos adquiridos pelo aluno no meio em que vive"*.

Vejamos outros aspectos relativos à organização do sistema educativo português.

Lê-se em diferentes alíneas do artº 3º da L.B.S.E., que o nosso sistema educativo deverá organizar-se (cf. artº 3º, alínea a) de forma a: *"contribuir para a defesa da identidade e para o reforço da fidelidade à matriz histórica de Portugal, através da consciencialização relativamente ao património cultural do povo português, no quadro da tradição universalista europeia e da crescente interdependência e necessária solidariedade entre todos os povos do Mundo"*. Esta uma das primeiras obrigações que realçam a "função socializadora", a exercer não só através da escola mas ainda da família, dos grupos de amigos e da comunicação social.

Como facilmente compreendemos, sendo esta uma das principais funções da educação, identificamos diversos condicionalismos que nem sempre permitem à instituição escolar o seu melhor cumprimento. Do ponto de vista físico, a natureza e a dimensão das instalações, bem como a variedade dos equipamentos de que dispõe, são alguns dos factores que determinam o tipo e a intensidade das aprendizagens.

Do ponto de vista humano, a densidade de ocupação dos edifícios, a dimensão das turmas, a natureza das relações inter-pessoais e o nível de satisfação dos

diversos corpos - funcionários, professores e alunos - bem como as motivações para o trabalho dos professores e demais funcionários, são factores condicionantes da aprendizagem e da socialização da população discente. Complementarmente, são as disponibilidades económicas, individuais e sociais, da família e do país, que afectam esta acção.

Contudo, a montante e a jusante da escola, outros factores condicionam estas tarefas. Naturalmente que devendo a família partilhar a responsabilidade do processo de socialização, ou mesmo desempenhá-la em predominância, sobretudo nos primeiros anos de vida dos alunos, é a "herança cultural" destes indivíduos que vai condicionar, em primeiro lugar, o nível e a intensidade deste fenómeno.

Deixemos a "função socializadora" da educação. Retomemos uma segunda tarefa a cumprir pela escola, neste caso a que permite *"o desenvolvimento das capacidades de reflexão crítica, estimulando a capacidade de formulação de juízos pessoais e a intervenção dos alunos nos diversos sectores da vida social..."* (Arroteia; 1991; 32). Esta é a chamada "função personalizadora", que complementarmente à primeira, orienta o desenvolvimento dos alunos nos domínios, intelectual, cognitivo, afectivo, psicomotor, espiritual e moral, favorecendo o equilíbrio da personalidade e a sua realização pessoal. Tais obrigações estão igualmente consignadas no artº 3º da L.B.S.E., alíneas b), c) e d), que estipulam ser obrigação do nosso sistema educativo:

- *"contribuir para a realização do educando, através do pleno desenvolvimento da personalidade, da formação do carácter e da cidadania...;*
- *assegurar a formação cívica e moral dos jovens;*
- *assegurar o direito à diferença, mercê do respeito pelas personalidades e pelos projectos individuais da existência, bem como da consideração e valorização dos diferentes saberes e culturas".*

Já nos referimos ao papel que escola desempenha na preparação dos jovens para a vida activa. Da mesma forma já demos a entender que esta preparação laboral pode ser entendida como uma necessidade decorrente do processo civilizatório, que hoje experimentamos e que tem determinado constantes e profundas transformações na divisão e na natureza do trabalho social. Tais atributos levam-nos a pensar que a escola deverá ter um papel a desempenhar na preparação específica para o desempenho da profissão dos alunos que a frequentam. É a chamada função de "capacitação profissional", à qual deverá corresponder uma especialização laboral que se torna mais evidente em algumas das vias do ciclo terminal de estudos da escolaridade pós-obrigatória.



A L.B.S.E. no seu artº 3º, alínea e), defende ainda que o sistema educativo se deve organizar, 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..."*

- *contribuir para a realização pessoal e comunitária dos indivíduos, não só pela formação para o sistema de ocupações socialmente úteis, mas ainda para a prática e aprendizagem da utilização criativa dos tempos livres"*

Estamos neste último caso, na presença de uma das funções mais controversas da educação. Caberá ou não à escola desempenhar esta função? E que meios deverão ser dados ao sistema educativo para o seu cumprimento? E que tipo de relações deve este estabelecer com os demais sistemas sociais?

Eventualmente, caberá ainda questionar: quem são os alunos que devem prosseguir as vias profissionalizantes? Os "deserdados" socialmente ou os que referem melhores aptidões individuais? Estaremos, com a implementação destas vias a cultivar, ainda mais, a "função reprodutora" da própria escola?

Mesmo assim esperamos da escola o cumprimento de uma outra função relevante: o seu contributo para a "mudança social", a qual se fará sentir não só por via dos conhecimentos transmitidos pela própria escola, mas ainda através das aprendizagens sucessivas que vão permitir *"vencer algumas das barreiras sociais, culturais e tecnológicas abrindo caminho ao avanço da sociedade"* (Arroteia; 1991; 34). Como se compreende este atributo será naturalmente condicionado pelo tipo de organização social (bastante estratificada), e pela configuração do próprio sistema educativo.

Com efeito, um "sistema educativo aberto", que garanta, com sucesso, uma elevada esperança de vida escolar aos alunos e uma satisfação profissional aos seus docentes, estará certamente em melhores condições de permitir esta mudança do que um "sistema educativo selectivo", onde as desigualdades sociais se perpetuam arrastando consigo a capacidade de mobilização interna e a dinâmica deste conjunto (cf: Arroteia; 1993).

Convirá recordar que em muitos dos seus aspectos a capacitação profissional será avaliada pela produtividade do próprio sistema, dos seus "outputs" e do contributo que o sistema educativo vier a dar ao desenvolvimento dos restantes sistemas sociais. Daí, que esta mudança social ande em muitos dos seus aspectos intimamente ligada a uma outra função, não menos relevante, a chamada "função económica".

Tomando por base a L.B.S.E., artº 3, alíneas g), h) e i), o sistema educativo português deverá organizar-se, de forma a:

- *"descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas e acções educativas, de modo a proporcionar uma correcta adaptação às realidades, um elevado sentido de participação das populações, uma adequada inserção no meio comunitário e níveis de decisão eficientes;*

- *contribuir para a correcção das assimetrias de desenvolvimento regional e local, devendo incrementar em todas as regiões do País a igualdade no acesso aos benefícios da educação, da cultura e da ciência;*

- *assegurar uma escolaridade de segunda oportunidade aos que dela não usufruíram na idade própria, aos que procuram o sistema educativo por razões profissionais ou de promoção cultural, devidas, nomeadamente, a necessidades de reconversão ou aperfeiçoamento decorrentes da evolução dos conhecimentos científicos e tecnológicos".*

Note-se que cabendo à educação formal uma parte, apenas, da responsabilidade nas aprendizagens que preparam para a vida activa, a função económica da educação será igualmente posta em causa pela natureza das aprendizagens (e pelo contributo que estas venham a revelar) induzidas pelo próprio sistema educativo. Em teoria a escola deve contrapor-se à "selecção social" determinada pela estratificação social dominante. Contudo sabemos que a escola continua a desempenhar essa função de selecção, embora lhe caiba (cf. artº 3º, alínea j), *"assegurar a igualdade de oportunidades para ambos os sexos, nomeadamente através das práticas de coeducação e da orientação escolar e profissional, e sensibilizar, para o efeito, o conjunto de intervenientes no processo educativo"*.

Para além da importância da escola na formação das "élites", através da selecção que pratica, dos conteúdos que ensina, dos métodos de gestão que utiliza ou das actividades que promove, a escola não deixa igualmente de desempenhar uma importante "função política", que juntamente com as demais, integram o rol de funções que genericamente lhe são atribuídas. Vejamos o que a Lei, no seu artº 3º (alínea l) estipula: o sistema educativo deve organizar-se de modo a:

- *"Contribuir para desenvolver o espírito e a prática democráticos, através da adopção de estruturas e de processos participativos na definição da política educativa, na administração e gestão do sistema escolar e na experiência pedagógica quotidiana, em que se integram todos os intervenientes no processo educativo, em especial os alunos, os docentes e as famílias"*.

#### **4. O sistema educativo e a organização social**

O texto anterior serviu-nos para recordar as relações que se estabelecem entre a escola e a sociedade. Da mesma forma, permitiu-nos evocar alguns dos

aspectos que condicionam os sistemas educativos, tidos como entidades complexas, cujo funcionamento está dependente não só das grandes orientações e opções do sistema político, mas ainda da sua relação com os outros sistemas: o político, o económico, o demográfico e o administrativo. É este o entendimento de D'Hainaut (1980; 43) que aponta ainda a relação destes com os contextos, sócio-cultural e histórico, determinantes no estabelecimento das diversas orientações de política educativa e dos quadros: filosófico, ético e religioso, por um lado, ou do próprio quadro físico e geográfico, que identificam cada país ou região.

Todos estes factores, agindo isoladamente ou em conjunto, são condicionadores da política educativa e tornam mais complexa a gestão dos sistemas de ensino, chamados a desempenhar funções múltiplas e complexas em resposta às diversas solicitações da sociedade. Globalmente notamos que aqueles funcionam como conjuntos complexos, onde coabitam a estabilidade e a entropia, e como sistemas abertos, que reagem aos estímulos internos e aos do seu exterior. Igualmente se contam como unidades mutáveis que se vão adaptando às exigências do seu meio, não se deixando diluir nele.

Algumas das notas que transcrevemos, inspiradas na chamada "*carta magna da educação*" (Lemos Pires; 1987) ou seja, a Lei de Bases do Sistema Educativo, sugerem-nos outras reflexões acerca da organização deste sistema, que abarca "*a educação pré-escolar, a educação escolar e a educação extra-escolar*" (artº 4º). Considerando em primeiro lugar a chamada "educação pré-escolar", ressalta o seu "*aspecto formativo*", "*complementar e ou supletiva da acção educativa da família, com a qual estabelece estreita cooperação*" (cf: artº 4º, alínea 2).

Destinada às crianças com idade compreendida entre os três anos e os cinco anos de idade, a educação pré-escolar preenche, nos seus objectivos, os grandes desígnios da chamada função socializadora, habilitando a criança a adaptar-se "*ao meio social em que vai viver*" (Durkheim; 1980; 58). É o que se pode ler através da consulta do artº 5º da L.B.S.E. que aponta como primeiros objectivos da educação pré-escolar:

*- "estimular as capacidades de cada criança e favorecer a sua formação e o desenvolvimento equilibrado de todas as suas potencialidades"*

*- contribuir para a estabilidade e segurança efectivas da criança"*

*- favorecer a observação e a compreensão do meio natural e humano para melhor integração e participação da criança".*

Não sendo nosso objectivo analisar as grandes metas desta iniciação, que apontam não só para a "socialização" da criança, mas igualmente para o desenvolvimento harmonioso da sua personalidade e orientação escolar futura,

recordamos que ao Estado compete garantir uma rede de estabelecimentos adequada, bem como garantir a formação dos recursos humanos.

A análise dos princípios orientadores, relativos à formação destes educadores e dos outros professores, pode ser aprofundada pela leitura dos artºs 30º a 36º. Mesmo assim transcrevemos os princípios gerais em que assenta esta formação (artº 30º):

- *"formação inicial de nível superior ...,*
- *formação contínua que complemente e actualize a formação inicial numa perspectiva de educação permanente,*
- *formação flexível que permita a reconversão e mobilidade dos educadores e professores dos diferentes níveis de educação e ensino ...*
- *formação integrada quer no plano da preparação científico-pedagógica quer no da articulação teórico-prática,*
- *formação assente em práticas metodológicas afins das que o educador e o professor vierem a utilizar na prática pedagógica,*
- ...
- *formação participada que conduza a uma prática reflexiva e continuada de auto-informação e auto-aprendizagem."*

No que à "educação escolar" diz respeito, esta abarca o ensino básico, o ensino secundário e o ensino superior, diferenciados nos seus objectivos, organização, acesso, graus e características da própria rede. Antes de mais, convirá recordar que a duração do ensino básico coincide com o período de escolaridade obrigatória (de nove anos, entre os seis e os quinze anos de idade), sendo este universal, obrigatório e gratuito.

Em relação aos grandes objectivos deste nível de ensino, recordamos não só a sua função de "socialização" ou seja, de adaptação e de inserção dos alunos ao (no) meio e à (na) sociedade, através da transmissão de valores, da aquisição de conhecimentos e das aptidões, mas igualmente a função "personalizadora," relacionada com o seu desenvolvimento cognitivo, afectivo e psico-motor.

Transcrevemos da L.B.S.E. (artº 7º) os principais objectivos do ensino básico:

- *"assegurar uma formação geral comum a todos os portugueses que lhes garanta a descoberta e o desenvolvimento dos seus interesses e aptidões, ...promovendo a realização individual em harmonia com os valores da solidariedade social;*
- *assegurar que nesta formação sejam equilibradamente inter-relacionados o saber e o saber fazer, a teoria e a prática, a cultura escolar e a cultura do quotidiano"*

Não sendo necessário recapitular os objectivos deste nível de ensino, diremos ainda que ao ensino básico caberá prosseguir outros fins, relacionados com a inserção profissional, com a prática da cidadania e com a orientação escolar dos seus alunos devendo, nomeadamente:

- *"proporcionar, em liberdade de consciência, a aquisição de noções de educação cívica e moral;*
- *criar condições de promoção do sucesso escolar e educativo de todos os alunos".*

Quanto ao ensino secundário, apontam-se como grandes metas: a aquisição de conhecimentos, que promovam a socialização, a personalização, a capacitação profissional e a mudança social. Enunciamos alguns destes objectivos:

- *"o desenvolvimento do raciocínio, da reflexão e da curiosidade científica e o aprofundamento dos elementos fundamentais de uma cultura humanística, artística, científica e técnica...*
- *fomentar a aquisição e aplicação de um saber cada vez mais aprofundado assente no estudo, na reflexão crítica, na observação e na experimentação;*
- ...
- *facultar contactos e experiências com o mundo do trabalho...*
- *favorecer a orientação e formação profissional dos jovens...*
- *criar hábitos de trabalho, individual e em grupo, e favorecer o desenvolvimento de atitudes de reflexão metódica, de abertura de espírito, de sensibilidade e de disponibilidade de adaptação à mudança"*

Consideremos, finalmente, o ensino superior, que entre nós abarca o ensino universitário e o politécnico. Globalmente prosseguem os objectivos, relacionados com (artº 11º):

- a *"criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo",*
- a formação de diplomados *"em diferentes áreas do conhecimento",*
- o desenvolvimento do *"trabalho de pesquisa e de investigação científica",* a divulgação de *"conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem património da humanidade",*
- o *"suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional" e o "conhecimento dos problemas do mundo de hoje",*
- *"continuar a formação cultural e profissional dos cidadãos pela promoção de formas adequadas de extensão cultural".*

A grande diferença entre ambos reside, fundamentalmente, no reforço da preparação *"científica e cultural",* que deve identificar a formação universitária,

em detrimento da formação "*cultural e técnica*", que deve ser apanágio do ensino superior politécnico.

Sabendo que a organização geral do nosso sistema educativo compreende ainda a designada "educação extra-escolar", notamos que esta "*engloba actividades de alfabetização e de educação de base, de aperfeiçoamento e actualização cultural e científica e a iniciação, reconversão e aperfeiçoamento profissional*" (artº 4º).

### **5. Organização e currículo**

Uma vez referidos os grandes objectivos a prosseguir pelo sistema educativo português, bem como os aspectos essenciais da sua organização, convirá notar alguns aspectos relacionados com a configuração genérica do mesmo, tendo em conta o estabelecido na L.B.S.E. Relativamente ao ensino básico, apontamos que este ensino compreende três ciclos sequenciais (cf: artº 8ª), sendo globalizante e da responsabilidade de um só professor no 1º ciclo; organizado em "*áreas interdisciplinares de formação básica*" no 2º ciclo e "*integrando áreas vocacionais diversificadas*" , no 3º ciclo.

Façamos outras considerações relativas ao curriculum e às áreas do saber, referidas nos seus objectivos. Destacam-se, no 1º ciclo do E.B., o desenvolvimento da linguagem oral, a iniciação e progressivo domínio da leitura e da escrita, das noções essenciais de cálculo, do meio físico e social, das expressões plástica, dramática, musical e motora. No 2º ciclo, destaca-se a formação humanística, artística, física, desportiva, científica e tecnológica, bem como a educação moral e cívica. Já no 3º ciclo, aponta-se para a aquisição sistemática e diferenciada da cultura moderna, nas suas dimensões: humanística, literária, artística, física e desportiva, científica e tecnológica.

Quanto ao desenvolvimento curricular, estipula a L.B.S.E. (artº 47º), que "*os planos curriculares do ensino básico incluirão em todos os ciclos e de forma adequada uma área de formação pessoal e social, que pode ter como componentes a educação ecológica, a educação do consumidor, a educação familiar, a educação sexual, a prevenção de acidentes, a educação para a saúde, a educação para a participação nas instituições, serviços cívicos e outros do mesmo âmbito*".

De forma global, a escolaridade básica deverá garantir uma articulação entre os ciclos e obedecer a "*uma sequencialidade progressiva, conferindo a cada ciclo a função de completar, aprofundar e alargar o ciclo anterior, numa perspectiva de unidade global do ensino básico*", de acordo com as seguintes particularidades:

- *"desenvolvimento da linguagem oral e da iniciação e progressivo domínio da leitura e da escrita, das noções... de aritmética e do cálculo, do meio físico e social, das expressões plástica, dramática, musical e motora"* (1º ciclo);

- *"a formação humanística, artística, física e desportiva, científica e tecnológica e a educação moral e cívica, visando habilitar os alunos a assimilar e interpretar crítica e criativamente a informação..."* (2º ciclo);

- *"a aquisição sistemática e diferenciada da cultura moderna, nas suas dimensões humanística, literária, artística, física e desportiva, científica e tecnológica, indispensável ao ingresso na vida activa e ao prosseguimento de estudos, bem como a orientação escolar e profissional que faculte a opção de formação subsequente ou de inserção na vida activa, com respeito pela realização autónoma da pessoa humana"* (3º ciclo).

No que ao ensino secundário diz respeito, este tem a duração de três anos, estando organizado (artº 10º) *"segundo formas diferenciadas, contemplando a existência de cursos predominantemente orientados para a vida activa ou para o prosseguimento de estudos..."*. Por outro lado, é defendida a "permeabilidade" entre estes cursos, deixando em aberto a possibilidade de uma maior "mobilidade social", que poderá estar subjacente à estratificação social orientadora da escolha destas duas vias.

Sobre as características do currículo, estipula o artº 47 da L.B.S.E., que *"os planos curriculares do ensino secundário terão uma estrutura de âmbito nacional, podendo as suas componentes apresentar características de índole regional e local, justificadas nomeadamente pelas condições sócio-económicas e pelas necessidades em pessoal qualificado"*.

### Planos curriculares dos ensinos, básico e secundário

#### 1º Ciclo

#### Áreas

- Expressão e Educação
- Estudo do Meio
- Língua Portuguesa
- Matemática
- Des. Pessoal e Social/Educ. Mor. e Rel. Cat.
- Área-Escola
- Activid. de Complemento Curricular

#### 2º Ciclo

#### Áreas Pluridisciplinares

- Língua e Estudos Sociais
- Ciências Exactas e da Natureza
- Educ. Artística e Tecnológica
- Educ. Física

- Form. Pessoal e Social
- Área-Escola
- Activid. de Complemento Curricular

*3º Ciclo*

*Disciplinas ou Áreas*

- Língua Portuguesa
- Língua Estrangeira
- Ciências Humanas e Sociais
- História
- Geografia
- Matemática
- Ciências Físicas e Naturais
- Educação Visual
- Educação Física
- Des. Pes. e Social/Educ. Mor. Rel. Cat.
- Área Opcional
- Área-Escola
- Activid. de Complemento Curricular

*Ens. Secund. Componentes de Formação*

- Formação geral (comum para os diferentes agrupamentos dos CSPOPE e CT)
- Formação específica (diversificada)
- Formação técnica
- Área-Escola
- Activid. de Complemento Curricular

Quanto ao ensino superior, os planos curriculares "*respeitam a cada uma das instituições de ensino que ministram os respectivos cursos...*". De realçar que a conclusão dos níveis anteriores, confere o direito à atribuição de um diploma, o mesmo sucedendo com o ensino superior, que confere os seguintes diplomas: Bacharel, Licenciado, Mestre e Doutor.

Uma outra nota diz respeito, neste nível de ensino, à possibilidade de articulação entre os ensinos, universitário e politécnico, dando sequência à possibilidade, igualmente aberta no ensino secundário, de ligação entre os cursos mais orientados para "*proporcionar uma sólida formação cultural e técnica*" e os mais vocacionados a "*assegurar uma preparação científica e cultural*" (artº 11º).

À parte de outros considerandos relativos à duração do ensino básico e à sua coincidência com o período de escolaridade obrigatória, notamos a possibilidade de reconhecimento de alguns cursos ministrados por outras entidades e/ou ministérios (sobretudo na área do emprego), através de programas de "aprendizagem" e de "programas específicos", às habilitações oficiais atribuídas pelo Ministério da Educação (veja: Organograma do Sistema Educativo).



Note-se que a formação profissional constitui uma das modalidades especiais de educação escolar (artº 19º da L.B.S.E.), conferindo-lhe este documento uma acção complementar de *"preparação para a vida activa iniciada no ensino básico"*, e permitindo *"uma integração dinâmica no mundo do trabalho pela aquisição de conhecimentos e de competências profissionais, por forma a responder às necessidades nacionais de desenvolvimento e à evolução tecnológica"*. Quanto aos seus destinatários, referem-se não só os alunos que concluíram a escolaridade obrigatória, ou aos trabalhadores *"que pretendam o aperfeiçoamento ou a reconversão profissionais"*, mas, ainda aos que *"não concluíram a escolaridade obrigatória até à idade limite desta"*.

Embora não caiba no âmbito deste trabalho, aprofundá-lo, recordamos que entre as outras modalidades especiais de educação se contam, a "educação especial", o "ensino recorrente de adultos", o "ensino à distância" e o "ensino português no estrangeiro". A sua importância merece algumas palavras de apresentação.

Refere a L.B.S.E. (artº 17º) que a "educação especial", *"visa a recuperação e integração sócio-educativas dos indivíduos com necessidades educativas específicas devidas a deficiências físicas e mentais"*, integrando para o efeito *"actividades dirigidas aos educandos e acções dirigidas às famílias, aos educadores e às comunidades"*.

Por sua vez, o "ensino recorrente de adultos", destina-se quer aos indivíduos que ultrapassaram a idade de frequência dos ensinos básico e secundário, quer para os *"indivíduos que não tiveram oportunidade de se enquadrar no sistema de educação escolar na idade normal de formação"* visando, sobretudo, eliminar o analfabetismo.

Por sua vez o "ensino à distância", constitui uma *"forma complementar de ensino regular"*, estando representado por alguns cursos de ensino leccionados pela Universidade Aberta. Refere a Lei que este pode constituir-se como *"uma modalidade alternativa da educação escolar"*, principalmente no domínio das aprendizagens de índole profissional.

A concluir, recordamos que o "ensino português no estrangeiro", leccionado quer nos países onde residem comunidades de emigrantes portugueses numerosas, quer noutros países com os quais mantém relações culturais mais intensas, compreende quer a leccionação de cursos de língua e de cultura portuguesas, quer o desenvolvimento de outras acções, que visem *"a sua inclusão nos planos curriculares de outros países e a criação e a manutenção de leitorados de português..."*.

Como foi notado, para além da educação escolar, o nosso sistema de ensino (cf: artº 23º da L.B.S.E.) considera ainda a educação "extra-escolar", esta com o objectivo de *"permitir a cada indivíduo aumentar os seus conhecimentos e desenvolver as suas potencialidades, em complemento da formação escolar ou em suprimento da sua carência"*, integrando-se *"numa perspectiva de educação permanente"*, e visando *"a globalidade e a continuidade da acção educativa"*. De realçar alguns dos vectores fundamentais da "educação extra-escolar":

*"a) eliminar o analfabetismo literal e funcional,...*

*b) contribuir para a efectiva igualdade de oportunidades educativas a profissionais dos que não frequentaram o sistema regular de ensino ou o abandonaram precocemente,...*

*c) favorecer atitudes de solidariedade social e de participação na vida da comunidade,.."*

Para além destes aspectos apresenta ainda como objectivos, a preparação para emprego, em virtude do desajustamento e/ou impreparação pessoal e profissional para a vida activa dos *"adultos cujas qualificações ou treino profissional se tornem inadequadas face ao desenvolvimento tecnológico"*, nomeadamente através da frequência de novas acções de qualificação, ou ainda *"assegurar a ocupação criativa dos tempos livres dos jovens e adultos com actividades de natureza cultural"*.

A educação extra-escolar é da responsabilidade não só do Estado mas ainda das autarquias, das associações (culturais e recreativas, de pais, de estudantes e outras), bem como de um conjunto alargado de entidades particulares, tais como as organizações sindicais, as comissões de trabalhadores e as organizações cívicas e culturais.

O aprofundamento de algumas destas questões, relacionadas com a educação e a formação, foi expresso em documentos mais recentes de que se realça o "Livro branco da educação e da formação" (C.E.; 1995). Este documento defende: *"considerar a educação e a formação em relação com a questão do emprego não significa que a educação e a formação se devam reduzir a uma mera oferta de qualificações. A educação e a formação têm como função essencial a integração social e o desenvolvimento pessoal, através da partilha de valores comuns, da transmissão de um património cultural e da aprendizagem da autonomia"* (C.E.; 1995; 18).

Não cabe no âmbito deste ensaio apreciar em detalhe o texto anterior. Interessa-nos acentuar a importância atribuída à educação e à formação na construção da "sociedade europeia", e num contexto marcado por diversas convulsões: os choques da sociedade de informação, o choque da mundialização

e o choque da civilização científica e técnica (cf: C.E.; ob. cit.). No seu conjunto estes fenómenos exigem respostas adequadas, com vista à revalorização da cultura geral e ao desenvolvimento de aptidões que favoreçam a mobilidade e a inserção dos cidadãos no mercado de emprego.

Independentemente de outras acções necessárias à construção da "sociedade cognitiva", defendida neste estudo, conta-se o estabelecimento de redes, marcadas por actividades concretas relativas à cooperação, à educação, à formação e à aprendizagem. No seu funcionamento estas devem permitir pôr em execução as cinco principais linhas de acção que a Comissão Europeia (cf: ob. cit.; 9-11), através de alguns dos seus programas, estabeleceu para os próximos anos:

- encorajar a aquisição de novos conhecimentos e competências, técnicas e profissionais,
- aproximar a escola da empresa e desenvolver a aprendizagem nas suas diversas formas,
- lutar contra exclusão, abrindo novas oportunidades de intervenção da escola,
- promover o ensino e a aprendizagem de diversas línguas comunitárias,
- incentivar os investimentos na formação.

## **6. Sobre a avaliação dos sistemas educativos**

Do que recordámos anteriormente, ficam-nos diversos conceitos e noções fundamentais, que embora diferenciados entre si, estão orientados para as aprendizagens do aluno e o funcionamento da instituição escolar. Por outro lado acentuam a ligação desta com a sociedade, deixando claro que o sistema educativo deve favorecer o "*desenvolvimento global da personalidade, o progresso social e a democratização da sociedade*" (artº 1).

Estes princípios levam-nos não só a encarar a escola como uma organização e instituição complexas, povoadas por uma multidão de alunos e professores, com origens sociais e culturais diferenciadas, motivações, expectativas e interesses igualmente muito divergentes, mas também a encarar a necessidade, prevista pela própria Lei, deste ser avaliado continuamente, tendo em conta "*os aspectos educativos e pedagógicos, psicológicos e sociológicos, organizacionais, económicos e financeiros e ainda os de natureza político-administrativa e cultural*" (artº 49º).

Tal situação, não deve contudo, embaraçar-nos quando procuramos através do recurso a esta ou àquela família de indicadores, identificar o funcionamento e a eficiência interna do sistema, ou se quisermos ir mais além e verificar a sua eficácia. Assim, promover a eficácia do sistema educativo e isoladamente a

eficácia das diversas unidades que o constituem, principalmente das escolas, é uma preocupação que começa a ganhar forma não só entre os responsáveis da administração educacional, mas entre a própria população docente.

Mas afinal qual o verdadeiro significado desta noção? Chiavenato (1987) diz-nos que a "eficácia" é *"uma medida normativa do alcance dos resultados"*. Mas que resultados?, perguntamos nós: os que a título individual são alcançados pelos alunos, configurados na natureza das aprendizagens e nos seus resultados escolares? No sucesso educativo? na qualidade dos diplomas? Na satisfação dos professores? Nas respostas que o sistema educativo dá aos problemas da sociedade?

Eis um grande número de interrogações, que não podendo ser respondidas isoladamente, nos obrigam ao recurso, inevitável, de indicadores quantitativos para avaliar uma, qualquer, resposta, a esta questão (cf: Arroteia; 1997).

Voltemos à escola e à tentativa de caracterização da "escola eficaz". Diz-nos João Oliveira (in: Xavier, Sobrinho e Barra; 1994; 19) que, como *"condições necessárias para uma escola eficaz, aparecem a autonomia de gestão da escola, a liderança pelo director, a participação da comunidade e a existência de recursos sob controle local"*. Aponta ainda o mesmo autor, que as condições suficientes para estas escolas, incluem *"a capacitação dos professores, o estabelecimento de planos de carreira para o magistério e a avaliação externa das mesmas"*.

Nestas circunstâncias e como já o referimos noutra local (Arroteia; 1991; 187), *"a concretização das expectativas e das funções que atribuímos ao sistema escolar só é possível mediante a satisfação de um certo número de funções sociais..."*, tais como foram descritas anteriormente, *"...e a observância de um conjunto de normas ditadas pela própria organização social onde aquele se insere"*. É o caso da legislação escolar que nos rege.

Numa perspectiva sistémica afirmámos, igualmente, que *"...estes dois pressupostos são fundamentais para o bom funcionamento do sistema escolar que só poderá atingir plenamente os seus objectivos se os diversos elementos que o compõem se encontrarem devidamente articulados e solidários no cumprimento de um objectivo específico e comum a todos os seus membros"*.

Relativamente à organização escolar, temos conhecimento das relações que este "micro-cosmos" social estabelece com os demais sistemas sociais, partindo do princípio, como assinalou Maslow, que o indivíduo é, sobretudo, motivado pela satisfação das suas necessidades. Certo é, que ultrapassando um qualquer, grau destas, passará a ser motivado pelas necessidades correspondentes ao grau imediatamente superior.

Por outras palavras, satisfeitas as necessidades primárias - fisiológicas e de segurança - as necessidades secundárias - sociais, de estima e de auto-realização - , surgem como determinantes para o estabelecimento de um clima organizacional que induza uma maior e ampla participação de todos os membros da mesma organização social. Daqui decorre a abertura e a maior participação que hoje em dia os "líderes" deverão imprimir às suas relações com os colaboradores mais directos e o tipo de liderança a adoptar na gestão desta instituição social e na construção da própria comunidade escolar e educativa.

De acordo com o que temos vindo a afirmar, constituem pilares fundamentais deste modelo de "escola eficaz", a democratização e a participação, a motivação humana e o estilo de liderança, a racionalidade e a qualidade dos serviços educativos. A propósito das relações entre alguns destes pilares, evocamos mais uma vez João Oliveira (in: Xavier, Sobrinho e Barra; 1994; 19), quando afirma: *"a democratização deve ser buscada enquanto instrumento para promover a qualidade, dentro de uma cultura efectivamente democrática..., 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"*.

Dentro desta linha de pensamento relacionada com a defesa dos princípios de democratização, da participação e da melhoria da qualidade dos serviços educativos, cabe-nos mencionar algumas situações que geralmente podem ser invocadas para alterar a generalização destes pressupostos. Uma delas, resulta portanto, da abertura do sistema em função da universalidade e da gratuitidade do ensino, bem como do alargamento da rede o que induz, geralmente, uma maior procura da educação. Contudo, como se pode ler num documento da Unesco (1985), nem sempre a expansão da educação conduz *"...à deterioração da qualidade do ensino a não ser que não seja acompanhada por um conjunto de medidas indispensáveis, a saber: formação de docentes qualificados e em número suficiente, construção de salas de aula adequadas e bem equipadas, elaboração de material didáctico..."*.

Apesar destas considerações parece-nos que poderemos ir mais longe se evocarmos a natureza e a especificidade da escola, como organização social. Nestas circunstâncias, haverá que prepará-la na sua estrutura e funcionamento, de modo a permitir que os seus elementos, em especial o corpo docente, desempenhem a sua actividade satisfazendo o melhor possível as respectivas motivações e interesses. Trata-se, no fundo, de aplicar à instituição escolar, nesta nova era da *"civilização pós-industrial"*, como a identifica A. Toffler, os mesmos princípios que hoje em dia são aplicados à gestão estratégica das empresas. Entre

eles, conta-se a inovação, a liderança, a gestão dos recursos humanos, a formação e a qualidade dos serviços (na óptica do consumidor).

Pensando principalmente neste último atributo, transcrevemos dum trabalho de C. Cruz e O. Carvalho (1992), a seguinte afirmação: *"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"*. Por outro lado, se aplicada ao domínio industrial, o processo de qualidade pressupõe, a *"conformidade"*, a *"parametrização"* e a *"medição"*. Mas exige, igualmente, uma rede conveniente de comunicação e de informação e uma cultura de gestão, que tenha sempre em conta não só os interesses dos colaboradores da empresa, mas o cumprimento dos objectivos que satisfaçam, plenamente, o cliente dessa empresa.

Bom seria que alguns destes princípios pudessem ser aplicados, sem delongas, ao sistema educativo e ao micro-cosmos escolar. Mas será impossível fazê-lo?

Evando Neiva (in: Xavier, Sobrinho e Barra; 1994; 227) diz-nos a este propósito: *"as organizações existem para satisfazer as necessidades e expectativas das pessoas. Esta é a razão de ser de uma organização, ou seja, é a sua verdadeira missão. A qualidade do produto/serviço está directamente associado ao grau de satisfação das pessoas. Qualidade e satisfação são quase sinónimos"*. Nestas circunstâncias, a *"qualidade em educação"* será alcançada quando todos os envolvidos no processo educacional: alunos e professores, pais, funcionários e comunidade, alcançarem a satisfação do seu trabalho.

Não nos parece difícil entender como estes diversos actores sociais constituem os verdadeiros *"clientes"* do sistema educativo. E não esqueçamos de incluir neste grupo o próprio Ministério da Educação, com a diversidade orgãos e serviços, de estruturas centrais e regionais, de natureza pedagógica e administrativas. Sendo assim, a esta entidade cabe implementar programas de *"Qualidade Total"* (*Q.T.*) que abranjam os diversos domínios, de natureza pedagógica e administrativa, que garantem o funcionamento do sistema. Espera-se, portanto, que a aplicação de diversos programas de *Q.T.* ao nosso sistema educativo permita não só a melhoria do seu funcionamento e dos resultados, mas também a melhoria das *"performances"* desta organização, garantindo a optimização dos recursos humanos, materiais e financeiros. Além do mais, tal deve permitir ultrapassar muitas das rotinas e das disfunções que preenchem o quotidiano das nossas escolas.

Do que sabemos do funcionamento interno da instituição escolar e não obstante as tentativas de desconcentração que têm sido levadas a cabo com a

criação de serviços regionais do Ministério da Educação, os programas de *Q.T.* só são aplicáveis no quadro de uma maior autonomia da escola, de uma maior mobilização dos seus recursos e da participação de todos os seus membros. Para tanto, haverá certamente que adaptar as estratégias educacionais a um novo contexto social e político, económico e cultural, adaptado às dinâmicas locais e das próprias comunidades educativas.

Não será por isso desajustado evocar, mais uma vez, Quintana-Cabanas (1989; 306), quando aponta a "*flexibilidade*", a "*continuidade*", a "*adaptação*", a "*funcionalidade*" e a "*actualidade*" como características necessárias à prossecução de uma adequada estratégia educacional. Estratégia esta que, em nosso entender e para valorizar ainda mais a escola, terá de ser acompanhada pela implementação de processos de melhoria da qualidade, assentes quer na formação contínua dos professores, quer na melhoria da informação e da motivação dos diversos actores sociais envolvidos no sistema.

Estas algumas das metas a atingir pela política educativa, que não podem pôr em causa nenhum dos pressupostos anteriormente referidos mas devem, isso 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...; a procura crescente da educação e a promoção das igualdades de acesso; a explosão do conhecimento e a natureza dos recursos disponíveis; a harmonia entre a quantidade e a qualidade do ensino*" (Arroteia; 1991; 166). Estas as condições que deverão beneficiar todos os estratos etários e sociais da população portuguesa e não, apenas, um pequeno número.

## BIBLIOGRAFIA

- ARROTEIA, Jorge Carvalho (1984) - "Regionalização e descentralização do ensino em Portugal". in: *Desenvolvimento Regional*. Coimbra; C.C.R.C.; 19; pp. 103-131
- (1991) - *Análise social da educação*. Leiria; ROBLE Edições
- (1993) - "Contributo para a elaboração de uma tipologia dos sistemas educativos". in: *Estudos de educação comparada*. Aveiro; Universidade de Aveiro/S.A.C.E. (Cadernos de Análise Sócio-Organizacional da Educação; nº 8)
- BENÍTEZ, Manuel de Puelles (1986) - *Elementos de administración educativa*. Madrid; Ministerio de Educacion y Ciencia
- (1991) - *Política y administración educativas*. Madrid; UNED
- BIROU, Alain (1978) - *Dicionário das Ciências Sociais*. Lisboa; Publicações Dom Quixote
- CABANAS, José Maria Quintana (1989) - *Sociologia de la educación*. Madrid; Dykinson
- CHIAVENATO, Idalberto (1987) - *Teoria geral da administração*. São Paulo; Mc Graw-Hill (2 vol.)
- COMMISSION EUROPÉENNE (1995) - *Enseigner et apprendre: vers la société cognitive*. Luxembourg; Office des Publications Officielles des Communautés Européennes
- COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (1982) - *Une politique de l'éducation pour l'Europe*. Luxembourg; Office des Publications Officielles des Communautés Européennes
- COSTA, Jorge Adelino (1996) - *Imagens organizacionais da escola*. Porto; Edições ASA
- CRUZ, M. Braga (1989) - *Teorias sociológicas*. Lisboa; Fundação Calouste Gulbenkian
- CRUZ, Carlos V. e CARVALHO, Óscar (1992) - *Qualidade, uma filosofia de gestão*. Lisboa; Texto Editora
- D'HAINAUT, Louis (1980) - *Educação, dos fins aos objetivos*. Coimbra; Livraria Almedina
- DACAL, Gonzalo Gómez (1986) - *Administración educativa*. Madrid; Anaya
- DURKHEIM, E. (1980) - *Éducation et sociologie*. Paris; Presses Universitaires de France
- EURYDICE (1995) - *A luta contra o insucesso escolar: um desafio para a construção europeia*. Lisboa; DEPGF/PEPT 2000 - Ministério da Educação
- EURYDICE/CEDEFOP (1995) - *Structures des systèmes d'enseignement et de formation initiale dans l'Union Européenne*. Luxembourg; Office des Publications Officielles des Communautés Européennes
- GASPAR, Jorge et al. (1991) - *Portugal e a Europa: identidade e diversidade*. Porto; Edições ASA



GHILARDI, Franco e SPALLAROSSA, Carlo (1988) - *Guia para a organização da escola*. Porto; Edições ASA

LECLERC, Jean-Michel e RAULT, Christiane (1989) - *Les systèmes éducatifs en Europe: vers un espace communautaire?*. Paris; La Documentation Française

LIVIAN, Yves Frédéric (1995) - *Introduction à l'analyse des organisations*. Paris; Economica

NÓVOA, António (1995) - "Modèles d'analyse en éducation comparée: le champ et la carte". in: *Education Comparée - Revue internationale (Les Sciences de l'éducation pour l'ère nouvelle)*. Caen; Université de Caen; C.E.R.S.E.; 2-3/1995; pp. 9-61

PATRÍCIO, Manuel Ferreira (1990) - *A escola cultural - horizonte decisivo da reforma educativa*. Lisboa; Texto Editora

PIRES, Eurico Lemos (1987) - *Lei de Bases do Sistema Educativo*. Porto; ASA

PUIG, José Maria (1986) - *Teoría de la educación*. Barcelona; P.P.U.

SÁENZ, Oscar - coord. (1988) - *Organización escolar*. Madrid; Anaya

SERGIOVANI, Thomas e STARRAT, Robert (1978) - *Novos padrões de supervisão escolar*. São Paulo; Editora Pedagógica e Universitária

SUMPF, Joseph e HUGUES, Michel (1973) - *Dictionnaire de Sociologie*. Paris; Librairie Larousse

UNESCO (1985) - *La démocratisation de la éducation*. Paris; Unesco

XAVIER, A.C., SOBRINHO, J. A. e MARRA, F. (1994) - *Gestão escolar: desafios e tendências*. Brasília; I.P.E.A.



**Do desenvolvimento da educação<sup>5</sup>**

*In memoriam: Professor Doutor João Evangelista Loureiro (Univ. Aveiro)*

Com a publicação do 13º volume dos “Cadernos de Análise Sócio-Organizacional da Educação”, dá-se continuidade a um projecto, iniciado em 1991, quando fomos incentivados pelo ex-Reitor da Universidade de Aveiro, Professor Doutor Júlio Pedrosa, a avançar com esta iniciativa. Embora continuando a defender a pertinência deste tipo de edições destinadas, essencialmente, à comunidade académica e universitária da U.A., reconhecemos que muitas delas foram aceites por outros públicos confirmando, assim, o interesse pela investigação realizada nesta Universidade.

Mudanças profundas decorrentes da alteração do regime jurídico e de funcionamento das instituições de ensino superior, exigem que o modelo até agora prosseguido venha a ser melhorado, dando lugar a outras formas de divulgação de alguns trabalhos de investigação realizados pelos docentes e investigadores desta área. Quando tal vier a acontecer, fica-nos a memória do interesse temporal destas publicações e dos seus efeitos relacionados com a construção e a divulgação do conhecimento científico, que colectivamente fomos consolidando ao longo destas décadas. Aos colegas que conosco partilharam esse esforço, através dos seus textos e apoio, o nosso bem hajam!

---

<sup>5</sup> Texto elaborado para publicação em: Cadernos de Análise Sócio-Organizacional da Educação

## **Introdução**

*“A riqueza não é, evidentemente, o bem que procuramos; pois ela é apenas útil por causa de outra coisa qualquer”*

Aristóteles (cit: PNUD, 2004, p. 127)

A evolução recente dos sistemas sociais e dos sistemas educativos, assinalada por uma valorização crescente do acesso universal à formação inicial e ao longo da vida e da participação de diferentes actores institucionais, a nível nacional e internacional, tem vindo a acentuar a diversidade de contextos sociais e organizacionais, da herança cultural de muitas populações, bem como as desigualdades sectoriais e regionais de crescimento económico e do bem estar social e educacional. Por outro lado, tem vindo a evidenciar a necessidade de uma abordagem, alargada, dos fenómenos educacionais, não confinada, apenas, à sala de aula ou à organização escolar, mas ao sistema educativo no seu conjunto, como parte integrante do sistema social e da sociedade onde se insere.

De acordo com a Lei de Bases do Sistema Educativo (artº 1º), o *“sistema educativo é o conjunto de meios pelo qual se concretiza o direito à educação”,* que permita *“o desenvolvimento global da personalidade, o progresso social e a democratização da sociedade”*. O texto em referência, defende ainda que este *“desenvolve-se segundo um conjunto organizado de estruturas e de acções diversificadas, por iniciativa e sob responsabilidade de diferentes instituições e entidades públicas, particulares e cooperativas”*.

Como o reconhece um documento do PNUD (2004, p. 127), *“as pessoas são a verdadeira riqueza das nações”* no sentido em que, *“o objectivo básico do desenvolvimento é alargar as liberdades humanas”*. Neste sentido e estabelecendo algum paralelismo com M. Ghandi, quando defende, que *“não há um caminho para a paz: a paz é o caminho”*, importa reflectir sobre a problemática do crescimento e do desenvolvimento humano, sócio-económico e cultural, bem como sobre o contributo da organização e administração dos sistemas de ensino, na melhoria das condições de existência da população.

Temos presente o esforço e as iniciativas internacionais através do lançamento de programas relacionados com a educação para todos, ou seja, com a democratização no acesso e no sucesso educacionais, conduzidos pela escola, pela comunidade e por outras entidades públicas e privadas. Contudo, estas, só são possíveis no contexto de uma reforma aprofundada dos sistemas políticos e de administração educativa. Esta perspectiva, faz-nos evocar certos aspectos relacionados com o direito à educação, antes de nos ocuparmos das questões do desenvolvimento social e humano, isoladamente e na sua relação com a administração dos sistemas de ensino.

Importa recordar que o aumento da procura social da educação, surge na actualidade, como um dos sinais mais evidentes do processo de democratização e do desenvolvimento urbano e industrial, característico de algumas sociedades. É igualmente considerado como responsável pelas transformações operadas nos sistemas educativos que se vêem confrontados com o acréscimo 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.

Para além destes aspectos e da acção de outros condicionalismos de ordem económica, cultural e social, resultantes da melhoria do nível de vida e das perspectivas de mobilidade social registadas em largos estratos da população, podemos ainda acrescentar as medidas de política educativa, tendentes a uma maior democratização do ensino. Na sua globalidade estas têm permitido o acesso de grandes faixas da sociedade e não só um reduzido número de elites, aos diversos bens e serviços culturais contribuindo, por esta via, para a mudança operada nos diversos sistemas de ensino. Note-se ainda que, o interesse com que hoje em dia as comunidades científica e educativa e de um modo geral a sociedade em geral, dedicam à educação, comprovam as afirmações mais consistentes de que a educação constitui, por si só, um importante factor de desenvolvimento e de mudança social.

Como o têm reconhecido outros autores, entre os principais agentes desta mudança, conta-se a população docente a qual, dada a responsabilidade que lhe

cabe no desenrolar do processo ensino-aprendizagem, leva a que sejam considerados como co-responsáveis destas transformações. Tal facto constitui um dos desafios que se põem às sociedades actuais ou seja, a formação e a valorização constante dos seus recursos humanos, em particular dos professores.

Note-se que a acção desta população é reforçada pelo exercício das suas competências profissionais bem como pela sua intervenção na vida social. Esta tarefa constitui um factor relevante para o desenvolvimento de projectos educativos inovadores, contribuindo para que a escola possa ser identificada pela qualidade do ensino que ministra, pela natureza do trabalho realizado pelos seus docentes e pela competência e contributo junto da "comunidade escolar". Daqui resulta, a oportunidade de uma reflexão acerca das funções da escola na sociedade, tarefa essa, sobre a qual vários pensadores se têm debruçado questionando o seu papel como reprodutora das desigualdades sociais ou como agente de inovação e mudança.

O relato desta situação leva-nos a acentuar os grandes desafios que hoje em dia se colocam a esta organização escolar, e aos sistemas educativos, relacionadas com a formação humana e pessoal dos alunos, com a sua preparação para a vida activa e com a atenção que a instituição escolar deve prestar aos desafios da nossa sociedade, em virtude das mutações de carácter social e político, económico e tecnológico, que identificam as sociedades pós-industriais e termonucleares. Como devemos reconhecer, esta capacidade de intervenção depende não só da formação inicial, mas também, da formação contínua destes docentes.

Como pressuposto fundamental defendemos que esta formação deve constituir-se como obrigatória deste percurso formativo, por analogia com o que se verifica com os restantes grupos profissionais. Com efeito o exercício da actividade docente exige uma relação permanente com a escola e com os meios que propiciem uma actualização constante do saber e um melhor desempenho das tarefas docentes. Evocamos algumas destas razões: a divisão do trabalho social e a segmentação de tarefas nas sociedades industriais, têm levado a uma crescente especialização do trabalho, facto preconizado pela abordagem "taylorista" da

administração e seguida por diversas correntes de pensamento "empresarial" desde o início do século passado.

Outras razões mais recentes, sublinham a necessidade desta formação. A inovação e o desenvolvimento técnico e tecnológico, são dois dos factores responsáveis pelo prolongamento dos estudos, parcelares ou mais especializados, durante o exercício de uma profissão. Apontamos, ainda, outras causas que podem ser invocadas pela classe docente: a inovação das práticas pedagógicas e o sucesso educativo dos alunos. Note-se que entendemos estas preocupações como inerentes à evolução do processo desencadeado pela democratização do ensino, pela aceitação dos programas relacionados com educação para todos e, sobretudo, pelas preocupações actuais relacionadas com a qualidade da educação.

O reconhecimento destes princípios, bem como da necessidade e do interesse da actualização e aprofundamento do "percurso formativo da profissão docente", pressupõe a existência (cumprimento) de um estágio inicial de formação marcado por dois atributos fundamentais: a "capacitação profissional" e a "socialização para a formação". No primeiro caso, a "capacitação profissional" é conseguida pela frequência de um curso superior e pela obtenção do respectivo diploma. Por sua vez, a socialização para a profissão, é melhorada por via do cumprimento de um estágio pedagógico e profissional e do exercício da prática pedagógica, muitas vezes auxiliado pela frequência de seminários de investigação e de outras acções, que enquadram o exercício da profissão.

Independentemente destes factores e uma vez inseridos no mundo do trabalho, a prática docente é melhorada através da "estimulação profissional" decorrente do cumprimento do estatuto da carreira docente e ainda pela motivação e satisfação do exercício das actividades profissionais. Globalmente pensamos que esta formação se reveste do maior interesse, constituindo-se como uma das chaves fundamentais do sucesso escolar e educativo dos alunos, do progresso social e da promoção cultural da comunidade onde a escola se insere. Com efeito, sendo o professor um agente primordial no desenrolar do processo de ensino-aprendizagem das novas gerações ele é, também, um dos agentes de ligação entre

a instituição escolar e a comunidade, garante do ensino de qualidade, hoje reclamado pelas sociedades de “bem-estar” em que vivemos.

Melhorar a qualidade do ensino e das aprendizagens, promover a avaliação do desempenho e a progressão na carreira, facilitar a colaboração entre as instituições representativas dos diversos níveis de ensino, mobilizar as comunidades educativas, aproximar cada vez mais a escola do tecido social, cultural e produtivo dominante, são alguns dos objectivos prioritários dos programas de formação de professores que se têm vindo a desenvolver nos últimos anos.

Estes, alguns dos aspectos que vamos apreciar nesta publicação destinada, essencialmente, aos alunos dos cursos de Mestrado em Ciências da Educação, que no ano de 2007/2008 aceitaram o desafio de prosseguir a sua formação de acordo com o modelo imposto pelo Processo de Bolonha. Não querendo substituir outras consultas pertinentes, desejamos, com a reflexão que propomos, incentivar novas leituras e a investigação sobre este tema. Oxalá o venhamos a conseguir.

### **1 - O direito à educação**

Os aspectos relacionados com a procura social da educação, hoje em dia associados não só a razões de natureza demográfica, mas, essencialmente, a questões de natureza pessoal relacionadas com as expectativas de mobilidade social e a inserção no mundo laboral, leva-nos a encarar este fenómeno numa perspectiva alargada em que, para além das motivações de ordem pessoal, pesam igualmente as necessidades impostas pela abertura dos mercados, pelo alargamento das fronteiras e mobilidade geográfica, pelas necessidades de mão-de-obra especializada e pelos fenómenos de inclusão social e crescimento económico, associados à globalização,

Como tem sido reconhecido pela ONU (PNUD, 2004, p. V), “*o desafio da construção de sociedades culturalmente diversificadas e inclusivas*”, é uma condição prévia “*para os países se concentrarem adequadamente noutras prioridades do crescimento económico, a saúde e a educação para todos os*



*cidadãos*”, e constitui uma prioridade absoluta no início deste novo milénio levando ao lançamento de diferentes acções políticas, a nível local e nacional, que permitam o crescimento global da sociedade e o desenvolvimento social e humano. Daqui decorre a acção de diferentes factores que afectam o referido crescimento, entendido não só como o *“incremento duradouro de uma unidade económico simples ou complexa (...) e acompanhado de progressos económicos variáveis”* (GAZENEUVE, VICTOROFF, 1982, p. 258), mas, fundamentalmente, *“ao processo de crescimento o papel que lhe compete (prosseguir a erradicação da miséria e da pobreza (...), pôr em realce o impacte do desenvolvimento sobre a condição humana”* (Loc. cit.). Esta uma das questões fundamentais que coloca o homem no centro de qualquer processo de desenvolvimento.

Como refere o preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), *“o reconhecimento da dignidade intrínseca a todos os membros da família humana e o da igualdade e inalienabilidade dos seus direitos são o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo”*. Acrescenta o mesmo documento: *“Considerando que o desconhecimento e o menosprezo dos direitos do homem deram origem a actos de barbárie que são uma afronta à consciência da humanidade; e que o advento de um mundo em que os seres humanos, libertos do temor e da miséria, gozem da liberdade de palavra e da liberdade de crenças (...)”*, estabelece o artº 1º da referida Declaração: *“Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos e, dotados como são de razão e consciência, têm de comportar-se com os outros com espírito fraternal”*.

Definido este princípio basilar, estabelece a Declaração dos Direitos do Homem, um rol de outros 30 princípios relativos aos direitos e às liberdades fundamentais: *“um ideal comum, onde todos os povos e nações hão-de pôr os seus esforços, para que, tanto os indivíduos como as instituições, se inspirem constantemente nela e promovam, por meio do ensino e da educação, o respeito destes direitos e liberdades e lhes assegurem, mediante providências progressivas de carácter nacional e internacional, o seu reconhecimento e aplicação universais e efectivos...”*.

O artº 2º da referida Declaração afirma que, *"Toda e qualquer pessoa tem todos os direitos e liberdades proclamados nesta Declaração sem diferença nenhuma de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política, religião ou de qualquer outra índole, origem nacional ou social, situação económica, nascimento ou qualquer outra condição"*. Note-se que nenhuma daquelas situações deverá colidir com a aplicação dos direitos fundamentais e com a dignidade da pessoa humana, uma vez que cabe à educação *"tender ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e ao fortalecimento do respeito dos direitos humanos e às liberdades fundamentais. Deve favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos étnicos ou religiosos."*

Na sequência do que é assinalado no preâmbulo desta Declaração, a instituição escolar é chamada a desempenhar um papel essencial na transmissão destes direitos e liberdades fundamentais, missão que deve passar pelo livre direito de todos à educação. Assim o estabelece o artº 26º: *"Toda a pessoa tem direito à educação. Toda a educação há-de ser gratuita, ao menos no que pertence à instrução elementar e fundamental"*. Só nestas condições se poderá garantir o ensino e a vivência dos princípios básicos que irão facilitar, a todo e qualquer indivíduo (artº 26), o *"pleno fortalecimento do respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais; a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos étnicos e religiosos, bem como o desenvolvimento das actividades das Nações Unidas para a manutenção da paz"*.

Entraves de vária ordem dificultam esta missão:

- O aumento crescente da população escolar dependente, nalguns contextos sociais de pressões de ordem demográfica e de ordem social, relacionados com a necessidade crescente da aquisição de novos conhecimentos indispensáveis ao progresso social, científico e tecnológico da nossa sociedade, tem vindo a constituir-se como um tema central de reflexão na actualidade. Tal reflexão é sobretudo necessária quando se pretende garantir a democratização do ensino e o acesso de toda a população em idade escolar aos benefícios fundamentais conferidos pela frequência da escola. Assim se podem atenuar as heranças sócio-

culturais individuais e grupais e as crises geradas frequentemente pelo desfasamento entre *"as necessidades e as respostas, as expectativas e o produto, o projecto e as formas de organização, o funcionamento e a administração"* (ARROTEIA, 1991, p. 17), dos sistemas educativos.

- Outros factores relacionados com as políticas da educação impedem, frequentemente, que a escola no cumprimento das suas diferentes funções, desempenhe cabalmente a sua missão.

Recordamos que a abordagem das funções da escola, nas suas relações com os Direitos Humanos, realça a existência de três princípios básicos e fundamentais, tal como nos é sugerido pelo Parlamento Europeu:

- *o princípio da universalidade*: não se justificam excepções aos princípios consagrados na Declaração dos Direitos Humanos, porque se reconhece não haver incompatibilidade entre democracia e direitos humanos;

- *o princípio da indivisibilidade*: não se podem separar os direitos civis e políticos, dos direitos económicos, sociais e culturais;

- *o princípio da interdependência*: existe uma ligação directa entre direitos humanos, democracia e desenvolvimento. Com efeito as condições de exclusão social criam um meio propício para a violação dos direitos humanos e constituem uma ameaça, grave, para a consolidação dos regimes em vias de democratização.

No que concerne a realidade portuguesa, importa destacar o que a Lei de Bases do Sistema Educativo Português (artº 2), determina:

*"1 - Todos os portugueses têm o direito à educação e à cultura (...).*

*2 – É da especial responsabilidade do Estado promover a democratização do ensino garantindo o direito a uma justa e efectiva igualdade de oportunidades no acesso e sucesso escolares.*

*3 – No acesso à educação e na sua prática é garantida a todos os portugueses o respeito pelo princípio da liberdade de aprender e de ensinar, com tolerância para com as escolhas possíveis, tendo em conta, designadamente, os seguintes princípios:*

a) *O Estado não pode atribuir-se o direito de programar a educação e a cultura segundo quaisquer directrizes filosóficas, estéticas, políticas, ideológicas ou religiosas;*

b) *O ensino público não será confessional;*

c) *É garantido o direito de criação de escolas particulares e cooperativas”*

4 – *O sistema educativo responde às necessidades resultantes da realidade social, contribuindo para o desenvolvimento pleno e harmonioso da personalidade dos indivíduos, incentivando a formação de cidadãos livres, responsáveis, autónomos e solidários e valorizando a dimensão humana do trabalho.*

5 – *A educação promove o desenvolvimento do espírito democrático e pluralista, respeitador dos outros e das suas ideias, aberto ao diálogo e à livre troca de opiniões, formando cidadãos capazes de julgarem com espírito crítico e criativo o meio social em que se integram e de se empenharem na sua transformação progressiva”.*

Não basta, apenas, assinalar os aspectos legais que enquadram a acção social e educativa, centrada nos grupos sociais e humanos, de forma a garantir os seus direitos fundamentais e de aumentar o “*capital do nosso conhecimento*” (ELIAS, 1991, p. 12). Torna-se sobretudo, necessário, compreender a dinâmica dos diferentes fenómenos sociais e a sua interacção de modo a garantir, como assinala o supra-citado autor (*Op. cit.*, p. 13), que a evolução e o desenvolvimento da sociedade sejam acompanhados de uma transformação global da própria sociedade. Por isso, importa reter alguns aspectos sobre a problemática do desenvolvimento.

## **2 - Do desenvolvimento social e humano**

### **2.1 - Do desenvolvimento social**

As preocupações relacionadas com a distribuição dos recursos naturais e humanos num quadro geográfico determinado, bem como a análise das condições locais e regionais associadas ao seu aproveitamento e repartição, constituem um quadro privilegiado de análise no estudo das relações entre os fenómenos físicos,

biológicos e humanos à superfície terrestre, e ao estudo das suas relações comuns (BAUD, BOURGEAT, BRAS, 1997, p. 149).

Estas considerações levam-nos a pensar, conforme assinala Elias (*Op. cit.*, p. 192), a diferenciação de diferentes etapas de desenvolvimento social, baseadas em “*complexes événementiels extra-humains (...) que nous désignons par les termes vagues ‘d’événements naturels’*”; em “*rappports humains, ce que nous désignons généralement par les termes de ‘rappports sociaux’*” e, finalmente, “*d’après l’aptitude que possède chacun de ses membres à exercer une maîtrise sur soi en tant qu’individu ayant appris, dès l’enfance, à s’orienter plus ou moins seul, sans pour autant être indépendant des autres*”. Relacionando a ‘triade’ acima referida com a evolução social, defende o mesmo autor que “*le premier type de maîtrise correspond à ce qu’on a coutume d’appeler le développement technologique, le deuxième à ce qu’on définit comme le développement de l’organisation sociale (...). Le processus de civilisation illustre le troisième type de maîtrise*”.

Os conceitos acima referidos levam-nos a encarar o processo de desenvolvimento, não só como um processo social, evolutivo, mas, também, como o preconiza Lopes (1995, p. 273), associado às questões do território, e pressupõe o “*acesso aos bens e serviços básicos e às ‘oportunidades em geral em situações de relativa igualdade’*”, sendo que, “*a criação e manutenção de tais condições de acesso exige intervenção sempre que as assimetrias tendam a alargar-se como frequentemente acontece (...)*”. Estas afirmações permitem-nos avançar com o nosso entendimento sobre o mesmo fenómeno, ou seja, sobre o processo conducente à melhoria das condições de vida da população e à mudança das estruturas da sociedade, resultante de diferentes iniciativas locais e de acções concretas, levadas a cabo pelo poder central, pelos municípios ou por cidadãos, traduzidos em investimentos directos e indirectos, com o intuito de criar riqueza e/ou melhorar as condições de vida dos habitantes.

Esta perspectiva segue de perto o conceito de “*desenvolvimento sustentado*”, proposto, em 1987 por Gro Harlem Brundtland<sup>6</sup>, como sendo o “*desenvolvimento que atende às necessidades actuais sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender às suas próprias necessidades*”. Mais adiante, abordaremos este assunto.

Tendo presente o conceito elaborado por Baud, Bourgeat, Bras (*Op. cit.*, p. 75), a definição clássica de desenvolvimento, refere-se à “*expansão da economia, acompanhada de uma repartição mais ou menos equitativa de riqueza suplementar, que acarreta uma melhoria global do nível de vida e uma transformação das estruturas da sociedade*”. A ênfase dada ao contributo da ciência económica contida nesta leitura, remete-nos para a evocação que fazem Gazeneuve e Victoroff (1988, p. 25), de Mathurin Régnier, dos saberes controlados pela ciência económica, assim evocada: “*inutil ciência, ingrata e desprezada, que serve de logro ao povo e aos grandes de risada*”. Não nos compete, no âmbito deste estudo, comentar tal tipo de afirmação. Outrossim, apresentar os conceitos e princípios fundamentais em que se baseia a nossa análise, assinalando os que mais directamente nos influenciaram.

No trabalho dos supra-citados autores (*Op. cit.*, p. 258- 259), a perspectiva clássica de desenvolvimento, “*confunde-se com o crescimento económico, que pode definir-se como o incremento duradouro de uma unidade económica, simples ou complexa, (...), sendo o desenvolvimento propriamente dito sobretudo a combinação das mudanças mentais e sociais de uma população que a tornam apta a fazer aumentar cumulativa e duravelmente o seu produto real e global*”. Este tipo de reflexão permite evocar Perroux (1987, p. 13), quando, na sua obra dedicada a esta matéria, se refere “*à luta empreendida pelos homens contra a escassez na mira dos efeitos benéficos*”, associando aos diversos tipos de sociedade e “*no seu desenvolvimento, a maximização social dos resultados da luta colectiva contra a escassez*” (*Op. cit.*, p. 15).

---

<sup>6</sup> “*Our common future*” – Relatório elaborado pela Primeira Ministra da Noruega, para a Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento- ONU

Trata-se de uma perspectiva que assenta, no dizer de Sinaceur (apresentador da obra – *Op. cit.*, p. 25), “no princípio ‘economia de intenção científica’ um axioma fundamental: a vida. O conjunto das forças sociais que resistem à morte”. Mais, ainda, referindo-se à obra de Perroux (*Op. cit.*, p. 24), regista que “ela dá uma dimensão temporal ao crescimento, segundo as dimensões usuais, porque a realidade económica, mesmo reduzida aos indicadores de dimensão que a descrevem, permanece um dado do ‘espaço-tempo’ real, do espaço que se esgota e do tempo que se dissipa”.

Estas considerações remetem-nos para diferentes tipos de conceitos associados, tais como o de “sistema económico”, como sendo o “conjunto cujas partes se sustentam todas e reagem umas sobre as outras (Cournot)” – (cit. por: CAZENEUVE, VICTOROFF, 1982, p. 37), para o conceito de “equilíbrio económico” (*Op. cit.*, p. 37-48), para o de “sistema” e, ainda, para os conceitos de desenvolvimento utilizados pelos referidos autores (*Op. cit.*, p. 49): como o “conjunto de mudanças nas estruturas sociais e mentais (R. Barre), que engendram uma relação de ‘arrastamento recíproco’ entre aparelho económico e população (F. Perroux)”.

Outros contributos podemos evocar, nomeadamente os de Rostow<sup>7</sup>, relacionados com a análise dinâmica sobre “as modificações essenciais que se produzem em cada etapa (sociedade tradicional, condições prévias de arranque, descolagem, maturação, consumo de massas) e fazendo depender a génese de variáveis, mesmo extra-económicas, que agem como condições para a produção de um efeito determinado”. Sobre a obra deste autor, observa Perroux (1987, p. 135), que “aquilo que é estudado é o crescimento (growth), no sentido restrito, sem que a sua relação com a distribuição seja abordada frontalmente e sem que as dialécticas do desenvolvimento sejam descritas explicitamente”.

Em tempos distintos e seguindo diferentes cenários da conjuntura económica mundial, os conceitos de crescimento, de progresso e sobretudo, de desenvolvimento, têm variado. Tendo presente o pensamento de Perroux (1987,

---

<sup>7</sup> *The stages of economic growth*. Cambridge, University Press, 1960

p. 30), “a atenção dada ao desenvolvimento anuncia revisões radicais quanto ao domínio da economia e aos instrumentos de análise que aí se aplicam”. Instrumentos, estes, que permitem evocar a justeza das nossas preocupações relacionadas com a análise crítica, a síntese do espaço e para a compreensão das dinâmicas sociais, culturais e económicas, que suportam as análises dos complexos físico e humano, num quadro espacial determinado.

Nesta perspectiva torna-se necessário evocar Stohr (1974, p. 12)<sup>8</sup> quando defende, “*the region as a whole will grow as a function of the magnitude or external demand and of the share of export-base income which can be retained in the region*”. Igualmente o fazemos, quando aponta como factores determinantes para o desenvolvimento económico, o contributo dos factores internos, ora considerados como indutores desse processo, tais como: os factores de suporte, baseados nos recursos naturais, na força de trabalho, no capital, na tecnologia e na informação empresarial; os factores de procura, relacionados com a demanda dos consumidores sobre os bens e o capital; as economias de escala e os investimentos em infra-estruturas (*Op. cit.*, p. 12).

Os conceitos acima evocados permitem-nos valorizar os aspectos relacionados com o estudo de diferentes tipos de espaços, de natureza rural e de natureza urbana, com influência regional, onde os fenómenos supra-referidos relativos à produção e à riqueza, se consideradas no seu conjunto e à sua distribuição pelo conjunto de habitantes, traduz-se em diferentes tipos de índices ou de indicadores, que nos permitem situar a região ou o país, nas suas relações de dependência com o exterior ou com outros mercados.

Esta postura, se considerada à escala nacional, permite-nos, tal como afirma Quintana-Cabanas (1989, p. 272), “*a um país, chamamos desenvolvido quando tem uma produção diversificada, suficiente para garantir uma certa independência, em relação aos mercados internacionais*”; pelo contrário, “*um país subdesenvolvido é aquele que não consegue satisfazer as necessidades*

---

<sup>8</sup> STOR, W. B. – “Interurban systems and regional economic development”. (A.A.G., 1974, R.P. 26). In: *Desenvolvimento Regional – 3º Caderno*, Lisboa, Instituto Superior de Economia, 1977/78 (Policopiado)



*elementares dos cidadãos*”. Tal situação leva a que, o rácio do Produto Nacional Bruto (PNB)/habitante, tenha valores diferenciados no espaço e no tempo, sugerindo a sua distribuição assimétrica mesmo dentro das fronteiras políticas de um país e a sua evolução ao longo do tempo.

Não cabe no âmbito deste trabalho discutir as diversas razões, de natureza geográfica ou política, histórica, económica ou outra, responsáveis por esta situação. Disso temos nota de um importante acervo bibliográfico, relacionado com as teorias do desenvolvimento regional e com estudos concretos sobre diversas realidades e a sua evolução no tempo. No entanto, importa recordar que as abordagens especializadas, fazem-se acompanhar de indicadores distintos, de natureza demográfica, económica, social e cultural, que permitem identificar estádios da evolução societal de um país ou região, e se repercutem nos níveis de instrução e de bem-estar, dos seus habitantes, ou seja, no seu desenvolvimento social e humano.

Pelas suas relações com o meio geográfico recordamos, de Quintana-Cabanas (1989, p. 277), um dos modelos, o “modelo de M. Cipro”, que resume os aspectos materiais e humanos do desenvolvimento.

Meio geográfico	Capacidades intelectuais
Matérias primas	e físicas dos habitantes
Tecnologia, industria	Ensino, Educação
Agricult., Transporte	Cultura, Política
Comércio	

Qualidade de vida

In: QUINTANA-CABANAS, 1989, p. 277

Diversas leituras surgem deste modelo. Contudo, uma vez que ele realça aspectos diferenciados, de índole material e humana, prosseguimos com outros tipos de anotações que associam os fenómenos referidos, a um contexto mais alargado de conceitos e de aplicações espaciais e sociais. De facto, a reflexão teórica sobre os conceitos de desenvolvimento tem vindo a ser aprofundada a partir da segunda metade de Novecentos, relacionada, sobretudo, com as

necessidades de reconstrução do pós-guerra, na Europa (WILLIS, 2005, p. 27 e p. 36-38), com o Plano Marshall e a criação da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Mundial para a Reconstrução e Desenvolvimento (IBRD e do General Agreement on Tariffs and Trade (GATT).

Entre os autores que se têm debruçado sobre este tema, evocamos Perroux (1987, p. 30), que no seu enunciado teórico sobre o “novo desenvolvimento”, remete-nos “*para o homem, sujeito e agente, para as sociedades humanas, para a sua finalidade e para os seus objectivos manifestamente evolutivos*” (Loc. cit.), ou seja, para “*desenvolvimento de cada homem e de todos os homens*”. Como defende este autor (Op. cit., p. 34), este deve ser feito no quadro alargado das relações espaciais, no qual se inscrevem os fenómenos sociais e no âmbito mais restrito da actividade humana, em estreita ligação com a sociedade.

No mesmo sentido pronunciou-se Lopes (1995, p. 18): “*o desenvolvimento tem que ver com as pessoas e estas localizam-se, como se localizam quaisquer outros recursos, como se localizam as actividades*”. Por isso, acrescenta o mesmo autor (Op. cit., p. 19), que o desenvolvimento impõe, igualmente, “*condições de ordem qualitativa – de equilíbrio, de harmonia, de justiça social – (...) e exige ainda, numa perspectiva temporal, que a utilização dos recursos garanta permanência e estabilidade (...)*”.

Embora pertinentes, estas considerações não escondem a discussão proposta por Perroux (Op. cit. p. 13), acerca do significado, por vezes ambíguo, do próprio conceito de 'desenvolvimento'. Alerta-nos este autor para o facto dele ser, ao mesmo tempo, “*a acção de desenvolver e o que daí resulta*” defendendo, por isso, uma análise de natureza “epigenética”, que advém da complexificação crescente da própria sociedade e da interacção constante dos actores com o seu meio, dos organismos com os agentes que lhe são estranhos e dos processos com os seus resultados. Tal significa que, tendo em conta experiências ainda recentes, o quadro teórico que subjaz à noção do “novo desenvolvimento” (Op. cit., p. 31-32), obriga a que este seja:

- *global*, ou seja, que tenha uma “*visão de conjunto das dimensões de um todo humano e a diversidade dos aspectos que deve ser assumida nas suas relações, para além das análises especiais*”;

- *endógeno*, abrangendo “*as forças e os recursos interiores de uma nação e a sua utilização e valorização coerentes*”;

- *integrado*, ou seja, “*reunindo unidades ou factores num mesmo conjunto*”.

Daqui decorre, que ao reflectirmos sobre a natureza de certos indicadores económicos e sociais, escolhidos para identificarem um determinado estágio de crescimento que acompanha o processo de desenvolvimento, nos interroguemos não só sobre a sua origem e significado mas, também, sobre os resultados gerais de produção, sobre a evolução das actividades económicas no seu conjunto e sobre os reflexos desta acção sobre as condições de vida e o bem estar de uma determinada população residente num determinado espaço ou território, devidamente identificado. É que, se o “*aumento progressivo e contínuo da produção nacional*” (BIROU, 1978, p. 94), nos permite obter informações acerca, por exemplo, da ‘receita nacional’ de um país ou região, ou do “*aumento quantitativo de bens e de serviços*” (*Op. cit.*, 95), pelos seus habitantes, tal deverá ser acompanhado de transformações visíveis do tecido produtivo e nas suas relações com a própria sociedade.

Esta mudança traduziu-se na melhoria global dos indicadores macro-económicos - tais como o produto nacional bruto, o rendimento ‘per capita’, as taxas de emprego e de produtividade, a energia consumida, etc. - e em mudanças estruturais, que melhorem as condições de vida da população no seu conjunto. Igualmente será de esperar que estas modificações se repercutam ao nível do funcionamento das instituições políticas, sociais e económicas, gerando as sinergias necessárias a qualquer processo de inovação e de “*expansão da actividade dos homens em relação aos homens, pela troca de bens ou de serviços e pela troca de informação e de símbolos*” (PERROUX, 1987, p. 56).

Não esqueçamos que estas transformações constituem um processo complexo, gerador de alterações estruturais profundas e de modificações ao nível dos “*comportamentos e das mentalidades*” (BIROU, 1978, p. 94), dos papéis sociais

e das formas de desempenho, cujos resultados são extensivos a toda a sociedade. É desta forma que podemos encarar os fenómenos relativos ao crescimento e ao desempenho do sistema sócio-económico, particularmente os que têm a ver com as assimetrias espaciais, a mobilidade da população e os fenómenos de expressão urbana.

Defende Perroux (*Op.cit.*, p. 47), que o crescimento deve ser entendido como “*o aumento, quase sempre a nação, expresso pelo produto nacional bruto (conjunto dos bens e serviços obtidos durante um período, incluindo as amortizações), referido ao número de habitantes*”, bem como (*Op. cit.*, p. 56-58), as transformações acima referidas, relativas aos processos de 'desenvolvimento', devem ser estudadas numa perspectiva sistémica, ao nível de:

- “*articulação das partes num todo*”, que é o sistema social, e da articulação dos diferentes subconjuntos, em redes estabelecidas;
- “*acção e da reacção dos diferentes sectores entre si*”, favorecendo uma regulação sistémica e dialéctica;
- aproveitamento dos recursos humanos, “*sob todas as suas formas*”, promovendo a acção da existência de estruturas de acolhimento e da acção de agentes mais capazes e competentes.

Daqui resulta que toda e qualquer desigualdade do desenvolvimento sócio-económico e cultural, arraste consigo resultados distintos e 'progressos' diferenciados. Acontece que a alteração das estruturas mentais e dos hábitos sociais, levam à transformação das hierarquias tradicionais, em hierarquias renovadas que garantem, para além do desenvolvimento económico, o desenvolvimento pessoal e dos valores da própria sociedade (PERROUX, 1987, p. 72). Mais, ainda, o aumento do nível cultural que acompanha o progresso económico (QUINTANA-CABANAS, 1989, p. 349), resulta de mecanismos complexos associados não só ao espaço onde se concentram as unidades responsáveis pelo progresso económico, ou à melhoria dos modelos organizacionais das unidades de produção e de serviços que concorrem para a sua evolução, mas, também, das inovações técnicas que resultam do nível de

escolarização e da formação adequada da mão-de-obra utilizada ou seja, do “factor humano” e da sua qualificação.

Diz, ainda, o supra-citado autor (*Op. cit.*, p. 353), que, se os modelos de crescimento baseados na ‘economia clássica’, consideram os três factores principais: recursos naturais, trabalho e capital, como indispensáveis ao desenvolvimento global e de cada povo, hoje em dia, na chamada “economia do conhecimento”, o aumento da educação geral e tecnológica, permite considerar a educação como um verdadeiro “capital humano”, que acompanha os restantes factores de produção, mas que permite a inovação, chave da melhoria dos métodos de produção, de organização e da produtividade empresarial.

Estas considerações animam a discussão do próprio conceito de 'desenvolvimento', ou seja, a acção dos diferentes contributos e factores que nos permitem entender o "*crescimento orgânico e harmonizado*", como preconiza Birou (1978, p. 110), num contexto mais vasto, que promova o "*progresso económico, (...) ao serviço de um progresso social e humano*" generalizado. É desta forma que podemos encarar os fenómenos relativos à distribuição da riqueza e ao poder, nomeadamente o poder do conhecimento.

O que anteriormente referimos ilustra como toda e qualquer desigualdade do desenvolvimento sócio-económico, arrasta consigo resultados distintos e 'progressos' diferenciados no desenvolvimento económico, no desenvolvimento pessoal e nos valores da própria sociedade (PERROUX, *Op. cit.* p. 72), aspectos que se traduzem na evolução da actividade humana. Por isso, a análise das actividades humanas ao longo do tempo constitui um dos primeiros aspectos a reter na compreensão do crescimento demográfico e sócio-económico das sociedades em geral, e, em especial naquelas em que a sua evolução e crescimento tem por base a economia rural, o comércio e as trocas sedeadas em vilas ou cidades de maior dimensão.

Se atendermos a um estudo pioneiro de Lopes (1971, p. 11), e às considerações sobre este assunto, aceitamos que "*não parece duvidar-se de que o desenvolvimento económico conduz à concentração das populações e, uma vez iniciado o processo, os seus efeitos multiplicadores levam ao desenvolvimento de*

*maiores lugares (centrais)”, ou seja, no dizer do referido autor (Op. cit.), que “o desenvolvimento económico tem gerado urbanismo; e o urbanismo, a partir de certo ponto, tem acelerado o crescimento económico”. Ou seja, de acordo com Stohr, com base no entendimento de Hilhorst (1971)<sup>9</sup>, a dependência entre os diferentes tipos de regiões, rurais e urbanas, “is characterized by a flow of energy (e.g., natural resources, labor) from the less organized, rural, to the more organized, urban, subsystem and by opposite flows of information (e.g., innovation, decisions), from the more organized (urban) to the less organized (rural) subsystems”.*

Associando esta reflexão a um determinado território, temos de considerar que a evolução dos seus habitantes anda a par da construção do “*complexo histórico-geográfico*”, de natureza regional e local, em que a base de subsistência da agricultura foi acompanhada de diferentes inovações técnicas, sugeridas pelo crescimento dos habitantes e sua adaptação ao meio. Neste sentido importa assinalar, a par da evolução demográfica, a inovação técnica e como esta permite o aumento da actividade agrícola. A este respeito parece-nos apropriado evocar os princípios enunciados por Malthus<sup>10</sup> sobre o crescimento moderado das subsistências, a par do crescimento intenso da população (ARROTEIA, 2007), bem como pensar na evolução das actividades relacionadas com a industrialização, a urbanização e a sua localização próxima da rede de centros de feição urbana.

Os considerandos anteriores estão de acordo com o estudo de Lopes (1971, p. 21), quando, a propósito do conceito de “base económica urbana”, e referindo-se à investigação de Sombart, assinala: “*trabalhando sobre a definição de cidade como fenómeno económico, chegou à conclusão de que ela é uma comunidade humana localizada no espaço a qual para existir, tem de importar bens do mundo exterior. Em consequência, a ‘base’ da sua economia, vai assentar nos seus*

---

<sup>9</sup> In: STOHR, W. B. – “Interurban systems and regional economic development”. (A.A.G., 1974, R.P., 26). In: *Desenvolvimento Regional* (3º Caderno). Lisboa, Instituto Superior de Economia, 1977/1978 (Policopiado)

<sup>10</sup> Malthus, T. R. (1982) – *Ensaio sobre o princípio da população*. Lisboa, Livros de Bolso Europa América (Versão original, publicada em 1798)

*habitantes e em todos os restantes elementos cujas actividades permitem à cidade pagar as importações”.*

Mais uma vez torna-se necessário recordar alguns conceitos e autores que se têm debruçado sobre este fenómeno, conducente ao progresso social e humano, ao bem-estar, ao aumento do nível de vida das populações, como resultado de um jogo complexo de diferentes factores, motores ou freios do processo de desenvolvimento. Da acção de diferentes mecanismos, tais como factores de ordem histórica, económica, demográfica ou já de natureza política, resultam situações diferenciadas que surgiram após a 2ª guerra mundial, de uma visão parcelar do mundo, constituída por países ricos e por países pobres, de situações contemporâneas de “sub-desenvolvimento”, com diferentes expressões à superfície do globo e geradores das migrações humanas.

Como recorda Lopes (1987), o estabelecimento das múltiplas relações entre os fenómenos de industrialização, de urbanização e os movimentos da população, pode ser comprovado não só pela verificação de alguns elementos estatísticos relacionados com os valores do “êxodo rural”, mas, ainda, através de novos contributos atinentes ao processo de desenvolvimento regional. Vejamos alguns exemplos. Afirma ainda este autor (*Op. cit.*, 1987, p. 293) que o crescimento regional pode ser devido quer a *“mecanismos subjacentes à transmissão do crescimento económico no espaço”*, quer a processos internos à região. Nestas circunstâncias *“o crescimento económico surge (...) associado à evolução da especialização interna e da divisão interna do trabalho”, sendo possível encarar o fenómeno da urbanização em resultado do “decrécimo da importância relativa desse sector na economia”*. Daí, que se tenha *“registado “a tendência primeiro para a industrialização e depois para a “terciarização” com acentuada diversificação dos serviços”*.

Não sendo, contudo, um processo uniforme, este acarreta um conjunto de transformações na estrutura económica dessas áreas, que de acordo com o mesmo autor (*Op. cit.*, p. 292-293), passa por diversas fases sucessivas. Recordamo-las na sua globalidade: *“(i) economia de subsistência, (ii) especialização nas actividades primárias provavelmente acompanhada de melhoria no sistema de*

*transportes, (iii) aumento da importância das actividades secundárias, (iv) maior diversificação da indústria com interdependência crescente no sector e economias de escala e (v) desenvolvimento dominante dos serviços".*

Outro autor, Quintana-Cabanas (1989, p. 267), reconhece, que nos dias de hoje, *"el desarrollo se caracteriza por un aumento del sector terciario en la actividad laboral"*. Neste caso os sectores, primário e secundário, contribuem *"só, indirectamente, para o bem estar humano, proporcionando as bases materiais que o condicionam"*, e o sector terciário, *"propociona directamente o bem estar humano, constituindo-o e assinalando o nível que este chega a alcançar"*. Este é um dos autores que se refere à evolução da evolução dos sectores de actividade, tal como foram identificados por Colin Clark, considerando que a evolução do sector terciário tem vindo a afirmar o surgimento de um novo sector, em crescente evolução, o *"sector quaternário"*, derivado da economia do conhecimento (*Op. cit.*, p. 269), o qual, conjuntamente com o anterior, é dominado pelos *"white-collars"* (*Op. cit.*, p. 347).

Diversos indicadores podem ser utilizados numa tentativa de identificação das diferenças nacionais e regionais que indiciam estádios de desenvolvimento, a par de outros, identificados pelo subdesenvolvimento (ou, segundo outra terminologia, *"em vias de desenvolvimento"*). Pelo seu interesse, recordamos algumas observações que Gazeneuve, Victoroff (1982, p. 533), nos deixam sobre esta problemática:

- o seu aparecimento, depois do 2º conflito armado, por meados do século XX;
- o facto destes conceitos dizerem respeito *"não só aos recursos naturais como às capacidades dos homens"*;
- as precauções a ter em relação à utilização excessiva de diversos índices e indicadores, sobretudo os reveladores das noções de *"pobreza"* e de *"atraso"*, que não são suficientes para identificar estes diferentes estádios da evolução societária.

Não se podendo *"reduzir o desenvolvimento ao crescimento"*, a análise deste problema deve ter em conta, contrariamente ao preconizado no *"modelo linear de crescimento económico"* de Rostow, que a humanidade obedece, hoje em dia, *"a*



*uma imagem multiforme, com progresso, estagnação, regresso e factos de heteroblastia” (Op. cit., p. 534).*

Tomando como exemplo a sociedade americana, Willis (2005, p. 41), reconheceu que, ao longo de séculos, esta experimentou diferentes níveis de desenvolvimento económico, desde o estágio identificado pela sociedade nativa, com base nas actividades de subsistência; ao estágio seguinte, de grande desenvolvimento das actividades agrícolas; à fase de inovação e de desenvolvimento, favorecida pela revolução técnica, pela construção de diversas infra-estruturas, pelo incremento do comércio; à fase de maturidade, iniciada no início do século passado, com o lançamento das bases da economia moderna e, por fim, o estágio de consumo de massa, que acompanha as melhorias dos níveis de vida e de bem estar da população. Afirma esta autora (Op. cit., p. 116), que *“the social evolutionary ideas which form part of Rostow’s model have a basis in the nineteenth-century theories about social change based on the capitalist experience in Western Europe”*, ou seja, datadas no tempo e no espaço.

Outras referências podem ser feitas com base na interpretação de autores, tais como E. Durkheim (1858-1917), e M. Weber (1864-1920), que, no seu tempo, deram um valioso contributo para a compreensão dos fenómenos nacionais e regionais relacionados com o desenvolvimento. Para Durkheim<sup>11</sup> (1893), a sociedade assenta em duas formas de solidariedade: a mecânica (por semelhança) e a orgânica (por diferenciação), diferenças que, de acordo com Aron (1982, p. 298), *“a oposição destas duas formas de solidariedade se combina com a oposição entre sociedades segmentárias e aquelas em que aparece a moderna divisão do trabalho”*, que acompanha os processos de desenvolvimento baseados no conhecimento científico. Assim, e a propósito do contributo de Weber, assinala o referido autor (Op. cit., p. 466) que *“a ciência é um aspecto do processo de racionalização característico das sociedades ocidentais modernas”*.

Complementarmente a estas noções, refira-se a importância da “consciência colectiva” ou comum, como *“o conjunto das crenças dos sentimentos comuns à*

---

<sup>11</sup> Veja-se: *“A divisão do trabalho social”*. Lisboa, Editorial Presença/Livraria Martins Fontes, 1977 (II Vols).

*média dos membros de uma mesma sociedade”* (DURKHEIM, 1977.I, p. 98). Para além destas, também as normas, os valores, os conhecimentos e as aptidões comuns e complementares da intensidade das relações de sociabilidade entre os membros do mesmo grupo ou colectividade, a disponibilidade de recursos humanos e sociais e a prevalência dos valores sociais colectivos sobre os valores individuais, na construção do “*capital social*”. De acordo com Neto e Froes (2002, p. 56), citando James Coleman, o referido “capital” resulta da “*capacidade disponível em grupos humanos para trabalharem juntos, visando objectivos comuns*”. Nesta acção contribuem diferentes factores, que não só os de natureza económica, mas, também, os de natureza social ligados à família, ao meio ambiente e social, à escola e aos demais agentes de socialização.

Retenhamos outros aspectos.

## **2.1 - Do desenvolvimento humano**

Num dos seus documentos estratégicos, reconheceu a UNESCO - (“Plano a Médio Prazo: 1977-1982”)<sup>12</sup> que, “*Cada vez mais, o desenvolvimento é concebido como a dinamização de uma sociedade no seu próprio ser*”. Com esta citação pretende-se situar a problemática do desenvolvimento numa lógica centrada no desenvolvimento humano e nas relações privilegiadas que este estabelece com as condições sociais, a esperança e o nível de vida, a educação e o bem-estar da população. Esta noção tem vindo a ser aprofundada e incrementada, especialmente pela O.N.U., pelo Banco Mundial e por outras organizações internacionais, introduzindo uma nova perspectiva, universal e solidária, de abordagem destes fenómenos no quadro alargado das relações sociais e das trocas culturais que caracterizam o diálogo político.

Embora aparentemente fácil, esta análise reveste-se, no entanto, de alguma complexidade decorrente, principalmente, do quadro teórico que subjaz à problemática em apreço e, particularmente, das preocupações internacionais em torno da construção de um indicador específico que traduza o desenvolvimento

---

<sup>12</sup> Cit. por: F. PERROUX, 1987, p. 205

humano. Referimo-nos ao “Indicador de desenvolvimento humano” (HDI), utilizado pelo PNUD-ONU (2003), o qual se pode definir como *“a composite index measuring average achievement in three basic dimensions of human development – a long and healthy life, knowledge and a decent standard of living”* (Op. cit., p. 353). Acresce a esta definição, uma explicação: *“A long and healthy life, as measured by life expectancy at birth. Knowledge, as measured by the adult literacy rate (with two thirds weight) and the combined primary, secondary and tertiary gross enrolment ratio (with one-third weight). A decent standard of living, as measured by GDP per capita (PPP US\$)”*.

Este índice é utilizado desde 1990, no “Human Development Report”, o qual, utilizando um conjunto de outros indicadores relacionados com as três dimensões de análise, nos permite situar os diferentes países do globo nos níveis: elevado, médio e baixo, de desenvolvimento humano (PNUD, 2003, p. 348). Importa, contudo, realçar, tal como nota o PNUD (2004, p. 127), que *“as pessoas são a verdadeira riqueza das nações”* sendo, portanto, tanto *“beneficiárias desse desenvolvimento, como agentes do progresso e da mudança que o provocam”* (Op. cit., p. 127). Assim, os relatórios do desenvolvimento humano, têm vindo a incidir sobre quatro capacidades fundamentais da vida humana: *“levar uma vida longa e saudável, ter conhecimento, ter acesso aos recursos necessários para um padrão de vida digno e participar na vida da comunidade”* (Op. cit., p. 127).

Estas afirmações não nos libertam de retomar alguns dos conceitos, porventura já anunciados, de desenvolvimento, ou seja, a acção dos diferentes contributos e factores que nos permitem entender o *“crescimento orgânico e harmonizado”*, como preconiza Birou (1978, p. 110), num contexto mais vasto, que promova o *“progresso económico, (...) ao serviço de um progresso social e humano”* generalizado. Assim, como o reconhece o PNUD (2004, p. 127), o debate sobre as políticas de desenvolvimento durante muito tempo esqueceu que o fim real do desenvolvimento é o bem-estar das pessoas, sendo o crescimento económico *“apenas um meio – ainda que importante – para atingir esse fim”*. Este tipo de observações sugere a necessidade de uma análise aprofundada da base ou suporte

das condições de vida e de existência da população e do seu conhecimento na sua globalidade.

As notas acima recolhidas permitem-nos situar a problemática do desenvolvimento social e humano num contexto mais alargado e actual, relacionando o equilíbrio entre o homem e o meio em que vive, seja ele o meio natural ou geográfico ou o meio sócio-económico e cultural. Esta perspectiva tem vindo a ganhar uma dimensão planetária, dadas as questões relacionadas com os níveis de progresso, de crescimento, de qualidade de vida dos cidadãos e das assimetrias regionais e espaciais, que envolvem grandes grupos de populações envolvidas em fenómenos de exclusão social e ameaças constantes resultantes da degradação do seu património geográfico e natural.

O conjunto destas preocupações têm vindo a ser consideradas por organismos internacionais, em especial pela O.N.U., que desde 1987, com a publicação do relatório “*Our common future*”, da responsabilidade de Gro H. Brundtland, tem vindo a incentivar diferentes iniciativas conducentes ao desenvolvimento humano, ao desenvolvimento económico, enfim, ao designado “*desenvolvimento sustentado*”, - porque assente na “*autonomia das pessoas, grupos e comunidade para agir em seu próprio benefício, tornando-os independentes e auto-suficientes*” (NETO, FROES, 2002, p. 5) -, no equilíbrio ecológico entre o homem e o seu meio ambiente, na redução dos danos de uma exploração irracional dos recursos naturais sobre o meio e a sociedade decorrentes do crescimento económico e a igualdade social.

O agravamento desta situação ou seja, a busca de um maior equilíbrio entre o desenvolvimento económico e a conservação do meio ambiente, bem como a erradicação da pobreza universal, fortaleceram a construção de um novo conceito, em torno do “*desenvolvimento sustentável*” o qual, tendo presente as necessidades do crescimento actual, torna-se necessário garantir que a satisfação dessas necessidades não venha a pôr em risco a liberdade das gerações futuras no que respeita à degradação ambiental e societal, nem em relação às suas opções de desenvolvimento.

De acordo com Neto e Froes (2002, p. Xii), *“uma sociedade será sustentável só e exclusivamente quando seu desenvolvimento for gerado nela e por ela assumido”*, ou seja, *“deve vir de dentro para fora, não poderia vir de fora para dentro, como simples adoção de um molde deformante e cópia infeliz de um modelo ora em voga, predador da Natureza e dos valores humanos mais preciosos”*. Este novo modelo de desenvolvimento, distingue-se, ainda, pela sua construção (*Op. cit.*, p. 5):

- *“a partir da mobilização das pessoas que vivem numa comunidade”*;
- toma como referência, *“os potenciais inerentes a cada pessoa”*;
- centra-se nelas *“e nos grupos sociais e os vê como os únicos sujeitos legítimos do desenvolvimento”*;
- fundamenta-se *“nos valores da cooperação, da partilha, da reciprocidade, da complementaridade e da solidariedade”*,
- os seus pilares, são *“as qualidades humanas e os recursos materiais e naturais disponíveis na região”*, condições estas que o definem como *“um modelo de desenvolvimento comunitário, sustentado e integrado”*.

Os pressupostos acima referidos estão a ser aceites por diversas entidades, tais como a *“Agencia Global de Desenvolvimento Sustentado”*<sup>13</sup>, para quem este conceito de desenvolvimento, tem como metas prioritárias:

- “1) A satisfação das necessidades básicas da população (educação, alimentação, saúde, lazer, etc);*
- 2) A solidariedade para com as gerações futuras (preservar o ambiente de modo que elas tenham chance de viver);*
- 3) A participação da população envolvida (todos devem se conscientizar da necessidade de conservar o ambiente e fazer cada um a parte que lhe cabe para tal);*
- 4) A preservação dos recursos naturais (água, oxigénio, etc.);*

---

<sup>13</sup> [www.agds.org.br/](http://www.agds.org.br/), em 24SET2007

5) *A elaboração de um sistema social garantindo emprego, segurança social e respeito a outras culturas (erradicação da miséria, do preconceito e do massacre de populações oprimidas (...));*

6) *A efectivação dos programas educativos”.*

O conjunto destas preocupações tem vindo a incrementar iniciativas internacionais, especialmente sob os auspícios da O.N.U., que na primeira “Conferência Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento”, realizada em Estocolmo (Suécia), destinada a delinear uma estratégia comum para a defesa da vida no planeta Terra, veio a dar origem à publicação do relatório “Nosso futuro comum” (já referido) e à sensibilização de um grande número de países, sobretudo os mais industrializados, para as ameaças de um crescimento ilimitado e para a exploração excessiva dos recursos existentes.

Outras iniciativas, importa assinalar. A “Conferência Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento”, realizada no Rio de Janeiro em 1992, também com o patrocínio da O.N.U., - a “ECO-92” - onde se aprovaram documentos relevantes tais como: a “Carta da Terra” (ou “Declaração do Rio”) e a “Agenda 21”. Recordamos que estes documentos assumem a relação entre a exploração desenfreada dos recursos naturais sobre o meio ambiente; as questões da poluição e fenómenos ambientais daí decorrentes; o domínio de tecnologias e os fenómenos relacionados com a erradicação da pobreza. Por sua vez, a “Agenda 21”, é um instrumento orientador de estratégias destinadas à implementação dos princípios acima enunciados e cuja aplicação, por parte de muitos municípios, enfatiza a dimensão do desenvolvimento humano, o desenvolvimento económico e social e o “desenvolvimento sustentado”.

Mais recentemente, no ano 2000, a O.N.U., durante a “Cimeira do Milénio”, manifestou “*uma determinação sem precedentes em acabar com a pobreza no mundo*” (PNUD, 2004, p. 129. No documento sobre “*Millennium Development Goals*”, subscrito por 189 países, estes comprometeram-se a fazer atingir, no século XXI, grandes objectivos em prol da erradicação da pobreza, da promoção da dignidade humana, da realização da paz e da democracia e da sustentabilidade

ambiental, assinalando para o efeito, oito prioridades fundamentais (*Op. cit.*, p. 135-136):

- 1 . *Erradicar a pobreza extrema e a fome;*
- 2 . *Alcançar o ensino primário universal;*
- 3 . *Promover a igualdade de género e capacitar as mulheres;*
- 4 . *Reduzir a mortalidade de crianças;*
- 5 . *Melhorar a saúde materna;*
- 6 . *Combater o HIV/SIDA, malária e outras doenças;*
- 7 . *Assegurar a sustentabilidade ambiental;*
- 8 . *Promover uma parceria mundial para o desenvolvimento”.*

Estes os grandes objectivos do desenvolvimento do milénio, que incluem, no seu conjunto, 18 metas e quase meia centena de indicadores “*para monitorizar o progresso*” (PNUD, 2004, p. 136).

Ainda, em 2003, o PNUD (2003) constatara que, “*the range of human development in the world is vast and uneven, with astounding progress in some areas amid stagnation and dismal decline in others. Balance and stability in the world will require the commitment of all nations, rich and poor, and a global development compact to extend the wealth of possibilities to all people*”. A pertinência destas reflexões decorre não só da consciência colectiva e do alerta sobre a situação actual em termos de desenvolvimento humano e ambientais, como do contributo de diversas ciências para esta reflexão. Porque são inseridas no espaço e no tempo, e dizem respeito ao homem, importa apreciar as suas condições de existência, ora referenciadas por diferentes tipos de indicadores. Seguindo a linha de pensamento de Perroux (1987), estes podem dividir-se em dois grandes grupos:

- “*indicadores elaborados em torno do crescimento*”, tais como os que se referem ao “*produto real per capita*”, ao “*nível de vida*”, à “*produtividade*” e os diferentes indicadores estatísticos relacionados com as “*estruturas*” (da população por actividades, de Colin Clark, de rendimento nacional, de emprego, de condições de trabalho, etc.);

- “*indicadores sociais*”, agrupados, por exemplo (*Op. cit.*, p. 89), segundo o conteúdo, tais como as contas sociais e demográficas, as estatísticas sociais; segundo o emprego e os indicadores sociais, segundo as técnicas de inserção, tais como as contas satélites, o relatório social, o balanço social, etc.

Fazendo referência aos indicadores internacionais, a ONU e a OCDE, têm vindo a promover a divulgação de diferentes categorias de indicadores, em particular de natureza económica os quais, associadas a outros elementos de natureza demográfica e cultural, nomeadamente os da responsabilidade da EUROSTAT, permitem uma imagem mais cuidada do estado dos países membros e uma compreensão das necessidades registadas em cada um deles.

Tendo presente a realidade portuguesa, a apreciação de diferentes estudos relacionados com a população e o povoamento no continente, regista a diversidade de factores, que não só os de natureza histórica e geográfica, de cariz mais determinista, responsáveis pela ocupação do território e pela dinâmica da população portuguesa. Com efeito, se num passado mais remoto as condições físicas foram determinantes na evolução desses fenómenos, a diversificação das actividades humanas, económicas e produtivas, a construção das vias de comunicação e a realização de investimentos em infra-estruturas e na criação de postos de trabalho têm favorecido, nas últimas décadas, uma nova distribuição dos habitantes e orientado os seus movimentos, deslocações e actividades. Daqui decorre o enunciado de diversos paradigmas responsáveis pelo desenvolvimento económico e social do nosso país, isoladamente e no seu contexto europeu.

Dos documentos mais recentes que importa assinalar, as resoluções do Conselho Europeu de Lisboa, realizado em 23 e 24 de Março de 2000, relacionadas com as políticas de construção de uma Europa da inovação e do conhecimento e do lançamento de metas traçadas em relação à investigação, à inovação, às tecnologias de informação, à comunicação e à coesão social. Daqui resulta a aprovação da “Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável”, aprovada por Resolução do Conselho de Ministros, nº 109/2007, o qual define a estratégia nacional, até 2015 e o plano de implementação da ENDS, até essa data.



### 3 - Contributos da escola e do sistema social

Temos conhecimento como a escola e a família, os meios de comunicação social e a sociedade em geral, desempenham um papel preponderante na socialização do indivíduo. No caso das instituições escolares, esta preparação do indivíduo para a vida em sociedade, deve assegurar o desenvolvimento “*pleno e harmonioso da personalidade*” do aluno, colocando a acção educativa no centro do próprio desenvolvimento humano, facto que deve constituir uma das preocupações fundamentais do nosso sistema de ensino. Daí que se procure a colaboração dos pais e dos demais educadores que devem facilitar, juntamente com a escola, o cumprimento dos objectivos gerais do nosso sistema educativo, no sentido de se alcançar uma “*permanente acção formativa orientada para favorecer o desenvolvimento global da personalidade, o progresso social e a democratização da sociedade*” (Lei 46/86 - artº. 1).

Prosseguindo a mesma linha de pensamento, não é difícil encontrar no texto da Lei de Bases do Sistema Educativo outras referências que defendem “*Fomentar a integração da criança em grupos sociais diversos, complementares da família, tendo em vista o desenvolvimento da sociabilidade*” (artº. 5), “*Proporcionar a aquisição dos conhecimentos basilares que permitam o prosseguimento de estudos ou a inserção do aluno em esquemas de formação profissional, bem como facilitar a aquisição e o desenvolvimento de métodos e instrumentos de trabalho pessoal e em grupo, valorizando a dimensão humana do trabalho*” (artº. 7).

Além de outros aspectos relacionados, preconiza o referido texto, “*A formação profissional, para além de complementar a preparação para a vida activa iniciada no ensino básico, visa uma integração dinâmica no mundo do trabalho pela aquisição de conhecimentos e de competências profissionais, por forma a responder às necessidades nacionais de desenvolvimento e à evolução tecnológica*” (artº. 22), ou, ainda, (artº. 50), “*A organização curricular da educação escolar terá em conta a promoção de uma equilibrada harmonia, nos planos horizontal e vertical, entre os níveis de desenvolvimento físico e motor, cognitivo, afectivo, estético, social e moral dos alunos*”.

Estas, algumas das preocupações expressas na Lei 46/86, que devem completar os ensinamentos ministrados no seio das instituições familiares, religiosas, cívicas e educativas, de forma a completar a prossecução dos objectivos sócio-afectivos referentes à transmissão de valores e de comportamentos relativos à vida em sociedade, às relações inter-pessoais, aos papéis sociais, à formação profissional, etc. Esta observação faz-nos recordar o papel que Durkheim (1980, p. 51) atribui à educação: "*a socialização metódica das gerações mais jovens*", ou ainda, "*o conjunto de influências que a natureza ou os outros homens podem exercer sobre a nossa inteligência, quer sobre a nossa vontade*" (*Op. cit.*, 1980, p. 41).

Note-se que o processo de socialização pode entendido de formas distintas, mas complementares entre si. Como assinala Musgrave (1984), numa "*perspectiva estrutural*", realça-se a importância dos papéis que os indivíduos desempenham ao longo da sua vida e nas várias posições que assumem. Numa "*perspectiva interpessoal*", realiza-se através da interacção contínua com os outros indivíduos. Assim e de acordo com aquele autor (*Op. cit.*, p. 20), *qualquer grupo pode ser considerado como um conjunto de posições sociais estruturadas de certa maneira porque os seus membros esperam um certo comportamento uns dos outros*. Entende-se nesta citação que cada um de nós desempenha papeis diferenciados ao longo da nossa vida, conforme a posição que assume na estrutura social e o grupo em que estamos integrados: família, escola, empresa, partido político, autarquia, comunidade.

De acordo com outro autor, Quintana-Cabanas (1989, p. 94), sendo a socialização um processo que dura toda a vida, abarca três aspectos fundamentais:

- vertical, que diz respeito aos agentes - família e educadores de todos os tipos - que agem sobre o indivíduo de forma a modelá-lo;
- horizontal, constituído pela interacção com os pares e com os grupos correspondentes ao mesmo status;
- projectivo, com vista à preparação do indivíduo para o desempenho futuro de determinadas funções.

Ainda segundo o mesmo autor (*Op. cit.*, 1989, 94), a socialização poderá ser:

- espontânea, fruto da experiência vivida, ou então,

- institucionalizada, a que tem lugar “*através de instituições que a promovem de forma sistemática e intencional, como a família, a escola, os meios de comunicação social, a profissão, as associações e a comunidade*”.

Note-se que o processo socialização acima referido, é complementado com a democratização do ensino, sendo esta, um dos factores promotores do desenvolvimento humano e social. Como fenómeno social, com extensão territorial, importa através da investigação transversal em ciências da educação, o estudo das assimetrias espaciais e sociais, relacionados com procura social da educação, o aproveitamento escolar e o contributo destes indicadores sobre as “heranças” culturais, económicas e outras, da população. Neste sentido e de acordo com Loureiro (1985, p. 23), às instituições escolares caberá, fundamentalmente, estruturarem-se de modo a assegurarem uma orientação das aprendizagens, mais no sentido da orientação do “*desenvolvimento humano*” do que na “*transmissão de conteúdos didácticos*”, libertando-a, deste modo, da influência da organização social dominante que nela vê, essencialmente, o desenvolvimento da sua função económica e política.

Ainda de acordo com aquele autor, à escola caberá romper com um certo “*determinismo genético*” promovendo a descoberta das aptidões individuais de forma a transformá-la, directa e primordialmente, como “*centro de activação e orientação do desenvolvimento humano*” (*Loc. cit.*). O conjunto destes aspectos e a necessidade de “*O sistema educativo responde às necessidades resultantes da realidade social, contribuindo para o desenvolvimento pleno e harmonioso da personalidade dos indivíduos, incentivando a formação de cidadãos livres, responsáveis, autónomos e solidários e valorizando a dimensão humana do trabalho*” (artº. 2º da Lei 46/86), devem sugerir uma atenção redobrada dos decisores em matéria de política educativa.

O cumprimento dos objectivos acima referenciados, leva-nos a evocar Foster, (1981), quando observa que “*a nação não é uma unidade válida para o planeamento porque em termos de taxas de evolução sócio-económica e de níveis*

*de desenvolvimento, revela ser um conjunto de zonas ecológicas que são muitas vezes bastante diferenciadas".* Tal situação acarreta, consigo, estratégias distintas no que respeita quer ao desenvolvimento do sistema económico e social, como em relação ao sistema educativo. Recordamos, a propósito, que a necessidade de mão-de-obra qualificada esteve na origem de diferentes tipos de medidas relacionadas com o nosso sistema educativo.

Depois da revolução de 1974, salientamos o lançamento dos cursos profissionais e técnico-profissionais e transcrevemos parte do preâmbulo do texto oficial (Despacho Normativo nº 194-A/83), que criou os cursos técnicos profissionais e profissionais: *"a política de educação do Governo dá prioridade à institucionalização de uma estrutura de ensino profissional no ensino secundário, através de um plano de emergência para a reorganização do ensino técnico que permita a satisfação das necessidades do país em mão-de-obra qualificada, bem como a prossecução de uma política de emprego para os jovens"*, indissociável de qualquer processo de desenvolvimento industrial, que deve assentar numa definição de estratégias "flexíveis" e "integradas" numa *"política global que tenha em conta todos os aspectos do desenvolvimento sócio-económico"* (CARRON, CHAU, 1981, p. 13).

De acordo com Chau (1969, p. 36), tais iniciativas deveriam assentar não só na análise cuidada das *"necessidades de mão de obra"*, mas, também, na adaptação do sistema de ensino a essas mesmas carências (COOMBS, 1970, p. 46), princípio este aceite por alguns economistas, mas que limita, à partida, os seus objectivos, uma vez que o coloca na dependência das metas do próprio desenvolvimento económico do qual não se pode, evidentemente, desligar. Sobre este problema observaram Carron e Châu (1982, p. 44) que, *"implantar as escolas de tal modo que todas as crianças tenham as mesmas facilidades de acesso é um objectivo que não põe quaisquer problemas de interpretação"*.

Contudo, o tornar acessível estes equipamentos à população, depende não só de condicionalismos físicos como o relevo, as vias de comunicação, os meios de transporte, o tempo gasto nos percursos, mas, principalmente, de factores de natureza económica e social dependentes do nível de vida, do grau de instrução e

da qualidade e organização do sistema educativo. Assim, segundo a terminologia daqueles autores (*Op. cit.*, p. 61), a frequência escolar depende não só da acessibilidade “física” e “económica”, mas ainda de uma acessibilidade “sócio-cultural”, resultante do fenómeno de *"auto eliminação da parte de certos grupos sociais"* por razões não só de *"inibição cultural"*, mas ainda decorrentes da organização social e laboral que permite a ocupação na agricultura, no comércio e na indústria de crianças em idade escolar.

A análise da população activa e o cálculo das respectivas taxas de actividade por sexo e grupos etários indicia, ainda, a existência de outros factores que realçam a importância das diferentes acessibilidades aos bens culturais e ao sistema de ensino. Recordamos, a *"acessibilidade cultural"*, fruto da *"herança cultural"* das famílias, que anda associada aos níveis de instrução da população portuguesa. Já a *"acessibilidade económica"*, anda associada aos rendimentos familiares, e à repartição da riqueza de que, os valores referidos por certos indicadores, nos permitem identificar.

A sobreposição de diversos indicadores de bem-estar económico, social e cultural e o carácter repulsivo constitui um dos entraves à tentativa de democratização do ensino, sendo esta igualmente afectada pelas restrições orçamentais e pela consistência de uma estratégia de desenvolvimento, integrada e flexível, que tenha em conta *"o conjunto de sectores sócio-económicos e permita uma diferenciação dos objectivos de acordo com as realidades locais"* (CARRON, CHAU, 1981, p. 13). Tal facto é agravado pela extensão das áreas rurais, as que, de há muito, apresentam um maior isolamento, e *"efeitos profundos nas atitudes da população perante o prosseguimento dos estudos para além da escola primária, bem como na atitude dos professores face aos seus postos e à vontade de neles permanecer"* (G.E.P., 1984, p. 43).

Estas condições tornam-se por isso bastante nefastas, contribuindo as "fugas" escolares, inclusivé durante o período de escolaridade obrigatória, para o *"desperdício escolar"*. A este respeito, importa salientar que o aproveitamento dos alunos está relacionado com a *"herança cultural"* dos alunos, com o *"capital cultural"* das famílias e com a sua estrutura social de origem, factores que

condicionam o desperdício e o sucesso da própria organização e do sistema escolar. A ocorrência destes fenómenos, acabam por gravar um já grande número de dificuldades estruturais que impedem o acesso aos níveis mais elevados da escolaridade pós-obrigatória, facilitando o atenuar das desigualdades sociais e regionais.

Sobre este assunto reconheceu Costa (1981, p. 571): "*como ocorre com o P.N.B., também no sistema educativo existem a pobreza absoluta (analfabetismo), a concentração da riqueza (educação elitista), supostos automatismos distributivos que não se verificam na prática (gratuidades e obrigatoriedade de certos graus de ensino, visando a universalidade que não se atinge, porque as crianças contribuem, com o seu trabalho, para as respectivas (débeis) economias das famílias compromete o rendimento escolar...*" (Loc. cit.). Esta constatação e a de que "*os pobres do PNB e os pobres do sistema educativo são os mesmos*" (Loc. cit.), deverá, por isso, sugerir a definição de estratégias que tenham em consideração "*o conjunto dos sectores sócio-económicos*", de tal modo que a redução das disparidades em educação deverá integrar-se numa política global de desenvolvimento económico permitindo, aliás, o acesso de todos "*à educação e à cultura*" e o "*direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar*". Para tanto, de acordo com a Constituição da República Portuguesa, na realização da política de ensino incumbe ao Estado (artº 74):

- “a) Assegurar o ensino básico universal, obrigatório e gratuito;*
- b) Criar um sistema público e desenvolver o sistema geral de educação pré-escolar;*
- c) Garantir a educação permanente e eliminar o analfabetismo;*
- d) Garantir a todos os cidadãos, segundo as suas capacidades, o acesso aos graus mais elevados do ensino, da investigação científica e da criação artística;*
- e) Estabelecer progressivamente a gratuidade de todos os graus de ensino;*
- f) Inserir as escolas nas comunidades que servem e estabelecer a interligação do ensino e das actividades económicas, sociais e culturais;*

g) *Promover e apoiar o acesso dos cidadãos portadores de deficiência ao ensino e apoiar o ensino especial, quando necessário;*

h) *Proteger e valorizar a língua gestual portuguesa, enquanto expressão cultural e instrumento de acesso à educação e da igualdade de oportunidades;*

i) *Assegurar aos filhos dos emigrantes o ensino da língua portuguesa e o acesso à cultura portuguesa;*

j) *Assegurar aos filhos dos imigrantes apoio adequado para efectivação do direito ao ensino.*”

Esta, uma das facetas do tema em apreço. Só que, para além das diferenças sociais e territoriais, haverá que contar com o "*fenómeno secundário resultante das divisões administrativas existentes*" (CARRON, CHAU, 1981, p. 36) e do aumento da frequência escolar, para além de se tornar necessário, ainda, "*desenvolver um sistema democrático capaz de gerar uma juventude competente e economicamente produtiva*" (G.E.P., 1984, p. 25), como preconiza, a Lei 46/86. Para ultrapassar esta situação será necessário aproveitar os (múltiplos) recursos endógenos, disponíveis nas regiões (ou distritos do continente), de modo a facilitar os efeitos da integração europeia, contribuindo para aumentar o nível de instrução da população e a desigual repartição (e formação) dos quadros com formação média e superior, promovendo a sua distribuição equilibrada em todas as regiões do país.

As medidas acima referidas poderão contrariar o tipo de "*sociedade dualista onde ao redor de restritas áreas de economia e sociedade moderna se mantém toda uma vasta zona de economia e sociedade tradicional*" (NUNES, 1964, p. 407), definida não só pelo seu grau de urbanização, mas pela "*densidade do escol cultural, uma vez que é neste que se contêm os principais agentes propagadores, pela via intelectual e pela criação económica, das novas formas de civilização*" (*Op. cit.*, p. 415).

As questões relacionadas com estas assimetrias e com a capacidade de retenção do “capital humano” e do “escol cultural”, indispensável ao processo de desenvolvimento local e regional, torna-se mais difícil tendo em conta o fraco nível de instrução da população e a desigual repartição (e formação) dos quadros

com formação média e superior, e incentiva a promoção de novas políticas de desenvolvimento regional que promovam não só o crescimento económico, mas, ainda, criem novas oportunidades de emprego alterando, assim, a repartição sectorial e espacial da população em idade activa.

Estes temas constituem dois factores relevantes do desenvolvimento da sociedade actual, sendo referidos no estudo de Delors (1996) sobre a educação para o século XXI, onde se lê (*Op. cit.*, p. 11): “*a educação surge como um trunfo indispensável à humanidade na sua construção dos ideais da paz, da liberdade e da justiça social*”. Mais ainda, a Comissão responsável por este estudo, considera (*Loc. Cit.*), “*as políticas educativas um processo permanente de enriquecimento dos conhecimentos, do saber fazer, mas também e talvez em primeiro lugar, como uma via privilegiada de construção da própria pessoa, das relações entre indivíduos, grupos e nações*”.

São várias as perspectivas em que podemos analisar este mesmo fenómeno. Por um lado, a formação de recursos humanos ao nível superior parece constituir-se como uma das condições locais de desenvolvimento. Disso, nos dão conta diferentes testemunhos, que defendem ser o “capital humano”, o primeiro factor de desenvolvimento da própria sociedade. Esta afirmação recobre não só os aspectos relativos à formação inicial, mas, sobretudo, à formação ao longo da vida, como um dos principais vectores envolvidos no processo de desenvolvimento. Contudo, para que este seja universal, seria necessário que o território e a sociedade apresentassem as mesmas condições de acessibilidade (física, económica e de base cultural), ou seja, ausência de assimetrias espaciais resultantes da diversidade de actividades da população e da diferenciação dos seus níveis de rendimento.

Note-se que esta capacidade de vencer as barreiras sociais, culturais e tecnológicas, abrindo caminho ao avanço da sociedade, depende não só do teor dos conhecimentos transmitidos, mas, acima de tudo, do modelo de organização e do funcionamento das estruturas educativas, que permitem a acção social conducente à mudança. Neste sentido, a mudança das estruturas educativas é uma das condições fundamentais para a melhoria institucional e da qualidade dos



sistemas educativos. Assim, entendemos como é útil relacionar a capacidade de inovação dos sistemas sociais com o tipo de organização, a estrutura formal dos sistemas educativos e o modelo da sua administração. De entre outros factores, tal depende, igualmente, da procura social da educação que de forma constante tem vindo a modificar os padrões de funcionamento, os modelos de gestão e a eficácia interna e externa dos sistemas educativos.

Reconhecemos como a "*massificação da escola*" trouxe novos problemas - pedagógicos, institucionais e humanos - aos quais, nem sempre de forma satisfatória, os modelos de organização e de gestão educacional conseguem responder. Na verdade, a procura de instrução tem alimentado os fluxos escolares, sugerindo a sua importância quer como um "*bem de investimento*" quer como um "*bem de consumo*". Nestas circunstâncias compreendem-se as expectativas que se colocam aos modelos de gestão do sistema escolar, que terão obrigatoriamente de privilegiar, nos seus princípios e fundamentos, uma estreita relação com o meio. Daí que o conhecimento e a participação da sociedade sejam imprescindíveis para que o sistema educativo, como sistema aberto, possa cumprir cabalmente suas funções.

Não deixam de serem relevantes os problemas que hoje se colocam ao cumprimento destas finalidades: os problemas político-estratégicos decorrentes da modernização dos sistemas educativos e da universalização do ensino, pesam cada vez mais na adopção das políticas educacionais que atendam aos interesses e às necessidades dos diferentes grupos sociais. Por outro lado, a disponibilidade de recursos ou a sua desigual distribuição no território (reclamando a mudança das estruturas administrativas e as alternativas relativas à centralização/descentralização do sistema), constituem outro tipo de questões que afectam a sua gestão corrente. Contudo as opções políticas nestes domínios estão associadas ao "sistema de poder", pelo que nos iremos referir ao contributo do sistema político, nas suas vertentes principais: o "poder central" e o "poder local".

#### 4 - O sistema político

O contributo do “sistema de poder”, entendido “*como um dos sistemas específicos da sociedade global*” (FERNANDES, 1988, p. 20), constitui um dos temas a abordar nesta parte consagrada à análise dos diferentes factores e actores, que através de um “*quadro estruturado de relações de poder*” (*Loc. cit.*) e de acções específicas, influenciam a lógica e os processos de desenvolvimento. Tenhamos presente que o poder, é “*um fenómeno de relação social e organizacional, comum a todos os tipos de vida associada*” (*Op. cit.*, p. 60) e por isso faz sentido analisá-lo na sua forma actual, como configurador de espaços de relação e de iniciativas concretas, embora reguladas pelo Estado – que se “*faz rodear de instituições que o perpetuam, isto é, de burocracias mais ou menos complexas que lhe dão durabilidade e extensão*” (*Op. cit.*, p. 89).

Estas acções consubstanciam resultados de diferente natureza e indicadores de aproveitamento de recursos e de iniciativas promotoras do crescimento económico, da elevação do nível de vida e do bem-estar das populações. Logo, o processo de desenvolvimento deverá ter em conta não só diferentes cenários espacio-temporais, como exemplos concretos de iniciativas suportadas pelas grandes correntes de pensamento económico e que se manifestaram nos fenómenos de “*acomodação do território*” (PHILIPONNEAU, 1964), da “*planificação regional*” (*Op. cit.*) mas, também, do planeamento social, que tenha em conta as dinâmicas, social e económica, o seu enquadramento, estruturas, interacções e evolução dos mercados (PERROUX, 1987).

Por outro lado, tendo presente a organização das sociedades e o estabelecimento de diferentes tipos de poder, marcados, como assinala este autor (*Op. cit.*, p. 195), numa relação ambígua e ambivalente, onde “*a luta e a cooperação estão tão intimamente ligadas que se pode dizer luta-cooperação para pôr uma tônica vigorosa sobre a co-presença dessas duas forças, numa ligação Janus*”, devemos ter em conta a apreciação de indicadores relativos à evolução e ao crescimento da população, bem como à sua distribuição no território. Tal situação comporta diferentes leituras e significados, relacionados

com o “sistema político” e de poder (central e local), sobre o qual recaem as maiores iniciativas de desenvolvimento.

Sem pretendermos prolongar as citações de Perroux (1987, p. 128-129), não podemos deixar de anunciar as diferentes funções, descritas por Arthur W. Lewis<sup>14</sup>, relacionadas com os serviços públicos, a defesa dos cidadãos, a utilização dos recursos, o pleno emprego, o nível de investimentos, etc., questões que não são apenas do foro da ciência económica, mas que dizem respeito às diferentes ciências sociais, em especial à geografia, pelas suas repercussões espaciais no povoamento, na organização do território, na mobilidade humana, enfim, na acção que esta pode exercer sobre as orientações relativas às assimetrias regionais e às formas da sua correcção.

Retomando este assunto, da acção do sistema de poder sobre os processos de desenvolvimento, recordamos, outra vez, Gazeneuve e Victoroff (1982, p. 474), quando afirmam que *“o sistema político é (...) encarado como um conjunto de comportamentos e de inter-relações cujas transacções com o meio<sup>15</sup> importa apreciar”*. Nesta perspectiva aceitamos as orientações de David Easton, sobre a aplicação dos modelos cibernéticos ao estudo dos sistemas políticos (*Op. cit.*), e as afirmações de Fernandes (1988, p. 116), de que o sistema de poder inserido na sociedade global, *“actua num dado meio ambiente, adaptando-se a ele através de processos de reequilíbrio contínuos”*.

As referências anteriores permitem-nos realizar diversas leituras relacionadas com a ocorrência das "assimetrias" espaciais que têm vindo a confirmar, não só a diferente natureza do território nacional (geológica, estrutural, morfológica e pedológica), como o carácter "dualista" da nossa sociedade e o agravamento dos fenómenos de "desertificação" e de "litoralização", conhecidos, há muito, no nosso país, como um exemplo concreto da falta de articulação entre os ‘inputs’, os ‘outputs’ e, acima de tudo, sobre os mecanismos de ‘feedback’ que se geram em sistemas abertos.

---

<sup>14</sup> *“The theory of economic growth”*. Londres, George Allen and Unwin Ltd., 1955

<sup>15</sup> Meio físico, biológico, social e psicológico

Prosseguimos, recordando alguns traços comuns da nossa sociedade, caracterizada essencialmente pela dimensão e pela natureza dos movimentos demográficos (natural e migratório), a fuga da população das áreas rurais para os centros urbanos, constituem-se como dos sintomas evidentes das transformações sociais, económicas e culturais que afectaram a sociedade portuguesa no último quartel do século XX, conduzindo à sua dependência e envelhecimento. Já o alargamento da mancha urbana sobre o litoral português, expressa no crescimento dos seus centros urbanos e no alargamento das principais áreas metropolitanas, realça a especificidade de alguns dos fenómenos sociais que indiciam dinâmicas diferenciadas na ocupação do território e na criação de novas actividades.

Não sendo de todo em todo homogénea, a desigual repartição espacial da população e a análise dos seus movimentos acompanham, num primeiro momento, a acção do “complexo histórico-geográfico”, ligado às condições físicas e humanas do território e à sua ocupação tradicional, ao longo do tempo. Mantém, assim, uma relação estreita entre a tendência para a macrocefalia das áreas marcadas pelo alargamento precoce das actividades marítimas e portuárias, do comércio marítimo, do comércio local, da administração e do peso dos serviços, bem como o agravamento recente dos problemas urbanos que lhe andam associados.

Por outro lado, se atendermos às acessibilidades dominantes e à “desertificação” acrescida de grandes áreas territoriais, esta repartição indicia um dos sintomas de exclusão "societal", que ameaçam as populações que habitam os centros de menor dimensão e mais afastados dos principais centros urbanos, existentes no todo nacional. Com o intuito de alterar este panorama, têm contribuído, primeiramente, as iniciativas de desenvolvimento essencialmente promovidas pelo Estado, durante o Estado Novo e, depois de 1974, através de iniciativas do poder central e do papel crescente das autarquias, com responsabilidades diversificadas nas áreas do ordenamento territorial e social, do ensino e da formação.

Pelo seu interesse, recordamos a elaboração, durante a segunda metade do século XX de quatro Planos de Fomento, e um Plano Intercalar, o primeiro dos

quais, vigorou entre 1953 e 1958, contemplando a construção de infra-estruturas essenciais ao desenvolvimento económico, ou sejam, as infra-estruturas básicas relacionadas com a construção de barragens, de vias de comunicação, de indústria de base e o sistema de ensino, por via das escolas técnicas, fundamentais para a formação dos quadros necessários à indústria nacional.

O segundo Plano de Fomento, coincide com o período de 1959 a 1964, foi orientado para o prosseguimento da construção das infra-estruturas básicas e a criação das indústrias consideradas então como fundamentais ao progresso do país, nomeadamente a indústria siderúrgica e de refinação de hidro-carbonetos, e o fabrico de adubos, para consumo interno e exportação. Em fase de industrialização, as novas unidades fabris serviam de arranque ao lançamento de novas actividades, nomeadamente aos serviços e ajudavam o processo de urbanização, ainda incipiente. Dada a importância tradicional da agricultura, e as opções estratégicas em relação ao seu desenvolvimento, o fabrico de fertilizantes orgânicos era uma ajuda necessária ao aumento da produção e aos investimentos em obras de regadio, consideradas fundamentais para o sector.

O lançamento do Plano Intercalar de Fomento, de 1965 a 1967, corresponde a um período de instabilidade social e política da sociedade portuguesa, por via quer da eclosão da guerra colonial, em 1961, nos territórios africanos sob domínio português, quer ao arranque da fuga maciça das populações rurais para o estrangeiro, por meio da emigração. Mesmo assim, os esforços considerados como prioritários pelo Estado, continuam ligados às indústrias pesadas, tais como as indústrias químicas, metalúrgicas e cimenteiras, cujo contributo, em termos nacionais, era esperado em termos de aumento do produto nacional.

A este, segue-se o III Plano de Fomento, que vigorou entre 1968 e 1973. Corresponde a um período de abertura da economia e da sociedade portuguesa ao capital estrangeiro, incentivando por isso melhorias de exploração, de gestão e do sistema de exportação dos produtos nacionais. Estas orientações estão contempladas no texto do referido Plano que estabeleceu, como principais objectivos (S.E.A.R.L., 1981, p. 15 – Anexos)

- *“i - equilibrar a rede urbana com a finalidade de dotar as populações de equipamentos sócio-económicos mínimos, concentrados a distâncias razoáveis;*
- ii) – descentralizar a industria e os serviços para polos de crescimento a concretizar;*
- iii) – especializar a agricultura regional de acordo com as aptidões dos solos e as influências climáticas”.*

Na sequência desta Lei, foram delimitadas quatro regiões-plano do continente e em data posterior (em 1969), estabelecida a orgânica oficial com vista à prossecução da política regional. Dos resultados alcançados, destaca-se a criação de um pólo de desenvolvimento em torno do pólo industrial e do porto de Sines, baseado na acção directa e em trocas comerciais entre Portugal e outros territórios, nomeadamente os que então se encontravam sob administração portuguesa.

Por fim, consideramos o IV Plano de Fomento, elaborado para o período de 1974-1979, mas cuja execução foi interrompida com a mudança de regime político operada em 1974. Dos objectivos a atingir por este Plano, destacam-se:

- preocupações com o ordenamento do território, *“em ordem à progressiva correcção dos desequilíbrios regionais e de desenvolvimento (...)”;*
- *“o fortalecimento e equilibrio da rede urbana e da rede de apoio rural (...)”;*
- *“a expansão descentralizadora da industria e dos serviços (...)”;*
- *“a ocupação racional do espaço rural (...)”.*

Elaborado num período de transformações na sociedade portuguesa e no sistema económico mundial, os seus pressupostos continham propostas de natureza social, de fomento económico, de pleno emprego, considerados como fundamentais para a mudança social e política em Portugal. Com a revolução de 1974, perderam-se, nos primeiros anos, os instrumentos de planeamento, a nível central, passando essas funções a serem exercidas em articulação com os municípios.

Importa assinalar que a Constituição da República Portuguesa, aprovada em 1976, reconheceu, no seu artº 95, a existência de “Regiões – Plano”, atribuindo-

lhes um conjunto de funções de participação na elaboração do plano regional e de coordenação e apoio autárquicas. Mas o processo da sua delimitação, elaborado em 1976, não teve seguimento, pelo que ficaram comprometidos os objectivos lançados depois da revolução de Abril de 1974, em relação à regionalização do país e ao processo de desenvolvimento regional. Mesmo assim as iniciativas dos Governos em áreas distintas da administração pública, continua a privilegiar a descentralização de competências em serviços sedeados de acordo com o “velho” mapa da regionalização do país, em cinco regiões plano: Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve.

Outras competências têm vindo a ser transferidas para a tutela das Câmaras Municipais. A este respeito recordamos que as regiões administrativas, o município, tal como as freguesias que o integram, fazem parte, no continente, das autarquias locais (artº 236, da Constituição da República Portuguesa) e o espaço de autoridade que exercem circunscreve-se a limites territoriais definidos, que permitem o exercício da autoridade normativa.

De entre a muita legislação com interesse nesta matéria, evocamos a Lei nº 79/77, de 25/10, designada por “Lei das Autarquias”, que define as atribuições e competências dos órgãos respectivos e a lei nº 1/79, de 2 de Janeiro, conhecida por “Lei das Finanças Locais”. Por sua vez, a Lei nº 159/99, de 14 de Setembro, *“estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, bem como de delimitação da intervenção da administração central e da administração local, concretizando os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do poder local”* (artº 1). São igualmente de referir alguns dos princípios gerais que a Lei estabelece, em matéria de descentralização de poderes e da descentralização administrativa.

Em relação à *“descentralização de poderes”*, assegurada mediante *“a transferência de atribuições e competências para as autarquias locais”*, estabelece a referida Lei (artº 2) como finalidade: *“assegurar o reforço da coesão nacional e da solidariedade inter-regional e promover a eficiência e a eficácia da gestão pública (...)”*. Por sua vez, a *“descentralização administrativa assegura a concretização do princípio da subsidiariedade, devendo as*

*atribuições e competências ser exercidas pelo nível da administração melhor colocado para as prosseguir com racionalidade, eficácia e proximidade aos cidadãos*". Justifica-se, assim, aos órgãos das autarquias locais, *"poderes que lhes permitam actuar em diversas vertentes"*, nomeadamente em matéria: consultiva, de planeamento, de gestão, de investimento, de fiscalização, de licenciamento.

De acordo com este último texto, são definidas as atribuições dos municípios e das freguesias (Capítulo II), bem como as competências dos órgãos municipais nos diversos domínios, nomeadamente no que respeita aos equipamentos (rurais e urbanos) (artº 16), à educação (artº 19), ao património, cultura e ciência (artº 20), à promoção do desenvolvimento (artº 28), ao ordenamento do território e urbanismo (artº 29) e outros.

Já o Decreto-Lei nº 77/84, de 8 de Março, estabelece ser através do Orçamento do Estado, que, *"anualmente, se indicam as novas competências e os meios financeiros que serão transferidos para os municípios (...)"* (Preâmbulo). No decurso do referido texto, regista-se, em relação ao sistema de planeamento, a articulação entre a *"actividade da administração central e das autarquias locais"* (artº 5). A propósito, recorda-se, ainda, o que foi estabelecido quanto às competências de planeamento (artº 6):

*"1- É da competência da administração central a elaboração dos planos nacionais de desenvolvimento económico – social e dos planos regionais de ordenamento e a definição das políticas nacionais para os diversos sectores da Administração Pública.*

*2 – É da competência do município a elaboração e aprovação dos planos directores municipais, dos planos gerais e parciais de urbanização e dos planos de pormenor, bem como a delimitação e aprovação de áreas de desenvolvimento urbano prioritário e áreas de construção prioritária, com respeito pelos planos nacionais e regionais e pelas políticas sectoriais referidas no número anterior".*  
(...)"

O mesmo documento elabora um rol das competências em matéria de investimentos públicos, em diferentes domínios, que não cabe aqui mencionar.



Outrossim, recordar como a transferência de competências do poder central, para o poder local, permitiu mudar substancialmente o panorama autárquico, em termos de organização do espaço, de organização municipal, de incentivos às actividades económicas, ao bem estar e nível de vida das populações, aspectos que têm vindo a ser melhorados através de legislação vária publicada desde então e da acção dos actores que nela se têm empenhado: autarcas, partidos políticos, movimentos de cidadãos, sociedade em geral.

A este respeito, há muito que Lopes (1971, p. 139), havia chamado a atenção para o facto dos centros urbanos deverem ser considerados como *“peças de um agregado que lhes molda as características e é, por sua vez, afectado por elas”*, ou seja (Loc. cit.), *“as características do sistema urbano e as características económicas da região hao-de estar relacionadas”*. Diversos tipos de funções foram propostas por este autor no estudo que encetou sobre *“As funções económicas dos pequenos centros”*. Foram elas: manutenção da ordem pública e observância da lei, saúde, educação, comércio por grosso, bancos e seguros, comércio a retalho, transportes e comunicações, turismo.

Os aspectos acima referidos mostram a importância crescente das autarquias nos processos de desenvolvimento e parece-nos fundamental tendo em conta não só a quebra da tradição centralista da nossa administração, mas também o interesse em aproximar os cidadãos do poder e este ficar próximo dos seus clientes mais directos. Tal facto acentuou-se nos últimos anos por via, sobretudo, do reforço do poder local e da melhoria do funcionamento das organizações autárquicas as quais, parecem existir porque a sociedade local *“lhes dá legitimidade social e política”* (COSTA, 1993, p. 139), confiando-lhes o exercício de determinadas responsabilidades que o poder central, dada a sua distância, não consegue garantir.

Pelo que referimos, podemos encarar as autarquias como exemplos de *“sistema de informação e de participação, onde as solidariedades básicas e as identificações sociais ganham rosto e materialização”*, garantindo uma resposta às necessidades dos seus habitantes. Por outras palavras, poderemos afirmar que estas devem garantir: *“respostas rápidas e adequadas aos inputs vindos do meio*

*envolvente" (Loc. Cit.). Estas responsabilidades são expressas na lei das Finanças Locais que estabelece, no seu artº 2º, ser atribuição das autarquias "o que diz respeito aos interesses próprios, comuns e específicos das populações respectivas".*

A análise deste documento confirma-nos ainda que as autarquias ficam obrigadas, perante a lei, ao cumprimento de um certo número de funções, sobre as quais devem responder perante o cidadão eleitor e o poder central. Em quaisquer dos casos, porém, importa que os esforços da autarquia sejam articulados com os do poder central, garantindo assim a ordem, a cooperação, o consenso, o bem-estar social e a *"prossecação de interesses próprios das populações respectivas"*, como defende a Constituição da República Portuguesa (artº nº 235).

Observou, em tempo, Lopes (1993, p. 193), que os grandes desafios com que se deparam as autarquias dizem respeito ao *"planear o próprio desenvolvimento local, o que significa desde logo o assumir de opções estratégicas face às encruzilhadas do desenvolvimento"*. Por esta razão entendemos ser do maior interesse que se dê uma forte atenção aos problemas locais, de modo a promover a resolução de muitos dos problemas que o poder central, durante décadas, não soube solucionar e que estiveram na causa do empobrecimento e estagnação da sociedade portuguesa. Contudo, como notou Mozzicafredo (1993, p. 82), tal situação tem-se alterado depois de 1974, data em que *"as novas Autarquias foram encontrar a sociedade local com um baixo nível de desenvolvimento económico, fortes assimetrias regionais e graves carências em infra-estrutura urbana"*, levando-as a prosseguir uma política local de correcção e desenvolvimento destas infra-estruturas.

Dos inúmeros esforços realizados desde então pelos municípios, assinala Oliveira (1993, p. 23), não só a proximidade do poder aos cidadãos, mas ainda a construção de numerosas infra-estruturas - energia eléctrica, abastecimento de água, rede de esgotos, etc., - as quais vieram a contribuir para a criação de *"condições para o crescimento urbano e industrial"*. Tal justifica a criação de "bolsas" de desenvolvimento no nosso território. Observa, ainda, o mesmo autor,

que seria errado pensar que este crescimento se deve "*exclusivamente aos municípios*, afirmando "*que ele só foi possível num contexto de crescimento económico do país para o qual muito contribuiu a conjuntura externa e os apoios europeus*". Evocamos, assim, a acção do poder local e os investimentos comunitários que têm sido utilizados na construção de infra-estruturas potenciadoras do crescimento económico.

Tendo presente estas reflexões, uma análise mais circunstanciada, realizada à escala do concelho, viria a permitir conhecer a importância de outros factores responsáveis pela dinamização de alguns dos circuitos locais afectados pelo declínio das actividades e sectores tradicionais da nossa economia. Nestas circunstâncias o reforço e a criação de novos eixos de circulação, em especial rodoviários e a sua ligação aos principais eixos europeus, tem-se tornado num importante factor gerador de novas dinâmicas da ocupação do espaço e da instalação das actividades produtivas.

### **5 - Educação e desenvolvimento: da teoria à prática**

Notam alguns autores a importância da educação como factor de desenvolvimento económico, social e cultural. Negá-lo seria certamente difícil de sustentar bem como omitir a relevância das actividades desenvolvidas pelas instituições de ensino na formação, na inovação e evolução das comunidades locais.

Em estudo de carácter prospectivo, conduzido por Grilo (1987, p. 9), reconheceu este autor: "*o benefício global obtido pela educação é geralmente mais alto que o resultante de investimentos em outros sectores económicos e que o investimento no ensino primário tem uma taxa de benefício social mais elevada que o investimento no ensino superior (...). No entanto, os investimentos no ensino superior possuem um benefício privado maior que o social significando que o indivíduo é mais beneficiado que a sociedade*". Contudo, como observa Perroux (1987, p. 93), "*no que se refere à educação, é considerável a distância entre a informação que os indicadores contêm e a eficácia social esperada*", dado que (Op. cit., p. 94), "*a transmissão dos conhecimentos de base (ler,*

*escrever e contar) não se mede de modo útil pela ausência ou presença de uma capacidade bruta, mas pelo uso mínimo que deles pode fazer o interessado, por sua própria conta e para a profissão que exerce”.*

Outros autores têm-se debruçado sobre este fenómeno. Entre eles recordamos Quintana-Cabanas (1989, p. 265) que suportando-se num trabalho de Vaizey (1967)<sup>16</sup>, afirma o seguinte: *“el desarrollo económico se debe a todo un conjunto de factores, que podrían ser sintetizados en los siguientes: crecimiento de la fuerza laboral, acumulación de capital físico, aumento del conjunto de conocimientos, y cualificaciones profesionales al alcance de la comunidad”*. Estes factores, se, por um lado, promovem o crescimento económico, por outro, são igualmente responsáveis pelo aumento da procura social da educação, na medida em que o aumento da segmentação laboral e das suas actividades, obrigam a formações mais aprofundadas e a um aumento e procura escolar correspondido, pelo lado da oferta, com o alargamento da rede escolar e dos cursos. Ou seja, no contexto actual, reconhece-se a ligação estreita e interdependência entre o progresso económico e o incremento da educação (*Op. cit.*, p. 266).

Outras questões relacionadas com este tema, são apontadas por Quintana-Cabanas (*Op. cit.*, p. 267), que a propósito deste assunto cita dois autores, bem conhecidos, pelas suas preocupações em relação à problemática do desenvolvimento. Citamos, em primeiro lugar, Edgar Faure<sup>17</sup> que a propósito, escreveu: *“Existen lazos estrechos entre los grandes objetivos que se fijan las sociedades y las finalidades asignadas a la educación. Está claro que el círculo vicioso del subdesarrollo económico y de la desigualdad del desarrollo educacional sólo puede romperse si se ataca a los dos puntos. De aquí dos conclusiones:*

*- Hoy más que ayer, toda reforma educacional debe pivotar sobre los objetivos del desarrollo, tanto social como económico;*

---

<sup>16</sup> VAIZEY, John (1967) – *La educación en el mundo moderno*. Guadarrama, Madrid

<sup>17</sup> FAURE, Edgar et al. (1973). *Aprender a ser*. Alianza, Madrid

- *El desarrollo de la sociedad no se puede concebir en absoluto sin renovar la educación*".

Por sua vez, A.M. M'Bow (1982, p. 30)<sup>18</sup> reconhece, igualmente, que *“el desarrollo ya no puede considerarse únicamente desde el ángulo del rendimiento económico y del aumento de los bienes materiales (...). Cultura y progreso son inseparables; por haberlo ignorado han fracasado tantos proyectos de desarrollo”*. Corroborando a situação descrita por este autor, Quintana-Cabanas (1989, p. 278), recorda que a *“situación cultural (...), tão pouco favorece a aprendizagem escolar”*, em resultado, quer dos modelos de educação adoptados serem *“desfasados para poderem contribuir para o desenvolvimento”* do país, quer porque *“os objetivos quantitativos do desenvolvimento, copiados de países avançados, fazem esquecer os objetivos qualitativos que deveriam adequar-se à identidade, às circunstâncias e às possibilidades de cada nação”*.

Note-se que nos dias de hoje, a enorme procura do ensino que se tem vindo a verificar nos seus diversos níveis, do pré-primário, ao superior, mostra como a educação deve ser encarada como um bem necessário ao desenvolvimento da própria sociedade. Assim sendo, a frequência da instituição escolar é cada vez mais considerada como um factor relevante do progresso social e do próprio desenvolvimento económico, almejado não só pelas sociedades em desenvolvimento, mas, também, pelas sociedades industriais e pós-industriais (ARROTEIA, 1993, p. 23) as quais, à semelhança das primeiras, buscam na educação os factores necessários à inovação e à mudança, que altere a sua *“base morfológica”*.

Da mesma forma se aguarda o contributo dos sistemas educativos na alteração dos comportamentos e das práticas sociais responsáveis pelo avanço do conhecimento científico. Por estas razões, espera-se que a escola, enquanto instituição social, povoada por uma população solidária no cumprimento de determinados objetivos e na satisfação de diversas necessidades culturais e profissionais contribua, de forma decisiva, para a modernização do sistema social

---

<sup>18</sup> M'BOW, A.M. (1982) – *Las raíces del futuro*. UNESCO. Paris

e educativo que identifica as sociedades pluralistas e dinâmicas, ou sejam, as que registam, em simultâneo, taxas de escolarização mais elevadas e uma “esperança de vida escolar” mais acentuada.

Se admitirmos uma referência à realidade portuguesa, podemos afirmar que durante a segunda metade do século XX, assistimos, até aos anos sessenta, a enormes taxas de natalidade que identificavam o nosso regime demográfico e alimentaram uma escolaridade caracterizada por uma ainda reduzida “esperança de vida escolar”, que para a maioria da população escolarizável, não ia além dos da escola primária. Nos finais dessa década, o alargamento da escolaridade obrigatória para seis anos, decorrente da criação do ensino preparatório, motivou um acréscimo significativo de alunos, não só ao nível do ensino primário e preparatório, mas ainda, decorrente do “efeito de onda”, no ensino secundário, médio e superior (ARROTEIA, 1985).

Outras razões justificam este acréscimo de frequência escolar: a melhoria gradual do nível de vida da população, o aumento das acessibilidades entre os centros urbanos e as povoações rurais, o aumento da circulação da informação e as expectativas crescentes de mobilidade social, conferida pela titularidade de um diploma, poderão auxiliar essa procura. Em condições ideais, de “*equilíbrio*”, entre as necessidades de procura e a oferta, de articulação entre os meios e os resultados e por uma resposta equilibrada “*às expectativas da comunidade*” (ARROTEIA, 1993, p. 30), favoreceram o desenvolvimento humano, social e cultural da população portuguesa, marcado por grandes contrastes individuais e societários.

Situações há, agravadas pelos desequilíbrios territoriais e sectoriais da sociedade portuguesa, em que o sistema de ensino, incluindo neste, o “sistema educativo”, se identifica mais com um “*sistema em desperdício*”, conhecido por um elevado “*grau de entropia*” e pelos seus resultados finais (outputs), que não correspondem “*à qualidade nem ao número dos inputs que o alimentam*”. Estes são aspectos a reter, testemunhando que um sistema em desperdício não “*consegue satisfazer as necessidades do sistema nem responder, pela positiva, às expectativas da comunidade*” (Op. cit., 1993, p. 30), entraves estruturais que

impedem que o desenvolvimento humano da população escolar, venha a favorecer o desenvolvimento social e económico da sociedade portuguesa.

Outras razões podem ser invocadas como responsáveis deste fenómeno. Entre elas cabe uma referência à configuração do sistema educativo, na sua relação com a organização social. Note-se que os sistemas educativos são entidades complexas, cujo funcionamento está dependente não só das grandes orientações e opções do sistema político, mas ainda da dependência de outros sistemas, como o económico, o demográfico e o administrativo. É este o entendimento de D'Hainaut (1980), que aponta ainda a sua relação com os contextos sócio-cultural e o histórico - determinantes para o estabelecimento das diversas orientações de política educativa - mas ainda do quadro filosófico, ético e religioso, bem como do quadro físico e geográfico.

Nestas circunstâncias, o sistema de ensino, condicionado por factores diversos, desempenha múltiplas e complexas funções, sendo um cenário onde coabitam, a estabilidade e a entropia; é um sistema aberto, reagindo aos estímulos internos e aos do seu exterior, como uma unidade mutável que se vai adaptando às exigências do seu meio, sem se deixar diluir nele próprio.

Tendo presente uma perspectiva de “tipo ideal”, de Weber<sup>19</sup> - associado à “noção de compreensão (...) ao que é característico da sociedade e da ciência moderna, a saber o processo de racionalização” (ARON, 1982, p. 482) -, este sistema deverá estar orientado para o aluno e para a sociedade, deixando claro que nas suas relações, a escola (e o próprio sistema educativo) deverá contribuir para o "desenvolvimento global da personalidade", para o "progresso social" e para a "democratização da sociedade". Para tanto exige-se a eficácia do conjunto, e, isoladamente, das diversas unidades que o constituem, ou seja, das escolas.

Como referimos noutra local, (ARROTEIA, 1991, p. 187) *"a concretização das expectativas e das funções que atribuímos ao sistema escolar só é possível*

---

<sup>19</sup> Max WEBER (1864-1920). Economista, Historiador e considerado um dos fundadores da Sociologia. Entre os conceitos fundamentais preconizados por Weber, destacam-se os de: “Sociologia compreensiva”, “Tipo-ideal”, “Pluralidade das causas” e “Racionalização”.

*mediante a satisfação de um certo número de funções sociais", tais como foram descritas anteriormente, "e a observância de um conjunto de normas ditadas pela própria organização social onde aquele se insere". Numa perspectiva sistémica afirmámos ainda, que, "estes dois pressupostos são fundamentais para o bom funcionamento do sistema escolar que só poderá atingir plenamente os seus objectivos se os diversos elementos que o compõem se encontrarem devidamente articulados e solidários no cumprimento de um objectivo específico e comum a todos os seus membros".*

Estas afirmações, levar-nos-iam a uma longa explanação sobre os pressupostos das teorias organizacionais: a "Teoria da organização científica do trabalho", de Taylor; a "Teoria clássica", de Fayol e Max Weber; a "Teoria das relações humanas", de Elton Mayo e outras, que se interessam pela construção da "acção colectiva" (MENDRAS, FORSÉ, 1983, p. 125) de diferentes "actores" e "sistemas" e na mudança social daí decorrente. Tal, seria um pretexto saudável para aprofundar a relação entre os desequilíbrios culturais, que enferma a sociedade portuguesa e os resultados escolares, isoladamente e na sua associação com as características do meio físico e social e as iniciativas locais de desenvolvimento.

Dentro desta linha de pensamento, relacionada com a defesa dos princípios de democratização, participação e melhoria da qualidade dos serviços educativos, cabe-nos mencionar algumas situações que geralmente podem ser invocadas para alterar a generalização destes pressupostos. Uma delas resulta, portanto, da abertura do sistema em função da universalidade e da gratuitidade do ensino, bem como do alargamento da rede, o que induz, necessariamente, uma maior procura da educação, adequada a uma rede geograficamente bem elaborada e, por isso, dotada de acessibilidades que permitam o acesso e o sucesso da população escolar, e por conseguinte, do desenvolvimento humano e social que os acompanha.

Como se pode ler num documento da Unesco (1985), nem sempre a expansão da educação conduz *"à deterioração da qualidade do ensino a não ser que não seja acompanhada por um conjunto de medidas indispensáveis, a saber:*



*formação de docentes qualificados e em número suficiente, construção de salas de aula adequadas e bem equipadas, elaboração de material didáctico*". Nestas circunstâncias, haverá que adequar o sistema de ensino e a escola, na sua estrutura e funcionamento, de modo a garantir que os seus elementos, em especial o corpo docente, desempenhem a sua actividade satisfazendo o melhor possível as respectivas motivações e interesses.

Trata-se, no fundo, de aplicar à instituição escolar, os mesmos princípios que hoje em dia são aplicados na gestão estratégica das empresas, nesta nova era da "civilização pós-industrial", como a identifica Toffler. Destes princípios são determinantes: a inovação, a liderança, a gestão dos recursos humanos, a formação e, sobretudo, a qualidade dos serviços. Todos eles, são relevantes. Contudo, no quadro de referências que estamos a assinalar, importa-nos considerar a mudança social operada pela inovação, sem esquecer que a a *"inovação técnica opera-se na sociedade que ela contribui a transformar"* (MENDRAS, FORSÉ, 1983, p. 9), não só de forma global, mas, igualmente, *"local ou segmentada, que se agregam para constituir a 'bola de neve' e desencadear a mudança global"* (Loc. cit.).

Nesta oportunidade damos especial importância à formação, que se constitui como indispensável para uma boa liderança e gestão, em que as preocupações com a qualidade (na óptica do consumidor), são factores indispensáveis ao bom desempenho dos sistemas sociais. Sobre esta última, a qualidade, interessa salientar que, se aplicada ao domínio industrial, o processo de qualidade pressupõe a "conformidade", a "parametrização" e a "medição". Contudo, a "qualidade em educação", será alcançada quando todos os envolvidos no processo educacional - alunos e professores, pais e funcionários, comunidade -, alcançarem a satisfação do seu trabalho. Para tanto há que adaptar as novas estratégias educacionais a um novo contexto social e político, económico e cultural, condizente com as necessidades das escolas, as dinâmicas locais e das próprias comunidades educativas.

Não será desajustado evocar Quintana-Cabanas (1989, p. 306) quando nos sugere que a *"flexibilidade"*, a *"continuidade"*, a *"adaptação"*, a *"funcionalidade"*

e a "actualidade", são os quesitos necessários à prossecução de uma adequada estratégia educacional. Estratégia esta que, em nosso entender, e para valorizar a escola e repensar as suas funções na actualidade, terá de ser acompanhada pela implementação de processos de melhoria da qualidade assentes quer na formação contínua, quer na melhoria da informação e da motivação dos actores sociais envolvidos no sistema.

Estas questões remetem-nos para uma questão fulcral relacionada com as medidas de política educativa que se deveriam orientar por princípios estruturantes, assentes em:

1. continuidade e flexibilidade, que deverão garantir que a formação da classe docente mantenha a estabilidade do sistema adaptando-se, embora, à sua evolução constante. Não faz sentido que as estratégias educacionais sejam constantemente alteradas sem o resultado da avaliação dos modelos anteriormente desenvolvidos;

2. Inovação e actualidade, ou seja, as medidas em execução devem por si e nas suas acções acompanhar as diferentes correntes de pensamento, promovendo a inovação das práticas pedagógicas e não funcionarem como um entrave;

3. motivação e envolvimento, isto é, a acção educativa deve ter presentes as necessidades e as expectativas dos seus "actores", respondendo-lhes o melhor possível e chamando-os a participar no processo formativo e na "revolução pedagógica" das escolas;

4. eficácia e qualidade, garantindo que as deliberações e as acções do governo tenham em consideração os resultados das acções anteriores, por forma a garantir melhores resultados futuros, sem comprometer a qualidade do ensino, das aprendizagens e o clima organizacional das nossas escolas.

Entendemos por isso que o cumprimento das metas a atingir, no domínio da política educativa, promotoras do desenvolvimento social e humano, não podem pôr em causa nenhum dos pressupostos anteriormente referidos mas devem, isso 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...; a procura

*crescente da educação e a promoção das igualdades de acesso; a explosão do conhecimento e a natureza dos recursos disponíveis; a harmonia entre a quantidade e a qualidade do ensino" que deverá beneficiar todos os estratos etários e sociais da população portuguesa "* (ARROTEIA, 1991, p. 166).

Tomando como exemplo as medidas de política educativa tendentes à democratização do ensino, registamos que estas têm levado ao alargamento progressiva da rede escolar e andam, assim, associadas às expectativas crescentes da população escolar e às expectativas de uma maior mobilidade social conferida pela titularidade de um diploma universitário. Neste contexto podemos considerar o ensino superior como mais um dos factores responsáveis pela animação dos centros urbanos onde estão implantados estabelecimentos deste nível de ensino e, por conseguinte, mais um dos mecanismos responsáveis pela fixação de novos habitantes nestes centros e na sua área de influência. Entre eles contam-se, não só a população docente e funcionários, mas também muitos diplomados (MARTINS, ARROTEIA, GONÇALVES, 2002), absorvidos pelo mercado de emprego promovido pelas empresas ou serviços próximos. Trata-se, no fundo, de garantir ao ensino superior o cumprimento de uma das suas funções essenciais, a de contribuir para os processos de desenvolvimento.

Contudo não é fácil analisar as relações entre o ensino superior e o desenvolvimento regional, bem como o contributo da formação dos recursos humanos nos processos de inovação social. Mesmo assim não deixamos de assinalar, tal como defendeu Porter (1990), a importância dos 'factores básicos' fundamentais do processo de desenvolvimento sócio-económico, tais como os recursos naturais, o capital, a mão-de-obra especializada, a par dos factores 'avanzados', assentes nas redes de comunicação e nas instituições de ensino superior, cuja acção deve conduzir à melhoria das condições sociais e de vida da população.

Lembremos a propósito, que reflectir sobre a importância da educação no processo de desenvolvimento deve sugerir uma referência à organização e ao funcionamento do sistema educativo encarado, principalmente, como um sistema aberto e como organização complexa de inter-acções sociais. Por outro lado,

exige uma análise sobre o contributo da formação dos recursos humanos na modernização da própria sociedade, que se torna mais evidente quando das opções curriculares de organização dos cursos do ensino secundário e, sobretudo, do ensino superior, universitário e politécnico.

Importa-nos realçar a importância do sistema escolar na formação dos recursos humanos e por esta via, apreciar o seu contributo nos processos de inovação e mudança da sociedade. E entre as diversas reflexões relativas a este assunto encontram-se alguns conceitos da "teoria do capital humano", principalmente os que se referem ao contributo dos investimentos humanos da educação-formação no crescimento económico e na distribuição dos rendimentos da população. Recorde-se que foi no cenário do crescimento económico registado na década de sessenta, na Europa e nos E.U.A., que se valorizou a importância da educação como investimento produtivo e como factor promotor da igualdade de rendimentos e de mobilidade social.

Este facto foi encarado como facilitador da democratização do ensino, justificando a enorme expansão dos sub-sistemas de ensino secundário e superior registada desde então, bem como a diversificação de diferentes iniciativas conducentes à aproximação da escola ao mercado de emprego. Por esta via a procura universal da educação tem vindo a aumentar, por 'efeito de onda', sendo particularmente justificada pelas necessidades de mão-de-obra qualificada. No entanto a marcha recente dos sistemas sociais e produtivos, a evolução tecnológica e dos mercados, que tem estado na origem de inúmeros fenómenos de exclusão social e laboral, deu azo a que se ponham em causa certos resultados da 'teoria do capital humano', principalmente os que relacionam o acréscimo do investimento em educação com o crescimento económico, a manutenção das desigualdades sociais e o desemprego.

Globalmente estes factos têm questionado o papel da educação no processo de desenvolvimento. A este respeito Hallak (1974, p. 196), interrogou-se sobre o tipo de educação, "*para quem e para que desenvolvimento*", sugerindo uma pluralidade de modelos e de estratégias na construção das novas concepções de desenvolvimento que têm surgido desde a década de setenta. Surgem assim os

conceitos de desenvolvimento global e integrado, de desenvolvimento endógeno e centrado no homem, defendidos por Perroux (1981), por Abdel-Malek (1984) e pela Unesco (1984) e apoiados em textos oficiais, especialmente da O.N.U., no começo dessa década. No seu conjunto estas novas propostas valorizam a importância da formação, inicial e ao longo da vida, como um processo fundamental da evolução da sociedade e da construção de novos processos de desenvolvimento, nos quais a inovação, *“difundidas através de certos canais, com velocidade variável, aos membros de um sistema social”* (MENDRAS, FORSÉ, 1983, p. 74), tem um papel fundamental.

Lembramos, a propósito, que a expansão recente da rede de ensino superior em Portugal é considerada por diversos autores como um dos factores de desenvolvimento regional (COSTA, 2002), mas não tem permitido contrariar o carácter repulsivo de certas regiões do país, como o demonstram diferentes indicadores sociais, demográficos e culturais<sup>20</sup>. No seu conjunto estes apontam para a desertificação de grandes áreas do território (sobretudo das regiões rurais que tendem a despovoar-se a favor dos centros urbanos de maiores dimensões), as acessibilidades reduzidas nessas regiões e o débil potencial de crescimento endógeno que acompanha as assimetrias espaciais do continente português.

Além destas condições, outras causas podem ser invocadas como entraves à democratização do ensino e ao desenvolvimento global do país e da sociedade portuguesa. Destacamos a persistência dos fenómenos de ‘morbilidade’ escolar relacionados com o insucesso e a exclusão social e escolar, que acompanham o “desperdício escolar”, já assinalado.

Os valores actuais relacionados com a frequência e o nível de instrução da população portuguesa, permitem-nos concluir da existência de grandes desequilíbrios e assimetrias sócio-culturais que identificam ainda a nossa sociedade, traduzidos na configuração da rede, em particular do ensino superior e na distribuição da população estudantil pelos centros universitários bem como a grande concentração de alunos no “complexo universitário de Lisboa”, realçando

---

<sup>20</sup> Vejam-se os dados estatísticos contidos em diversas publicações do Instituto Nacional de Estatística (INE)

desta forma a 'macrocefalia' da capital. Note-se que o alargamento da rede de ensino superior em Portugal iniciada em 1973 com a criação das "novas" universidades e os institutos universitários públicos, prosseguiu no decurso das décadas seguintes estando representada por diversas instituições universitárias públicas e institutos politécnicos da mesma natureza.

Para além destes há a ainda a contar com diversas instituições de ensino superior particular, cooperativo e de natureza concordatária situados nos distritos do país. Tal distribuição justifica os valores relativos à frequência da população estudantil no ensino superior e o processo de democratização em curso neste sistema de ensino (cf. ARROTEIA, 1998).

Como se verificou em muitos outros países europeus, a expansão do ensino superior em Portugal é um fenómeno recente que acompanhou as muitas transformações políticas, sociais e económicas que têm afectado a nossa sociedade depois dos anos sessenta em consequência, quer do crescimento da indústria e das demais actividades produtivas - como resultado da entrada de Portugal para a EFTA -, quer das transformações societárias internas por via da mudança de regime político e da aproximação crescente e posterior integração do nosso país na então comunidade económica europeia.

Por estas razões e por via do processo de democratização do ensino (expresso já na reforma Veiga Simão e aprofundado depois do 25 de Abril de 1974), acabou por se verificar um aumento crescente da procura social da educação em todos os níveis e um acréscimo significativo das respectivas "taxas de escolarização". Para tanto contribuíram o alargamento crescente da rede escolar, a alteração dos modelos de formação de professores e o acréscimo das expectativas de mobilidade social conferidas pelo prosseguimento de estudos. Independentemente de outros factores também o sucessivo alargamento do "ciclo de vida escolar obrigatório" ocorrido nos finais de sessenta e mais tarde nos finais de oitenta, após a publicação da nova Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei nº 46/86), influenciaram positivamente este aumento da procura social da educação.

Como consequência destes fenómenos, que foram igualmente acompanhados por alterações profundas dos tecidos empresarial e produtivo do país e de modificações no comportamento demográfico dos seus habitantes (emigração e quebra das taxas de natalidade), o sistema de ensino respondeu com a expansão e a diversificação da rede escolar não só no ensino preparatório (hoje ensino básico), mas igualmente no ensino secundário e no ensino superior. E sendo este o que mais directamente nos interessa não deixamos de evocar a já longínqua década de setenta quando foram dados os primeiros passos para a expansão quantitativa do ensino superior em Portugal.

Alargando-se a rede e alterando-se as condições de acesso ao ensino superior o crescimento da população escolar neste nível de ensino traduz, de igual modo, as expectativas da sociedade e de alguns dos seus segmentos mais dinâmicos como os empresários, que têm depositado muitas esperanças em algumas das formações conferidas nas universidades e nos institutos politécnicos. Nem sempre, porém, estas têm sido totalmente satisfeitas. Contudo, com a expansão da rede escolar pôs-se termo ao monopólio da formação superior até então a cargo das universidades mais antigas representadas pela Universidade de Coimbra (que remonta ao século XIII), de Lisboa, do Porto e da Universidade Técnica de Lisboa, criada pelo Estado Novo nos anos trinta.

## **6 - O compromisso da administração**

Reflectir sobre os fenómenos da procura da educação e, por esta via, da redução dos mecanismos de estratificação social, não é tarefa fácil. E ultrapassado o período em que a escola se orientou, preferencialmente, para a formação de elites, as preocupações expressas por diferentes organismos internacionais, (ONU, a OCDE, UE) e postas em prática pelos governos, têm procurado promover a democratização da educação, ou seja, garantir a todos os cidadãos o “*direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar*” (artº 74 da CRP, LBSE). Estes princípios são reforçados no texto da LBSE (artº 1) que define o sistema educativo como “*o conjunto de meios pelo qual se concretiza o direito à educação, que se exprime pela garantia de uma permanente acção*”

*formativa orientada para favorecer o desenvolvimento global da personalidade, o progresso social e a democratização da sociedade”.*

O conjunto destas questões remete-nos para a questão da *"autonomia institucional"* e da *"participação da colectividade"*, dois importantes desafios que se levantam às práticas de gestão que têm em consideração as exigências crescentes de democratização e a descentralização das estruturas educativas. Recorde-se que a consagração do princípio de *"descentralização administrativa"* é defendido no artº 237 da Constituição da República Portuguesa e constitui um dos princípios fundamentais da consolidação do *"Estado de direito democrático"* (artº 2 da C.R.P.).

Quanto à democratização, defende a C.R.P. (artº 73), ser dever do Estado *"promover a democratização da educação"*, garantindo que todos os cidadãos *"têm direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar"* (artº 74). Mais ainda, defende a participação democrática no ensino (artº 77): *"Os professores e alunos têm o direito de participar na gestão democrática das escolas, nos termos da lei"*.

A Lei nº 46/8 (Lei de Bases do Sistema Educativo), considera nos seus Princípios Organizativos (artº 3), que o sistema educativo tem por responsabilidade, *"Descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas e acções educativas de modo a proporcionar uma correcta adaptação às realidades, um elevado sentido de participação das populações, uma adequada inserção no meio comunitário e níveis de decisão eficientes"*, bem como, *"Contribuir para a correcção das assimetrias de desenvolvimento regional e local, devendo incrementar em todas as regiões do País a igualdade no acesso aos benefícios da educação, da cultura e da ciência"*.

Na defesa destes princípios encontram-se diversas referências ao papel do Estado como garante da *"eliminação de desigualdades e assimetrias locais e regionais, por forma a assegurar a igualdade de oportunidades de educação e ensino a todas as crianças e jovens"* (artº 37). Nos seus princípios gerais defende ainda a LBSE (art. 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".*

A consulta de diversos contributos evidencia orientações distintas que animam os modelos do "*management educacional*". Estes estão presentes nas teorias clássicas da administração que evidenciam não ser possível uma aplicação imediata destes princípios à gestão das instituições escolares. Consideremos alguns exemplos. Para Fayol, considerado como o "*pai do management moderno*", qualquer organização "*é considerada como uma máquina construída segundo normas rígidas*", funcionando independentemente das pressões, internas e externas que sobre ela se exercçam. Daí que a "*rigidez*" e o "*mecanicismo*", constituam as características fundamentais das organizações que funcionam de acordo com os seguintes princípios basilares (GHILLARDI, SPALAROSSA, 1988, p. 24):

- "*especialização das incumbências*
- *estandardização do rendimento*
- *unidade de comando e centralização da tomada de decisões*".

Mais próxima do modelo que hoje perfilhamos, as diversas abordagens que sustentam a "*teoria das relações humanas*", desenvolveram-se a partir do estudo dos "*componentes humanos da organização*", do 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 Maslowiana (baseada na hierarquia das necessidades humanas). De facto, as necessidades sociais, de estima e de auto-realização, são tão importantes como as necessidades primárias de natureza fisiológica e de segurança. Contudo, se aplicadas ao management educacional, qualquer instituição escolar tem de ser entendida como um complexo "*sistema aberto*", *em condições (...) de exprimir elevados níveis de interacção com o ambiente*" (GHILLARDI, SPALAROSSA, *Op. cit.*, p. 25).

Nestas circunstâncias a administração escolar surge como uma operação complexa identificada com diversas funções (*prever, organizar, dirigir, coordenar e controlar*), na perspectiva de Fayol ou já, "*planificar, organizar, seleccionar,*

*dirigir, coordenar, informar e orçamentar*” - POSCORB - segundo Gulik e Urwick), sujeitas a interacções diversas entre as organizações educacionais e o seu meio ambiente. Daí, portanto, que o conhecimento da comunidade onde a escola se insere constitua uma das primeiras condicionantes da decisão estratégica e da orientação global das actividades a desenvolver pela escola. Esta função deverá ser mesmo estimulada pelo Estado, como uma das condições fundamentais para se conseguir o almejado *"desenvolvimento endógeno"* e a promoção social das diferentes regiões. Com efeito como nota Tedesco (CAILLODS, 1989, 331), *"a função do Estado não deverá ser a de impor um modelo cultural determinado mas a de encorajar o recurso a valores e a formas de organização reflectindo um acordo essencial"*, reconhecendo-se como essenciais a *"solidariedade"*, a *"criatividade"*, a *"participação"* e a *"eficiência"*.

Anotemos outros exemplos. Se identificarmos as instituições educacionais a uma empresa interessada em manter o maior número de relações com o seu meio ambiente, tal só é efectivado a partir de um processo organizacional que permite uma optimização perfeita dos recursos humanos e materiais de forma a garantir-se o cumprimento de um conjunto de objectivos comuns da sua população. 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 seus agentes não forem totalmente satisfeitas.

E se aceitarmos como premissa essencial da escola (e do sistema de ensino português) a promoção do desenvolvimento humano pensamos, à semelhança do que escreveu Loureiro (1985, p. 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 no início desta centúria; 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 seu sucesso educativo.

Resta-nos, finalmente, inserir uma terceira alternativa: a inclusão de uma estratégia administrativa e organizacional que favoreça a descentralização administrativa e a autonomia institucional, promovendo um maior empenhamento nas tarefas educativas de pais, professores e de toda a comunidade. Só assim será possível integrar os diferentes pressupostos da administração educativa e a manutenção das componentes estruturais básicas a nível quer do sistema de decisão, quer do sistema de operativo.

Recorde-se que o sistema de decisão abarca o planeamento, a informação e o controlo, integrando o sistema operativo todos os órgãos responsáveis pela realização e execução dos planos e programas e pela gestão dos recursos materiais, humanos, técnicos e económicos que fazem parte da administração central e local. Compreende-se, desta forma, que ao defender dois níveis, principais, de administração do sistema, o Estado atribua à Administração Central, funções específicas de natureza (art. 47º da L.B.S.E.):

- Política, através da *“Concepção, planeamento e definição normativa do sistema educativo, com vista a assegurar o seu sentido de unidade e de adequação”*;

- Coordenação e avaliação, por meio da *“Coordenação global e avaliação da execução das medidas da política educativa a desenvolver de forma descentralizada ou desconcentrada”*;

- Inspecção, assegurando a *“Inspecção e tutela, em geral, com vista, designadamente, a garantir a necessária qualidade do ensino”*;

- Planeamento, chamando a si a responsabilidade da *“Definição dos critérios gerais de implantação de rede escolar, da tipologia das escolas e seu apetrechamento, bem como das normas pedagógicas a que deve obedecer a construção de edifícios escolares”*;

- Pedagógica, promovendo a *“Garantia da qualidade pedagógica e técnica dos vários meios didácticos, incluindo os manuais escolares”*.

Reduzindo os diversos atributos de forma mais expedita e seguindo uma terminologia proposta por Dacal (1986, XXVIII), são funções próprias da administração educacional:

- *“fixação de objetivos;*
- *planeamento e organização;*
- *informação e controle”.*

Nesta perspectiva, a primeira função está ligada à *“função política”*, de concepção do sistema, tendo embora presente que a determinação daqueles pressupostos deverá estar intimamente ligada às necessidades do sistema social, às quais o poder político deve atender. Entenda-se que esta posição assenta no pressuposto da existência de um *“paradigma multidimensional”*, num tipo de abordagem multidisciplinar que contempla as transformações operadas no sistema educativo nas suas diversas dimensões: humana, sócio-política, pedagógica e económica.

Assim sendo e tendo ainda presente a prevalência da *“dimensão humana”* sobre todas as outras dimensões, encaramos a nova configuração administrativa do sistema educativo português como uma necessidade determinada pela aceitação da teoria e da ciência administrativa. Só desta forma será possível promover uma adequada estratégia educacional que sem pôr em causa o equilíbrio dos sistemas sociais e educativos, garanta um adequado desenvolvimento económico e repartição da riqueza, a promoção das igualdades de acesso e de sucesso educativos, a harmonia entre a quantidade e a qualidade do ensino, a satisfação das necessidades, básicas e profissionais à população docente e discente, a adequada inserção das instituições escolares no tecido social económico e cultural e a afirmação de um modelo de gestão, mais humanista e participativo.

Estas, em suma, algumas considerações a ter em conta, de forma a garantir uma administração mais racional, eficaz e participada por todos os seus membros e instituições. Reconhecemos, de qualquer modo, os inúmeros entraves que impedem esta dinâmica interna dos sistemas educativos relacionados com a eliminação das desigualdades sociais, com a implementação de novos modelos

de gestão, com as carências de pessoal e com a motivação e participação dos docentes no processo de inovação pedagógica. E à semelhança de outros autores acreditamos que o sucesso desta inovação passa pela participação do pessoal docente na gestão do sistema educativo e na sua motivação em relação às reformas em curso.

Não obstante a defesa intransigente da descentralização administrativa, reconhece a C.R.P. (artº 267), que a estrutura da Administração Pública deverá *“evitar a burocratização”, e “aproximar os serviços das populações e assegurar a participação dos interessados na sua gestão efectiva, designadamente por intermédio de associações públicas, organizações de moradores e outras formas de representação democrática”*.

Deve ainda promover a *“desconcentração administrativas, sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de acção da Administração e dos poderes de direcção, superintendência e tutela dos órgãos competentes”*.

Importa no entanto, ter em conta os condicionalismos locais e societais, que impedem a generalização deste processo. Não sendo necessário referi-los com detalhe convém mesmo assim assinalar que a democratização do ensino, tendo presente a natureza das assimetrias sociais que reinam na nossa sociedade, não tem bastado para uma redução da forte estratificação social que a caracteriza. Tal facto tem vindo a condicionar o processo de desenvolvimento socio-económico, isoladamente e nas suas relações com a capilaridade social permitida pelo acréscimo de instrução e de formação assegurada pela escola, e a evolução social e económica que a acompanha.

Sendo certo que a oferta generalizada dos bens educativos e dos bens culturais tem vindo a ser aprofundada após a implantação do regime democrático, os níveis a que aspiramos de desenvolvimento social e cultural, baseados no crescimento económico, situam-nos em patamares inferiores aos dos demais países da U.E. Tal significa que apesar do processo de democratização do ensino e da sociedade portuguesa, do alargamento da oferta e das múltiplas iniciativas que identificam as políticas educativas nos últimos anos, a maior procura do ensino não tem correspondido a muitas das expectativas que a sociedade deposita

na instituição escolar. Para tanto há que re-equacionar as políticas educativas, conferindo-lhes uma acção acrescida e dos seus efeitos sobre a territorialização da formação.

De acordo com Benítez (1991, p. 31), a política educativa “*analisa as manifestações políticas do processo educativo*”. Nesta perspectiva compete-lhe apreciar o que os governos fazem e porque o fazem, ou seja, descrever e explicar as causas e as consequências da acção governativa sobre os processos educativos. Contudo, mais do que descrever e explicar esta acção, a análise política impõe apreciar as preocupações com que o governo toma as suas decisões, quer de âmbito geral, quer as direccionadas para os diversos subsistemas de ensino e, particularmente, as que se prendem com a formação dos recursos humanos, no todo nacional e ao nível das diferentes regiões.

Se tivermos em conta que a riqueza das nações se mede, hoje em dia, não só pela quantidade, natureza, disponibilidade, aproveitamento e valorização dos seus recursos naturais, mas, acima de tudo, pelos níveis de qualificação do “capital humano”, devemos aceitar como relevantes as decisões da “policy” que concedem um privilégio à formação global dos recursos humanos do país. Esta formação tem de ser aprofundada e adequada às necessidades do crescimento económico e aos desafios da globalização que experimentamos.

As referências anteriores remetem-nos para um outro aspecto relacionado com a natureza dos investimentos na educação, em formação profissional, em I&D, ou noutras iniciativas que privilegiem a formação especializada dos recursos humanos. Os resultados obtidos, podem sugerir diversas pistas relacionadas com o potencial e as perspectivas de desenvolvimento do país, internamente e nas suas relações com os mercados internacionais. Tratam-se de temas que estando a ser aprofundados em áreas distintas, ultrapassam a natureza desta reflexão.

Porque o sistema educativo se insere em contextos diversificados, interessam-nos os aspectos relacionados com a participação do homem, na perspectiva do seu “desenvolvimento humano” e na sua relação directa com as organizações educativas. Estes aspectos trazem novos desafios à organização escolar obrigando-a a uma maior abertura face ao contexto social envolvente e a uma

maior interacção com esse meio, o que condiciona a vida quotidiana da própria escola. Por isso, a abordagem sistémica que pugnamos no estudo dos fenómenos educativos relacionados com as funções e o desempenho da escola, a sua eficácia e inserção social, a sua capacidade de regeneração do tecido social envolvente e de valorização da população que a frequenta, leva-nos a considerar esta organização social como um ‘sistema aberto’, uma organização atenta e interessada em manter uma interacção elevada com a sociedade onde se acolhe promovendo, através de iniciativas diversificadas que tenham como objecto a comunidade, os melhores resultados no seu desempenho.

Este um dos desafios actuais da organização escolar, que ao pensar nas respostas diferenciadas a dar à população que acolhe - motivadas pela sua diversidade de origens, de interesses e de projectos individuais e colectivos dos alunos – se vê confrontada com o peso de um modelo matricial de ensino centralizador e castrador da sua autonomia. Para tanto, a acção das autarquias, neste domínio, pode facilitar não só o desenvolvimento humano e social dos seus habitantes, como contribuir decisivamente, para a promoção de iniciativas de desenvolvimento orientadas para o universo dos seus munícipes.

De acordo com o que acabamos de defender, justifica-se encarar como prioritário o papel desempenhado pela administração do sistema político e do sistema de ensino, nos processos de desenvolvimento humano e sócio-económico e na correcção das assimetrias espaciais e sociais que acompanham o seu desempenho e resultados. Por outro lado, reconhecer a importância da escola como factor de integração social, de desenvolvimento pessoal e como garante da formação profissional da sociedade, é uma tarefa que tem sido explorada por diversos estudos, sobretudo no âmbito da sociologia da educação e da política educativa (QUINTANA-CABANAS, 1989; CNE, 1992; DELORS, 1996).

Tal como Quintana-Cabanás (1989, p. 164), partilhamos a tese de que “*la educación puede cambiar la sociedad deriva de una teoría estructuralista de la sociedad, que cree que las partes y el todo forman un conjunto unitario y bien trabado*”. Para isso, temos de considerar a educação como um fenómeno extenso, assinalado por Durkheim (1980, p. 41), “*pour désigner l’ensemble des*

*influences que la nature ou les autres hommes peuvent exercer soit sur notre intelligence, soit sur notre volonté”.*

É ainda aceite que a escola, além de perpetuar e reproduzir as características essenciais da sociedade em que se insere (BOURDIEU, PASSERON, 1964 e 1970), esta funciona como um ‘locus’ de aprendizagem e de preparação da população jovem e da população adulta, que não tendo tido oportunidades de frequentar em tempo oportuno o sistema formal de ensino, recorre à organização escolar para adquirir, colmatar e certificar uma certa cultura escolar e formação profissional. Para tanto qualquer sistema político comprometido com um processo de democratização da sociedade, deve esforçar-se por tornar acessível o sistema regular e formal de ensino ao maior número de habitantes, valorizando a sua formação académica e profissional e estimulando por esta via o próprio desenvolvimento sócio-económico e cultural da sociedade.

Tal como se registou em Portugal, sobretudo no decurso das três últimas décadas, estes procedimentos têm passado por diversas medidas de política educativa, entre as quais a expansão da rede escolar; a reorganização curricular e os incentivos à frequência escolar, nomeadamente os que respeitam à colaboração acrescida das autarquias nesta matéria. Registe-se que essa acção permitiu assim que, em termos gerais, se tivesse registado um alargamento do parque escolar, um aumento da população estudantil e o aumento do nível de instrução da população portuguesa. Esta situação pode verificar-se através de indicadores relativos à frequência da população discente nos diversos subsistemas de ensino e ao nível de ensino atingido, indicado nas estatísticas da educação ou quando da realização dos censos.

Contudo, em tempo de mutações profundas da escola e da sociedade, não há propostas universais para qualquer sistema educativo sem se aprofundar o conhecimento da realidade social, demográfica e educacional envolvente. Por isso importa ter em conta os traços culturais e sócio-económicos da população, a dimensão dos fenómenos de exclusão escolar e social, a heterogeneidade dos alunos e as raízes culturais de que são portadores. Ora, se é certo que a escola, como organização social, tem persistido ao longo dos séculos prosseguindo de



uma matriz cultural centralizadora e autoritária, é necessário pugnar pela sua abertura sem que tal represente um desvirtuar do projecto e da matriz pedagógica que identificam esta organização.

As características que hoje identificam a sociedade de informação e do conhecimento em que vivemos, sugere um conjunto de inovações, que não podem ser apenas pedagógicas e organizacionais, mas que aceitem a partilha de responsabilidades entre os diferentes clientes do mesmo sistema escolar. Tal implica estar atento às necessidades e ao perfil dos recursos humanos; ao partenariado entre diferentes entidades; às responsabilidades do estado e da sociedade civil.

No seu conjunto estas tarefas colectivas devem promover a intensificação dos processos de democratização e da própria sociedade, possíveis de estabelecer através de modelos de gestão participada, abertos à diversidade de públicos e às características das comunidades que servem e das estruturas de que são responsáveis, da afirmação de processos de inclusão social e académica da população estudantil de modo a permitir o alargamento progressivo da “esperança de vida” escolar dos alunos, em cursos de formação inicial e pós-graduada e da promoção de iniciativas capazes de afirmarem uma consciência crítica, colectiva e apta a reflectir sobre os problemas do futuro e do país.

Algumas destas questões têm vindo a ser geridas pelas autarquias, pelo que importa assinalar o seu contributo, em articulação com o poder central, na melhoria das condições sociais e de vida, da população portuguesa. O conjunto destes aspectos traduz, ainda, um outro fenómeno relacionado com a mobilidade geográfica da população portuguesa e com os movimentos que lhe estão associados, nomeadamente a redução do movimento natural. Esta a causa que tem levado ao decréscimo da população escolar, inicialmente ao nível do ensino básico e sentido já nos restantes níveis de ensino. Tal ocorrência tem vindo a originar projectos distintos de reordenamento da rede escolar, que pela sua natureza, podem conduzir e agravar os contrastes territoriais existentes e acelerar o processo de desertificação humana em curso em algumas áreas do nosso território.

Outras iniciativas passam pela oferta de benefícios à fixação de casais, à promoção da natalidade através de subsídios à nascença, ou por outras medidas tomadas pelas autarquias no sentido de promoverem a fixação dos seus habitantes. Importa, contudo, recordar, que as decisões neste domínio, pela sua complexidade e natureza, não são demasiado fáceis. Elas constam de um conjunto de decisões e de opções políticas, de carácter financeiro, social e cultural, marcadas pela complexidade, pela temporalidade da sua execução, pela abrangência da sua aplicação, pela relação com outras medidas e pelos resultados, esperados em consonância com os programas de governo nos domínios da política financeira, social e educacional.

Ora, sendo certo que o processo de democratização do ensino conduziu à expansão da rede escolar, justifica-se que a quebra da população discente conduza a um novo padrão de distribuição dos estabelecimentos educativos, a uma nova configuração dos agrupamentos escolares, à reapreciação das tipologias dos estabelecimentos do parque escolar, bem como a uma redefinição das relações da escola com a comunidade envolvente. Contudo sendo certo que a desertificação de alguns centros populacionais pode ser desencadeada pela migração forçada das famílias para os centros dotados de melhores infra-estruturas escolares e acessibilidades de natureza sócio-cultural, é oportuno ponderar os efeitos perversos das políticas educativas e sociais, que tendo apenas em atenção os limiares de frequência dos estabelecimentos de ensino e os seus resultados, não atendam igualmente às funções sociais desempenhadas pelas instituições escolares.

Difícil se torna admitir que algumas decisões, relacionadas com o encerramento do parque escolar, sejam tomadas sem o conhecimento prévio de outras iniciativas direccionadas para o re-ordenamento físico e social do nosso território e sociedade, para a sua revitalização e para o desenvolvimento sócio-económico, considerado por alguns especialistas como um bom indicador do bem estar humano. Contudo, como observa o PNUD (2004, p. 127), se é certo que existe uma forte relação entre ambos, “*os resultados humanos não dependem só do crescimento económico e dos níveis de rendimento nacional*”.

Esta perspectiva remete-nos para a questão relacionada com as funções que os centros escolares podem desempenhar ao nível da promoção do bem estar da comunidade e para o desenvolvimento de acções, sobretudo de natureza extra-curricular, que determinem o seu envolvimento em tarefas contempladas nos projectos educativos das escolas, por forma a garantir as melhores condições de acessibilidade aos alunos, a abertura da escola à comunidade e a participação democrática nas tomadas de decisão.

Note-se que o comprometimento acrescido desta em relação a novas funções e ao desempenho que a sociedade lhe atribui, as aprendizagens dos alunos podem beneficiar da participação alargada do ‘capital cultural’, das ‘heranças’ culturais e das ‘memórias colectivas’ da população. Além do mais a escola pode desempenhar, sobretudo em contextos sociais mais desfavorecidos, um papel de relevo no desenvolvimento de acções no âmbito da re-socialização da população, jovem, adulta e idosa, fomentando a análise de diferentes contextos (GÓMEZ, 2004) e tomar iniciativas pertinentes no âmbito da educação, da intervenção e da animação social e comunitária (NÚÑEZ, 2002). Neste contexto ganham especial relevância os projectos de formação conduzidos pelas autarquias, favorecendo a integração social de diversos estratos da população (que não só a população autóctone, mas, sobretudo a população imigrante) e a população com menores rendimentos e possibilidades de formação e de requalificação profissional. No dizer de Neto e Froes (2002, p. 17), as comunidades que representam “*setores tradicionais excluídos das principais agendas nacionais*”.

A perspectiva anterior é bem diferente da que reina em muitos projectos actuais, de inspiração clássica, que continuam a perpetuar na escola o modelo ‘taylorista’ da produção fabril, de submissão de todos os alunos aos mesmos processos formais de aprendizagem, de os submeter aos mesmos horários rígidos de escolaridade, de manter as mesmas tarefas e responsabilidades ao corpo docente, como sendo meros servidores manuais, de submeter o funcionamento da organização escolar aos mesmos modelos e padrões de organização administrativa e pedagógica, como se a escola se tratasse de uma extensão,

administrativa e pedagógica dos centros de decisão: serviços centrais e regionais, do ministério da tutela.

Esta configuração obriga a uma reflexão atenta sobre a diversidade dos contextos territoriais e sociais em que se insere a organização escolar, das suas finalidades e identidade, das funções e dos meios que a animam. Mais ainda, obriga esta a apreciar as suas responsabilidades em relação à comunidade e às constantes mutações que a afectam ou seja, a territorializar a sua acção. Sem as referir na sua totalidade, reconhecemos que o aprofundamento da autonomia institucional e a co-responsabilização partilhada entre as escolas, o governo central e a comunidade, constituem um dos desafios que hoje se colocam à gestão dos diversos estabelecimentos de ensino e dos agrupamentos escolares e cujos resultados, se devidamente orientados no sentido do aprofundamento de projectos de escola de cariz autónómico e racional, podem trazer novos e profundos benefícios ao desempenho global das organizações educativas. Neste contexto é pertinente a prossecução de acções direccionadas para novos públicos e a promoção da mobilidade social que lhe anda associada.

Outras considerações podem ser referidas, sobretudo se relacionadas com o subsistema do ensino superior. Neste domínio a acção educativa tem vindo a ser orientada para a formação dos recursos humanos e para a prossecução de projectos distintos, sobretudo de natureza científica e tecnológica, direccionados para as empresas e para o tecido empresarial. Mesmo assim importa realçar que tendo presente os desafios relacionados com o desenvolvimento social e a cooperação internacional, as *“instituições de ensino superior estão extraordinariamente bem colocadas para, explorando o fenómeno da mundialização, sanarem o ‘défice de conhecimentos’ e enriquecerem o diálogo entre povos e entre culturas”* (DELORS, 1996, p. 124).

Lembramos, a propósito, que um dos fenómenos actuais responsáveis pela activação e crescimento de alguns dos pólos urbanos do continente português está ligado ao alargamento da rede escolar do ensino superior público e privado e à sua ligação com o ritmo de urbanização verificado na maior das cidades,

capitais de distrito, que beneficiaram da instalação de estabelecimentos de ensino superior, universitário ou politécnico.

### **Remate**

A natureza deste texto lembra-nos como a democratização da educação, formal e não formal, anda associada aos processos de crescimento e de desenvolvimento económico, bem como ao desenvolvimento humano permitido pelo desempenho dos sectores de actividade e pelo sistema político. Nestas circunstâncias importa reduzir o risco de continuarmos a considerar o sistema educativo português como um "sistema em desperdício" (ARROTEIA, 1993), ou seja, marcado pela "*desordem, desorganização e degradação*", comprovados pela existência de inúmeras perdas comprovadas pelo grau de insucesso dos alunos, pela fraca participação e desmotivação da classe docente, bem como pela fraca adaptação dos diplomas às necessidades da própria sociedade. Estes considerandos apoiam-se na ideia de que qualquer sistema se rege pela interacção das partes ou dos elementos que o constituem, pela sua combinação e organização internas, de forma a garantir um melhor resultado daquele que seria derivado do funcionamento independente dessas unidades (CHIAVENATO, 1987).

Além do mais, defendemos que o sistema educativo português se deverá reger por princípios que defendam o "globalismo" e a "homeostasia". Globalismo, que obriga à interligação dos diferentes subsistemas e das unidades orgânicas que o constituem; homeostasia, porque deverá ter em conta o equilíbrio destas mesmas entidades, no cômputo do funcionamento global do sistema. Nestas circunstâncias torna-se necessário que a acção educativa prossiga as almejadas metas de qualidade e de excelência, na sua relação com as necessidades dos alunos, da melhoria das práticas docentes, das necessidades das comunidades educativas e do sistema social onde estas se inserem, sem esquecer os desafios da política educacional europeia com a qual somos solidários.

A concluir, parece-nos apropriado inserir uma citação do PNUD que expressa as diferentes dimensões do desenvolvimento e as responsabilidades que o mesmo acarreta aos sistemas de poder: "*O desenvolvimento humano exige mais do que*

*saúde, educação, um padrão de vida digno e liberdade política. A identidade cultural dos povos deve ser reconhecida e aceite pelo Estado, e as pessoas devem ser livres de exprimir essa identidade sem serem discriminadas noutros aspectos das suas vidas”.*<sup>21</sup>

Este, um desafio a que nos cabe responder, conjuntamente com as questões de natureza territorial, relacionadas com as assimetrias espaciais e sociais, que afectam o espaço nacional e o europeu, onde residimos.

---

<sup>21</sup> PNUD (2004) – *Relatório do desenvolvimento humano - 2004*. New York, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, p. 6

## BIBLIOGRAFIA

- ARON, R. (1982) – *As etapas do pensamento sociológico*. São Paulo, Martins Fontes Editora
- ARROTEIA, Jorge Carvalho (1985) – *Atlas de Demografia*. Aveiro, Universidade de Aveiro (Policopiado)
- (1988) – “Educação e desenvolvimento: reflexões sobre o caso português”. in: *La Sociologie et les défis de la modernisation*. Porto, Association Internationale des Sociologues de Langue Française/Faculdade de Letras da Universidade do Porto, pp.53-70
- (1991) – *Desequilíbrios demográficos do sistema educativo português*. Aveiro, Universidade de Aveiro (Cadernos de Análise Sócio-Organizacional da Educação, nº 3)
- (1993) - "Contributo para a elaboração de uma tipologia do sistemas educativos"; in: ARROTEIA, MEURIS, 1993, pp. 11-35
- (1998) - *Análise social e ação educativa*. Aveiro, Universidade de Aveiro
- (2007) – *A população portuguesa: memória e contexto para a ação educativa*. Aveiro, Universidade de Aveiro
- *Educação e desenvolvimento*. Aveiro, Universidade de Aveiro (No prelo)
- ARROTEIA, J, e MEURIS, G. (1993) - *Estudos em Educação Comparada*; Aveiro, Universidade de Aveiro (Cadernos de Análise Sócio-Organizacional da Educação, nº 8)
- BAUD, P., BOURGEAT, S. e BRAS, C. (1997) – *Dictionnaire de géographie*. Paris, Hatier
- BENÍTEZ, M. P. (1991) – *Política y administracion educativas*. Madrid, U.N.E.D.
- BIROU, A. (1978) – *Dicionário das Ciências Sociais*. Lisboa, Publicações Dom Quixote
- BOURDIEU, P. e PASSERON, J.-C. (1964) – *Les Héritiers : les étudiants et la culture*. Paris, Les Éditions de Minuit
- BRUNDTLAND, Gro H. (1987) – *Our common future*. New York, ONU
- C. N. E. (1992) – *A educação em Portugal no horizonte dos anos 2000*. Lisboa, Conselho Nacional de Educação
- CAILLODS, F. (1990) - *Les perspectives de la planification de l'éducation*. Paris, Institut International de Planification de l'Éducation
- CARRON, G. e T. N. CHAU (1981) – *Les disparités régionales dans le développement de l'éducation*. Paris, Institut Internationale de Planification de l'Éducation
- CARRON G. e T. N. CHAU (1982) – “Réduction des disparités regionales et planification de l'éducation”. in: IIPE, 1982, pp. 44
- CHAU T. N. (1969) – *Les aspects démographiques de la planification de l'enseignement*. Paris, Institut Internationale de Planification de l'Éducation (Principes de da planification de l'éducation, nº 9)
- CHIAVENATO, I. (1987) - *Teoria geral da administração*. São Paulo, Mc Graw-Hill
- COOMBS P. H. (1970) – *Qu'est ce que la planification de l'éducation*. Paris, Institut Internationale de Planification de l'Éducation (Principes de da planification de l'éducation, nº 1)
- COSTA, A. Bruto (1981) – “Educação e desenvolvimento”. in: SILVA, TAMEN, 1981, pp. 555-573
- COSTA, M. S. (1993) - "As autarquias locais e a organização industrial-diferenças e complementaridades". in: COSTA *et al.*; 1993, pp. 133-144

- COSTA, M. S. e NEVES, J. P. (1993) - *As autarquias locais e desenvolvimento*. Porto, Edições Afrontamento
- COSTA J. S. (2002) – *Compêndio de economia regional*. Coimbra, Associação Portuguesa de Desenvolvimento Regional
- D'HAINAUT L. (1980) - *Educação, dos fins aos objetivos*. Coimbra, Livraria Almedina
- DACAL, G. G. (1986) – *Administración educativa*. Madrid, Anaya
- DELORS, Jacques *et al.* (1996) – *Educação, um tesouro a descobrir – Relatório da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI*. Porto, Edições ASA
- DURKHEIM, E. (1977) - *A divisão do trabalho social*. Lisboa, Editorial Presença/Livraria Martins Fontes (II Vols)
- (1980) - *Éducation et sociologie*. Paris, Presses Universitaires de France
- ELIAS, Norbert (1991) – *Qu'est-ce que la sociologie ?*. Paris, Éditions de l'Aube
- FAURE, Edgar, *et al.* (1973) – *Aprender a ser*. Alianza, Madrid
- FERNANDES, A. T. (1988) – *Os fenómenos políticos: sociologia do poder*. Porto, Edições Afrontamento
- FOSTER (1981) – “Disparités régionales dans le développement de l'éducation”. in: CARRON, CHAU, 1981, p. 35
- GEP (1984) – *Exames das políticas nacionais de educação*. Lisboa, G.E.P./M.E.
- GAZENEUVE J. e VICTOROFF, D. (1982) – *Dicionário de Sociologia*. Lisboa, Verbo
- GÓMEZ, J. A. Caride (2004) – *Las fronteras de la Pedagogia Social*. Barcelona, Gedisa Editorial
- GRILO, E. M., PEDRO, M. E. S., SOARES, M. C., ABECASIS, M. M., CASTANHEIRA, M. E. (1987) – *Desenvolvimento dos recursos humanos em Portugal: cenários até 2005*. Lisboa, Gabinete de Estudos e Planeamento – Ministério da Educação e Cultura.
- GHILLARDI, F. e C. SPALAROSSA (1988) - *Guia para a organização da Escola*. Porto, ASA
- HAAG, D. (1981) – *Pour le droit à l'éducation: quelle gestion*. Paris, I.I.P.E. - Unesco
- HALLAK, J. (1991) - *Invertir en el futuro: definir las prioridades educacionales en el mundo en desarrollo*. Madrid, Edit. Tecnos/Unesco
- IIEPE (1982) – *Cours intensif de formation sur la méthodologie de la carte scolaire-Rapport*. Paris, Institut International de Planification de l'Éducation/UNESCO
- LEWIS, Arthur W. (1955) – *The theory of economic growth*. Londres, George Allen and Unwin Ltd.
- LOPES, A. Simões (1971) – *As funções económicas dos pequenos centros*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian/Centro de Economia e Finanças
- (1995) - *Desenvolvimento regional*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian
- LOPES, R. (1993) - "As autarquias nas encruzilhadas do desenvolvimento". in: COSTA *et al.*, 1993, pp. 187-204
- LOUREIRO, J. E. (1985) - *O futuro da educação nas novas condições sociais, económicas e tecnológicas*. Aveiro, Universidade de Aveiro
- M'BOW, A. M. (1982) – *Las raíces del futuro*. UNESCO, Paris
- MARTINS, A., ARROTEIA, J., GONÇALVES, M. (2002) – *Sistemas de (des)emprego: trajetórias de inserção*. Aveiro, Universidade de Aveiro
- MENDRAS, H., FORSÉ, M. (1983) - *Le changement social*. Paris, Armand Colin



- MOZZICAFREDO, J. (1993) - "Estratégias políticas de desenvolvimento local". in: COSTA *et al.*, 1993, pp. 77-102
- MUSGRAVE, P. W. (1984) – *Sociologia da educação*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian
- NETO, F. P. M. e FROES, C. (2002) – *Empreendedorismo social: a transição para a sociedade sustentável*. Rio de Janeiro, Qualitymark Editora
- NUNES, A. S. (1964) - "Portugal, sociedade dualista em evolução". in: *Análise Social*. 7-8, pp. 407-462
- NÚÑEZ, Violeta (2002) – *La educación en tiempos de incertidumbre: las apuestas de la Pedagogía Social*. Barcelona, Gedisa Editorial
- O.C.D.E. (1987) - *Papel da educação no desenvolvimento sócio-económico*. Lisboa, GEP/ME
- 1989 - *O ensino na sociedade moderna*. Porto, Edições ASA
- 1989 - *L'Education et l'économie dans une société en mutation*. Paris, O.C.D.E.
- OLIVEIRA, A. C. (1993) - "Autarquias locais e desenvolvimento: novos e importantes desafios". in: COSTA *et al.*, 1993, pp. 17-26
- PNUD (2003) – *Human development report 2003*. New York, United Nations Development Programme
- (2004) – *Relatório do desenvolvimento humano 2004*. New York, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- PERROUX, F. (1987) – *Ensaio sobre a filosofia do novo desenvolvimento*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian
- PORTER M. (1990) – *A vantagem competitiva das nações*. São Paulo, Editora Campus
- QUINTANA-CABANAS, Jose Maria (1989) – *Sociología de la Educación*. Madrid, Dykinson
- RIBEIRO, D. (1983) - *O processo civilizatório*. Petrópolis, Ed. Vozes
- RASSEKH, S. e VAIDEANU, G. (1987) - *Les contenus de l'éducation*. Paris, Unesco
- ROSTOW W. (1960) – *The stages of economic growth*. Cambridge, University Press
- S.E.A.R.L./M.A.I. (1981) - *Livro branco sobre a regionalização*. Lisboa, Secretaria de Estado da Administração Regional e Local - Ministério da Administração Interna
- SAÉNZ, O. - coord. (1988) - *Organizacion escola*, Madrid, Anaya
- SILVA, M. e TAMEN, M.I. (1981) – *Sistema de ensino em Portugal*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian
- STOR, W.B. (1974) – “Interurban systems and regional economic development”. in: *Desenvolvimento Regional*. Lisboa, Instituto Superior de Economia (3º Caderno – Policopiado)
- UNESCO (1985) – *La démocratisation de l'éducation*. Paris, UNESCO
- VAIZEY, John (1967) – *La educación en el mundo moderno*. Guadarrama, Madrid
- VALE, Mário (2005) – *Teorias e políticas de Desenvolvimento Regional*. Lisboa, Centro de Estudos Geográficos – Universidade de Lisboa (Programa de disciplina – Policopiado)
- WILLIS K. (2005) – *Theories and practices of development*. New York, Routledge



## **Reflexões sobre a avaliação do ensino superior politécnico**

### **Introdução**

A expansão registada pelo subsistema 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 subsistema 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 que se colocam ao funcionamento e à organização deste subsistema de ensino.

Referidos na LBSE os princípios orientadores do ensino superior universitário e politécnico, o funcionamento das escolas e a actuação do seu corpo docente é regulamentado por diversos documentos legais. A consulta de outros textos, nomeadamente o "Memorando do Ensino Superior", permite-nos o aprofundamento de muitas reflexões relacionadas com o estado recente deste subsistema de ensino.

Embora globalmente consideradas, questões relacionadas com a democratização do ensino superior, as suas relações com a sociedade e a autonomia das instituições de natureza universitária e politécnica, não estando esgotadas na sua abordagem e considerandos, têm vindo a ser gradualmente substituídas por outras preocupações mais relacionadas com a natureza e a qualidade do ensino, a natureza da investigação e a internacionalização destas instituições.

Englobando aspectos distintos, ao ensino superior universitário são atribuídas por lei, responsabilidades diferentes das do ensino superior politécnico. Razão pela qual o processo de avaliação em curso, embora assente em princípios comuns deve contemplar algumas nuances. Em causa está não a diversidade e a organização deste subsistema, mas o seu funcionamento, tendo presente alguns dos pressupostos teóricos que devem orientar a actuação dos estabelecimentos que fazem parte desta rede de ensino.

### **O ensino superior e os princípios orientadores da avaliação.**

O aprofundamento das questões relativas às funções do ensino superior, esboçado noutra local (cf: Arroteia, 1998) merece, mesmo assim, algumas referências. Estas prendem-se com a responsabilidade das instituições no âmbito da formação dos recursos humanos e nas suas relações com o meio.

Sobre a primeira, recordamos ser uma das atribuições fundamentais do ensino superior a "formação de recursos humanos" e de "diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em sectores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade portuguesa" (cf: LBSE; artº 11º). Daqui decorre a necessidade prática destas formações se ajustarem aos perfis dominantes do mercado de emprego, sem esquecer o seu contributo no desenvolvimento de alguns dos sectores e áreas mais carenciadas.

Neste contexto cabe ao ensino superior "estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo", "incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e a criação e difusão da cultura" e "suscitar o desejo permanente e aperfeiçoamento cultural e profissional..." (cf: LBSE; artº 11º).

Estes princípios estão de acordo com o processo de desenvolvimento da nossa sociedade e a sua evolução humana, tecnológica e global. Por isso consideramos que a "re-socialização dos saberes" deve constituir, para além de uma das funções primordiais da formação inicial, uma das responsabilidades de todas as instituições de ensino universitário e politécnico.

Diversos contributos teóricos referem-se à importância do ensino superior como motor primeiro do processo de desenvolvimento endógeno que carece algumas áreas do nosso território. Reconhece-o igualmente a LBSE (artº 11º) quando defende que o ensino superior deve: "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".

Estes princípios só podem ser cumpridos se a intervenção dos estabelecimentos de ensino superior se fizer sentir, com maior ênfase, num quadro espacial determinado, onde as relações de inter-acção e de reciprocidade sejam mais aprofundadas. Daqui decorre que a "territorialização da formação" constitui uma das metas a prosseguir por estas instituições e uma das preocupações do seu funcionamento.

Sendo certo que uma das tarefas fundamentais destas instituições é justamente a de: "incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e a criação e difusão da cultura" (artº 11ª da LBSE) e que dentro de uma lógica actual do seu funcionamento destas instituições estas se devem assemelhar a sistemas abertos e permeáveis ao meio, contamos que a "partilha da inovação" constitua mais um dos princípios genéricos que orienta a organização e funcionamento destes estabelecimentos escolares. E, por conseguinte, questões a ponderar no processo de avaliação

### **Princípios orientadores da avaliação do ensino superior**

Os aspectos a considerar neste processo de avaliação estão contidos em diversos documentos de enquadramento e de referência. A este respeito a LBSE (artº 49º) defende que a "avaliação continuada" do sistema, nos seus aspectos "educativos e pedagógicos, psicológicos e sociológicos, organizacionais, económicos e financeiros". Já a Lei nº 38/94, de 21 de Novembro, estabelece as "bases do sistema de avaliação e acompanhamento das instituições do ensino superior".

Transcrevem-se os princípios basilares deste sistema de avaliação (artº 6º):

O "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".

Por sua vez estabelece a referida legislação que, em relação ao sistema nacional de avaliação e acompanhamento das instituições do ensino superior, o Ministério da Educação deve assegurar os princípios de:

- *harmonia*
- *coesão*
- *credibilidade.*

O seu cumprimento está 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" e que permita às instituições "adoptarem livremente... as medidas que entendam mais adequadas para suprir os estrangulamentos e insuficiências eventualmente detectados" (cf: Despacho nº 72/97).

O mesmo documento, secundado por legislação posterior (cf: Decreto-Lei nº 205/98 de 11 de Junho), defende que este processo deve seguir o "método da contratualização" entre as instituições e o Governo.

Da cronologia adoptada refere-se o estabelecimento de duas fases principais:

- *auto-avaliação*
- *avaliação externa.*

Esta última fase deverá ter seguimento com a avaliação global do ensino superior (*meta-avaliação*).

A constituição do Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior, responsável por 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. 11º da Dec.-Lei nº 205/98), obriga a que este desenvolva a sua actividade:

- baseado numa "informação actualizada"
- observando "as interdependências entre o sistema global do ensino superior e a sociedade civil e transnacional, formulando os princípios a observar no sentido de garantir um desenvolvimento sustentado".

Para além de outros aspectos que garantem a representatividade dos diferentes actores sociais e das entidades particulares e oficiais mais representativas, da constituição de comissões separadas dentro deste órgão e da criação de Conselhos distintos para o ensino superior público e privado, importa assegurar a aplicação dos princípios anteriormente referidos que subjazem a todo o processo.

Estabelece o Decreto-Lei nº 205/98 que a coerência global do sistema de avaliação será garantida 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".

De acordo com o mesmo documento, a credibilidade do processo de avaliação será garantida:

- pelos recursos às mesmas comissões externas de avaliação;
- aos padrões de elevada exigência e 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 devemos ter presentes no processo de auto-avaliação institucional e, sobretudo, na avaliação externa.

De qualquer forma importará realçar que a aplicação dos princípios já referidos de harmonia, coesão e credibilidade, são assegurados pelo Ministério da

Educação com vista garantir a unidade e a coerência do processo de avaliação, nomeadamente entre o sector público e o sector privado.

Por outro lado, dada a continuidade do processo de avaliação e o seu carácter obrigatório e cíclico, importa atender ao esforço dispendido pelas instituições avaliadas e à necessidade de minimizar os custos inerentes a este processo. Entendemos assim que pelas funções que exerce e responsabilidades que a Lei lhe atribui o CAEP deverá recolher e manter actualizados os dados constantes do processo de avaliação, podendo disponibilizar às equipas de avaliação externa um conjunto de elementos, devidamente actualizados, que permitam reduzir o tempo de recolha e o esforço das instituições na procura de alguns elementos.

A constituição de uma base de dados, a nível do CAEP, actualizada semestralmente (de preferência no início de cada um dos semestres), deve constituir-se como um instrumento fundamental de apoio às Comissões de Avaliação Externa e ao acompanhamento do Conselho às instituições de ensino superior politécnico.

Por outro lado, a reflexão já realizada pelas equipas de avaliação e pelos seus membros no âmbito do processo de avaliação do ensino superior em curso, deverá ser disponibilizada por forma a fomentar a "cultura de avaliação" em todas as unidades do sistema.

Dada a sua natureza e diversidade compreendemos que nem todos as instituições se situem ao mesmo nível de esclarecimento, de recursos, de organização e de procedimentos, para cumprirem as responsabilidades que a legislação actual lhes impõe. Contudo o aprofundamento dos mecanismos de auto-avaliação e de avaliação externa, bem como a sua realização periódica, deverão promover o desenvolvimento dessa cultura e a generalização dos procedimentos de avaliação por forma a garantir um melhor acompanhamento do sistema de formação e de contratualização entre o Ministério da Educação e as próprias instituições de ensino superior politécnico.

Referem-se alguns dos aspectos relativos ao funcionamento das instituições de ensino superior a considerar 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 poderão constituir-se como os principais referenciais do processo em curso, nomeadamente os que respeitam:

- à apreciação global do processo de avaliação;
- à apreciação individualizada dos itens constantes do guião de avaliação;
- às recomendações a dirigir às instituições

Parece-nos que este conhecimento valorizará as funções do CAEP, dignificando as próprias instituições. Por outro lado, poderá constituir-se como um elemento fundamental para o seu acompanhamento e, sobretudo, para a melhoria da formação dos alunos, do desempenho institucional e do contributo das instituições de ensino superior na evolução da sociedade portuguesa.

Jorge Carvalho Arroteia - Presidente do Conselho de Avaliação – Ensino Superior Politécnico Privado (APESP) (99.5.30)

## **Nota sobre a avaliação institucional em Portugal**

*In memoria: Professor Doutor Adriano Moreira (Univ. Técnica de Lisboa)*

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, de natureza privada e 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 defendendo na sua essência, estimular a melhoria da qualidade das actividades desenvolvidas e a informação e 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 no futuro.

A responsabilidade geral do processo de avaliação e de acompanhamento do ensino superior é da responsabilidade do Ministério da Educação 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 e o garante da qualidade e da excelência necessários 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 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 concelhos, conjuntamente com outras individualidades indicadas pelo Ministério da Educação e por outras entidades, constituem aquele Conselho Nacional.

O desenvolvimento do processo de avaliação acima referido exige a mobilização de um conjunto de recursos, financeiros e humanos, capazes de assegurarem o cumprimento global dos objectivos anteriormente mencionados. Por outro lado, pressupõe uma adequada participação das entidades representativas e das instituições a avaliar por forma a garantir a harmonia, a coesão e a credibilidade de todas as fases deste processo de avaliação e da recolha dos seus resultados.

Tendo em consideração o peso da avaliação institucional importa 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 nº. 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-se 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.

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 “re-socialização dos saberes”, atribuição que indo além do seu contributo na formação inicial obriga estas instituições a responder às necessidades de aperfeiçoamento, cultural e profissional, da população.

Estas actividades circunscrevem-se prioritariamente num determinado contexto geográfico, “territorialização da formação”, o que sugere o

desenvolvimento destas acções orientadas preferencialmente para esse contexto e a atenderem às necessidades do tecido produtivo, incentivando o trabalho e a investigação científica contribuindo desta forma para a “partilha da inovação” que acompanha todo o processo de desenvolvimento.

Estes princípios orientadores das funções das instituições de ensino superior estão presentes no processo de avaliação institucional sugerindo uma estratégia nacional de avaliação regular e periódica de todos os estabelecimentos de ensino superior e o desenvolvimento de um modelo contractualizante segundo o qual as instituições através das “entidades representativas” e directamente são chamadas a pronunciarem-se sobre os resultados da avaliação institucional.

Estes os aspectos essenciais que identificam o processo de avaliação em curso que embora iniciado em 1994 e abrangendo então todas as universidades públicas, foi encerrado em 1999 para dar lugar, a partir de 2000, a um programa vasto e uniforme de avaliação de todas as instituições de ensino superior, universitário e politécnico, públicas e privadas. O ciclo ora iniciado, com a duração de cinco anos, abarca em simultâneo com a auto-avaliação institucional, a avaliação externa e simultânea (no ensino universitário e no ensino politécnico) dos cursos nas diferentes áreas científicas.

Esta a tarefa que envolve todos os membros do Conselho Nacional de Avaliação como entidade responsável de todo o processo de avaliação e de acompanhamento das instituições de ensino superior em Portugal.

Jorge Carvalho Arroiteia (Set/2000)

## **“A presença da qualidade e a cultura da organização”**

*Homenagem ao Professor Doutor Adriano Duarte Rodrigues*

A oportunidade da celebração dos 25 anos da Faculdade de Ciências do Desporto e de Educação Física da Universidade do Porto, e o honroso convite que o Presidente do Seu Conselho Pedagógico, Professor Doutor Rui Proença Garcia nos endereçou para participar neste evento, permitiu-nos elaborar algumas reflexões sobre este tema complexo, relacionado com a presença da qualidade e a cultura da organização.

Tarefa que muito nos honra por podermos ter assento nesta mesa, conjuntamente com os Senhores Professores Sebastião de Azevedo e António Paula Brito, que reconhecemos pelos seus atributos académicos e intelectuais.

### **1. Introdução**

Difícil se torna numa sessão desta natureza analisar com a devida profundidade as relações existentes entre os sistemas sociais e os modelos de organização educacionais. Tema demasiado vasto e complexo e com efeitos evidentes sobre quaisquer processos de reforma e de democratização do sistema educativo, como sejam os que vivemos, de momento, em Portugal.

Do mesmo modo não se torna fácil apreciar as relações entre a qualidade e a cultura das organizações, nomeadamente das organizações escolares, nos processos de aprendizagem dos alunos, que se esperam ver melhorados no quadro da actual reforma do sistema de ensino. Tão pouco nos parece possível equacionar os seus efeitos sobre as mudanças curriculares, os métodos de gestão e a melhoria das práticas docentes, bem como apreciar o seu contributo sobre a evolução da própria sociedade portuguesa.

Das várias dificuldades sentidas neste tipo de análise, o que implicaria uma abordagem interdisciplinar e aprofundada, uma delas resulta, em primeiro lugar, do processo de democratização do ensino e do acréscimo significativo de alunos que temos vindo a registar, embora por razões distintas, a nível da educação pré-

escolar, do ensino secundário e sobretudo do ensino superior. As outras dificuldades resultam dos modelos da própria sociedade, que configuram as práticas de gestão dos sistemas de ensino, bem como do interesse com que hoje em dia as comunidades científica e educativa e de um modo geral a sociedade dedicam à educação e que comprovam as afirmações mais consistentes de que a educação constitui, por si só, um importante factor de desenvolvimento e de mudança social.

Como o têm reconhecido outros autores, entre os principais agentes desta mudança contam-se não só a natureza das aprendizagens e os resultados da investigação, mas também a acção da própria população docente a qual, dada a sua responsabilidade no processo de socialização dos alunos ou ainda pelos papéis desempenhados dentro da comunidade leva a que sejam considerados como co-responsáveis destas transformações.

## **2. Alguns princípios estruturantes**

Apreciar as relações entre a qualidade e as organizações numa sociedade em mudança - por via das profundas transformações sociais e políticas, económicas e culturais experimentadas nos diversos recantos do planeta não se torna fácil mesmo limitando a nossa atenção ao sistema educativo português o qual, tal como acontece com os sistemas educativos doutros países, se apresenta como uma estrutura complexa, marcada por numerosas interacções sociais e sujeito aos mais diversos condicionalismos de ordem filosófica, política, histórica, cultural, religiosa e comportamental. Este tipo de relações torna cada vez mais intrincada a análise das relações que este estabelece entre a sociedade, identificada como um supra-sistema e os restantes sub-sistemas sociais.

Tal tipo de análise não deixa, por isso, de se agravar se atendermos às funções que geralmente atribuímos aos sistemas educativos no seu todo e de entre as quais se destaca a 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), e que obriga as instituições escolares a facultar *"a cada um dos seus alunos o nível (e o tipo) de conhecimentos necessários para que essa adaptação se processe sem choques nem distorções, facilitando assim as relações entre todos os membros de uma mesma comunidade "* (ARROTEIA; 1991; 28).

Reconhecemos, no entanto, que as relações entre os sistemas sociais e educativos não se quedam pelo cumprimento desta única função. Em primeiro lugar devido à própria definição de sistema educativo: *"o conjunto de meios pelo qual se concretiza o direito à educação"* devendo 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. 1º). Em seguida pela forma como este se organiza: *"o sistema educativo desenvolve-se segundo um conjunto organizado de estruturas e de acções diversificadas, por iniciativa e sob responsabilidade de diferentes instituições e entidades públicas, particulares e cooperativas"* (artº 1º).

Mais ainda, porque além das funções anteriormente expressas e dos condicionalismos que resultam dos princípios orientadores em que assenta a sua estrutura, 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..."* (artº 2º). Doutra forma, deverá facilitar *"o desenvolvimento das capacidades de reflexão crítica estimulando a capacidade de formulação de juízos pessoais e a intervenção dos alunos nos diversos sectores da vida social, bem como a abertura necessária para o prosseguimento das actividades de formação contínua que entendemos serem indispensáveis neste período de pós-revolução termo-nuclear"* (ARROTEIA; 1991; 32) em que vivemos.

Trata-se, afinal, do cumprimento de mais uma das funções primordiais da educação que exige, na sua essência, a aceitação de um *"espírito democrático e de cidadania"* que favoreça a todos os membros da sociedade o desempenho de papéis responsáveis e a participação no cumprimento dos diversos objectivos que o sistema educativo no seu conjunto e a instituição escolar em particular se

propõem alcançar. A isso obriga o artº 2º da L.B.S.E. que 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...*"

Não sendo de todo em todo necessário prosseguir com a apreciação da nossa Lei de Bases do Sistema Educativo, tarefa difícil de concretizar, ou mesmo de se proceder a uma análise mais cuidada das diversas funções e posições filosóficas da educação - do *idealismo* ao *radicalismo* ou do *voluntarismo* ao *mecanicismo* - não esqueçamos de assinalar as múltiplas correlações, imediatas e diferidas, que se estabelecem entre o sistema educativo e os restantes sistemas sociais.

Tão pouco deixamos de assinalar, à semelhança do que FAURE preconizou, esse tipo de relação dialéctica que se estabelece entre ambos: o sistema escolar reproduz e contribui, simultâneamente, 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, para o efeito, aos conhecimentos acumulados pelos seus antepassados.

Note-se, no entanto, que esta capacidade de vencer algumas das barreiras sociais, culturais e tecnológicas, abrindo assim 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 esta acção social conducente à mudança. Tal é de facto o entendimento de F. CAILLODS (1989; 26), ao considerar a mudança das estruturas educativas como uma das condições fundamentais para a "*melhoria institucional*" e da qualidade dos sistemas educativos, uma vez que a imagem corrente é a de se associar aquelas estruturas "*a uma máquina pesada e autoritária, factor de*

*bloqueio e de imobilismo, mais voltada para os seus próprios problemas ou conflitos internos que para a sua missão".*

Como o reconhece, por outro lado HABERMAS, *"o nível de desenvolvimento duma sociedade é determinada pela capacidade de aprender permitida pelas instituições"* (cf: ARROTEIA; 1991; 34), pelo que entendemos ser imprescindível relacionar a capacidade de inovação de qualquer sistema social com o tipo de organização e a estrutura formal dos sistemas educativos. Nestas circunstâncias convirá recordar a natureza da escola como *"organização social"* e a importância dos diversos factores que pesam na promoção de um *"clima local"* que tendo em conta as condições políticas e económicas, os recursos materiais e humanos, bem como a influência de outros factores internos e externos à instituição escolar, promova o melhor ambiente e oportunidade para o desenvolvimento da organização escolar.

### **3. Dificuldades e entraves**

Mas vamos aos princípios orientadores do nosso sistema educativo: *"a administração e gestão do sistema educativo devem assegurar o pleno respeito pelas regras de democraticidade e de participação..."* (artº 43º); ou ainda; *"o sistema educativo deve ser dotado de estruturas administrativas de âmbito nacional, regional... e local que assegurem a sua interligação com a comunidade..."*. E se pensarmos no caso do ensino superior a autonomia que os estabelecimentos deste nível de ensino gozam, deverá ser *"compatibilizada com a inserção destes no desenvolvimento da região e do País"*. Excelente mensagem que a todos nos consola...

Mas passemos além. Ao reflectirmos sobre os múltiplos factores que hoje em dia afectam a configuração dos sistemas educativos dominados por um conjunto de inter-acções *"obedecendo a uma lógica particular"* (cf: MINON, in: LANDSHEERE, 1979, 254), não devemos esquecer um outro elemento que tem igualmente contribuído para alterar o seu tradicional funcionamento. Referimo-nos novamente à procura social da educação e à explosão 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.

Com efeito, 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, característico de algumas sociedades, é igualmente considerado como um dos principais responsáveis pelas transformações operadas em diferentes sistemas educativos que, na actualidade, se vêm confrontados com um aumento exagerado da sua população. Para tanto muito terão contribuído não só factores de natureza demográfica resultantes, nalguns casos, da persistência da natalidade elevada, 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.

Para além destes aspectos e da acção de outros condicionalismos de ordem económica e social, resultantes da melhoria do nível de vida e das perspectivas de mobilidade social registadas em largos estratos da população, podemos acrescentar as medidas de política educativa que têm favorecido um maior ingresso dos jovens, quaisquer que sejam as suas origens geográficas e sociais, nos sistemas de formação. Na sua globalidade estas medidas têm permitido o acesso de grandes faixas da sociedade e não só um reduzido número de elites, aos diversos bens e serviços culturais contribuindo, por esta via, para a situação de "anomia" registada em diversos subsistemas de ensino.

Assim, 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 nem sempre, de forma satisfatória, os novos modelos de organização e de gestão conseguiram responder. Trata-se, com efeito, de uma conseqüência inevitável decorrente do processo de democratização do ensino o qual tem sido acompanhado por um aumento, constante, do acréscimo de recursos disponíveis, nem sempre correspondido pelo aumento da qualidade tão reclamado pela sociedade actual.

Tal facto é particularmente sentido quando se reconhece ser o insucesso escolar um fenómeno devido a múltiplos factores de ordem cultural, política, económica e pedagógica, se bem que muitas vezes devido à incapacidade do estado em garantir "*a aprendizagem dos códigos culturais de base*" a parte da sua população, nomeadamente a determinados estratos sociais oriundos dos meios populares (cf: CAILLODS; 1989; 324). Contudo, como é reconhecido em diversos estudos internacionais, 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 (cf; CAILLODS; ob. cit; 11).

Este fenómeno tem vindo a acentuar-se quer nos países industrializados, quer no conjunto de países em vias de desenvolvimento, o que 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 também, 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, os métodos e os resultados alcançados porem frequentemente em causa a eficácia dos sistemas educativos.

Nestas circunstâncias compreendem-se as expectativas que se colocam aos modelos de gestão do sistema escolar, os quais terão obrigatoriamente de privilegiar, nos seus princípios e fundamentos, 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 cabal inserção na comunidade.

Não deixam, no entanto, de serem relevantes os problemas que hoje se colocam ao cumprimento destas finalidades: os problemas político-estratégicos

decorrentes da modernização dos sistemas educativos e da universalização do ensino pesam cada vez mais na adopção de uma política coerente e concertada que atenda aos interesses e necessidades dos diferentes grupos sociais. A mudança das estruturas administrativas e as alternativas relativas à centralização-descentralização do sistema, pesam também na definição de uma política coerente que consigne a autonomia, acrescida, das autarquias locais no processo educativo.

Por fim a penúria de recursos ou a sua desigual distribuição no território constituem outro grupo de problemas que afectam a gestão corrente de qualquer sistema educativo, não obstante o aumento generalizado da informação que hoje constitui apanágio das sociedades ocidentais. 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 não só para a melhoria das condições do ensino, mas ainda para inovação e a qualidade que se pretende imprimir no processo ensino-aprendizagem.

#### **4. Sobre a qualidade no "sistema educativo"**

Como já notamos, a qualidade constitui, de facto, uma das preocupações fundamentais não só dos pais e professores, mas ainda dos empregadores que utilizam esta mão de obra. Para tanto muito terá contribuído não só a enorme segmentação do mercado de trabalho, mas a constante mutação, técnica e tecnológica, que caracteriza as sociedades contemporâneas. Daí, portanto, que o aumento da formação da população activa constitua, segundo F. CAILLODS (1989; 24), uma das formas das nossas sociedades entrarem na "*era da informação*" a qual irá beneficiar não só a melhoria da qualidade da formação em geral - pela utilização, até, de novos métodos de ensino - mas ainda pela promoção de novas oportunidades de emprego e de reciclagem que esta situação acarreta.

Como referem RASSEKH e 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 (discentes e docentes) e das transformações sociais, económicas, políticas ou tecnológicas registadas nas últimas décadas nas sociedades ocidentais, alguns estudos prospectivos referem que *"no ano 2001 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"* (RASSEKH e VAIDEANU, ob. cit., 88). Por este motivo a educação terá 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).

Mas será tal possível na escola, enquanto organização e instituição complexa, povoada por uma multidão de alunos e professores, com origens sociais e culturais diferenciadas, motivações, expectativas e interesses igualmente muito divergentes? E será ela possível em todas as escolas ou sómente nas chamadas "escolas eficazes"? A resposta a esta questão passa, necessariamente, pelo cumprimento de um certo número de metas a cumprir pelo sistema educativo no seu conjunto às quais não devem ficar indiferentes a posição assumida pelos seus responsáveis.

Na sua globalidade estes deverão imprimir nas suas relações com os colaboradores mais directos um tipo de liderança assente na democratização, participação e motivação humanas, na racionalidade e na qualidade dos serviços educativos. A propósito das relações entre alguns destes pilares evocamos João Oliveira (in: Xavier, Sobrinho e 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"*.

É este o grande desafio ao qual continuamos a responder.

Contudo, como o referem C. Cruz e 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". Daí que seja de esperar que a tão almejada "qualidade em educação" seja atingida quando todos os envolvidos no processo educacional - alunos e professores, pais e funcionários, comunidade -, alcançarem a satisfação do seu trabalho. Não é por isso difícil de entender como estes diversos actores sociais são os verdadeiros "clientes" do ensino. E não esqueçamos de incluir neste grupo o próprio Ministério da Educação, com a diversidade de estruturas centrais e regionais, pedagógicas e administrativas, como sendo igualmente cliente do próprio sistema educativo. Mas mesmo nesta situação a esta entidade cabe 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 postulados pensamos de imediato no esforço de transformação das estruturas educativas de forma a incentivar não só uma auto-formação contínua e permanente dos agentes educativos (em particular dos professores), mas igualmente dos seus utentes através da abertura e do fortalecimento do "espírito crítico" que permitam à educação poder assumir-se como "um meio de desenvolver a consciência e não unicamente um instrumento de treino e de endoutrinamento" (idem; ibidem, 93).

Embora recorrendo às diversas tecnologias, de tipo audio-visual ou às novas tecnologias de informação, os agentes educativos têm assim múltiplas responsabilidades: promovem não só a aprendizagem dos alunos (transmissão de conhecimentos), mas acima de tudo favorecem o desenvolvimento humano dos seus discípulos estimulando a sua participação e criatividade com vista à sua integração social e à preparação para o exercício de uma actividade profissional.

Para além de um instrumento passivo de socialização, a escola deverá tornar-se, juntamente com os demais agentes de socialização (nomeadamente os meios de comunicação social), num elemento activo desse mesmo processo estimulando



não só a transmissão do saber mas ainda o desempenho sucessivo e simultâneo de "papéis" que facilitarão a integração dos alunos na vida adulta. Trata-se, no fundo, da chamada "*capacitação profissional*" que deverá assegurar "*uma especialização laboral, característica das sociedades desenvolvidas e com elevada divisão do trabalho*" (ARROTEIA; 1991; 33).

Embora teóricamente tal seja possível, na prática, porém, são inúmeros os entraves que impedem esta dinâmica interna dos sistemas educativos. Com efeito, muitas dessas dificuldades são por todos, conhecidas quando estudamos os fundamentos económicos, sociais, políticos, legislativos, históricos, culturais e filosóficos que condicionam aqueles sistemas. Note-se ainda que para além destes entraves não devemos negligenciar a importância dos factores de ordem demográfica e orçamental que contrariam qualquer processo de mudança subjacente às reformas educacionais.

Da mesma forma não podemos ainda deixar de referir os condicionalismos impostos pelos modelos de gestão estabelecidos a nível central, pelas carências de pessoal e, sobretudo, pela motivação e participação dos docentes no processo de inovação pedagógica que deverá acompanhar a correspondente inovação tecnológica específica das "*sociedades futuras*" nascidas da "*revolução termonuclear*" (cf: RIBEIRO, 1978). À semelhança, aliás, de outros autores, acreditamos que o sucesso desta inovação passará necessariamente pela ampla participação do pessoal docente na gestão do sistema educativo e pela sua motivação nas reformas em curso.

Sem pretendermos esgotar as funções clássicas do "*management*" (empresarial e escolar), recordamos apenas que a motivação constitui um dos factores mais relevantes no assumir dos comportamentos individuais no seio das organizações. Com efeito, sem esquecer a "*hierarquia das necessidades*" que segundo MASLOW poderia justificar o cumprimento de certas tarefas, ou os trabalhos mais recentes de Mc GREGOR sobre as motivações individuais entendemos, à semelhança, aliás, de GHILLARDI e 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 nos textos da actual reforma.

### **5. Sobre a realidade portuguesa**

Reportando-nos à realidade portuguesa, a Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei 46/86) defende nos seus princípios gerais (art. 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"*. Mas que dizer, no entanto, do *"job enrichment"* do pessoal docente que segundo GHILLARD e SPALAROSSA (1989, 35), constitui o terceiro requisito indispensável à motivação do pessoal docente? E qual o modelo a implementar?

A leitura atenta de diversas obras especializadas bem como a leitura que fazemos de diferentes contributos sobre esta matéria, expressam as diferentes orientações que hoje animam os diversos 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 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"*, funcionando independentemente das pressões, internas e externas que sobre ela se exerçam. Daí que a *"rigidez"* e o *"mecanicismo"* constituam as características fundamentais das organizações que funcionam de acordo com os seguintes princípios basilares (cf: GHILARDI e SPALLAROSSA; 1989; 24 ):

- *especialização das incumbências*
- *estandardização do rendimento*
- *unidade de comando e centralização da tomada de decisões.*

Mais próxima do modelo que hoje perfilhamos, as diversas abordagens que sustentam a *"teoria das relações humanas"*, desenvolveram-se a partir do estudo

dos "*componentes humanos da organização*", do conhecimento do seu comportamento, dos hábitos e das motivações dos trabalhadores.

Nesta perspectiva assentam, como já referimos, as teorias de Mc GREGOR, nas suas relações com a teoria de Maslow (baseada na hierarquia das necessidades humanas). Com efeito, como o referem outros autores, as necessidades sociais, de estima e de auto-realização são tão importantes como as necessidades primárias de natureza fisiológica e de segurança. Contudo se aplicadas ao management educacional, qualquer instituição escolar tem de ser entendida como um complexo "*sistema aberto*", *em condições... de exprimir elevados níveis de interacção com o ambiente*" (cf: GHILARDI e SPALLAROSSA; 1989; 25).

Por estas razões a administração educacional surge-nos, assim como uma operação complexa identificada por diversas funções (*prever, organizar, dirigir, coordenar e controlar*, na perspectiva de FAYOL ou já, *planificar, organizar, seleccionar, dirigir, coordenar, informar e orçamentar* - POSCORB - segundo GULICK e URWICK), sujeitas a interacções diversas entre a escola e o seu meio ambiente. Daí, portanto, que o conhecimento da comunidade onde a escola se insere constitua uma das primeiras condicionantes da decisão estratégica e da orientação global das actividades a desenvolver pela instituição escolar.

Esta função deverá ser mesmo estimulada pelo Estado, como uma das condições fundamentais para se conseguir o almejado "*desenvolvimento endógeno*" e a promoção social das diferentes regiões. Com efeito como nota TEDESCO (in: CAILLODS; 1989; 331), "*a função do Estado não deverá ser a de impor um modelo cultural determinado mas a de encorajar o recurso a valores e a formas de organização reflectindo um acordo essencial*", reconhecendo-se como essenciais a "*solidariedade*", a "*criatividade*", a "*participação*" e a "*eficiência*".

Notemos, a propósito, alguns ensinamentos carreados pela teoria sistémica. Neste caso, se identificarmos a instituição escolar a uma empresa, interessada em manter o maior número de ligações com o seu meio ambiente, tal só é efectivado a partir de um processo organizacional que permita a optimização perfeita dos

recursos humanos e materiais existentes de forma a garantir-se o cumprimento de um conjunto de objectivos comuns. E no cumprimento de tais objectivos contam-se, necessariamente, os valores anteriormente referidos os quais não deixam de estar contidos no estatuto profissional dos professores.

Sem pretendermos discutir as fraquezas (e as virtudes...), dos diversos estatutos da carreira docente, dos ensinos não superior ou do ensino superior, pensamos que os incentivos, de ordem financeira, de status, o prestígio pessoal e o enriquecimento laboral, contrariam a tão almejada valorização dos recursos humanos e a participação que desejaríamos ver prosseguida ao nível do sistema de ensino português. 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 de cada um dos seus agentes não forem totalmente satisfeitas.

Se aceitarmos como permissa 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 no termo da actual centúria; 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 terceira alternativa: a inclusão de uma estratégia administrativa e organizacional que favoreça a descentralização administrativa e a autonomia institucional promovendo, assim, um maior empenhamento, individual e colectivo nas tarefas educativas da responsabilidade não só de pais e professores, mas de toda a comunidade educativa. Só assim, estamos em crer, será possível integrar os diferentes pressupostos da

administração educativa e a manutenção das componentes estruturais básicas a nível quer do sistema de decisão, quer do sistema operativo.

Recorde-se, a propósito, que o sistema de decisão deverá abarcar funções de planeamento, de informação e de controlo, integrando o sistema operativo todos os órgãos responsáveis pela realização e execução dos planos e programas e pela gestão dos recursos materiais, humanos, técnicos e económicos.

Só desta forma, porém, será possível promover uma estratégia educacional que sem pôr em causa o equilíbrio dos sistemas sociais e educativos garanta um adequado desenvolvimento económico e repartição da riqueza, a promoção das igualdades de acesso e de sucesso educativos, a harmonia entre a quantidade e a qualidade do ensino, a satisfação das necessidades básicas e profissionais à população docente e discente, a esperada inserção das instituições escolares no tecido social económico e cultural e a afirmação de um modelo de gestão, mais humanista e participativo, que gostaríamos de ver desenvolvido nas nossas escolas.

Para finalizar diremos que o cumprimento destas metas a atingir, no domínio da política educativa não podem pôr em causa nenhum dos pressupostos anteriormente referidos mas devem, isso 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...; a procura crescente da educação e a promoção das igualdades de acesso; a explosão do conhecimento e a natureza dos recursos disponíveis; a harmonia entre a quantidade e a qualidade do ensino*" que deverá beneficiar todos os estratos etários e sociais da população portuguesa " (cf: Arroteia; 1991; 166).

Tenho dito.

\*Intervenção na sessão: "*A presença da qualidade e a cultura da organização*" - FCDEF/UP; Março/2001



## **Universidade de Aveiro: um percurso e um futuro a construir** <sup>22</sup>

*Homenagem ao Professor Doutor Victor Gil*

Decorridas mais de duas décadas sobre a criação da Universidade de Aveiro é oportuno recordar alguns aspectos que têm marcado a sua acção enquanto instituição de ensino superior e de investigação, promotora do desenvolvimento urbano e da região onde está sediada. Ao fazê-lo evocamos um conjunto de vivências e de experiências recolhidas ao longo dos anos em que temos exercido a nossa actividade profissional - de investigação, docência e outras – em domínios distintos, mas tendo sempre em conta a matriz cultural e as exigências de carácter deontológico específicas do sistema de ensino superior e da organização universitária a que pertencemos.

Assinalar as marcas que ao longo destas últimas três décadas registam a vida da U.A. é evocar as etapas mais significativas do seu crescimento; é recordar a acção dos seus directos responsáveis; é reconhecer a dedicação e entrega de alguns dos seus mais distintos e anónimos, colaboradores; é evidenciar o trabalho de todos os “pioneiros” que acreditaram na matriz de um novo projecto educativo universitário, distinto dos moldes tradicionais de Coimbra ou do Porto, que se foi edificando nos campos de Santiago; é reconhecer a capacidade de aceitação e de acolhimento (embora com alguns laivos de desconfiança) da sociedade local e das empresas da região para com este promissor projecto universitário criado pelo governo marcelista, em Dezembro de 1973.

Evocar o percurso histórico da U.A. é, ainda, assinalar a visão estratégica dos construtores deste projecto, do seu campus, dos seus modelos de formação e de inter-acção social; é relembrar a dedicação dos seus obreiros, presentes ou infelizmente já ausentes do nosso quotidiano e desta comunidade universitária; é evidenciar a formação aqui realizada e a disseminação dos conhecimentos, por via também dos processos de investigação desenvolvidos ao longo do tempo e

---

<sup>22</sup> Revista *Linhas* – UA: Agosto-2005

nos mais diversos contextos sociais onde trabalham os nossos diplomados; é reconhecer a acção do corpo docente e dos funcionários que aqui prestam serviço; é saber ler nas marcas do nosso campus, as etapas de construção do actual sistema de ensino superior na sua relação com a construção da nossa democracia.

Oportuno é, igualmente, recordar a presença ainda constante dessa primeira geração de docentes, de funcionários e de alunos, que integram esta comunidade e que desempenham uma função relevante, a de guardiães do velho templo e dos projectos e princípios orientadores que animaram a criação desta instituição universitária.

Como assinalamos noutros trabalhos consagrados ao estudo do subsistema de ensino superior, a construção e avaliação de um projecto nesta área reveste facetas distintas que outros estudos de natureza académica não deixam igualmente de realçar. A perspectiva que temos defendido valoriza a apreciação do desempenho institucional universitário assente em cinco pilares fundamentais:

- o primeiro, relacionado com a quantidade e natureza da formação dos recursos humanos (diplomados), que a nível local e nacional têm contribuído para o enriquecimento do “capital humano” indispensável ao processo de desenvolvimento do nosso país e sociedade;

- o segundo, tem-se afirmado na diversidade das aprendizagens (relacionadas com a formação inicial e pós-graduada), directamente relacionadas com as necessidades do mercado de emprego (e de outras, menos relevantes), que têm permitido aumentar a “literacia” da nossa população escolar;

- o terceiro, tem tido a sua grande representatividade na investigação realizada intra-muros e em articulação com as empresas, as quais têm beneficiado da partilha da inovação indispensável à afirmação da economia e da sociedade de conhecimento dos nossos sistemas, social e universitário;

- o quarto, reunindo aspectos já anteriormente assinalados, tem-se afirmado através da “re-socialização” dos saberes, que os programas de formação ao longo da vida hoje preconizam e tentam aprofundar;



- o último, relacionado com a territorialização da formação e da investigação, atende à ligação destas actividades com o contexto físico, social, económico e cultural mais próximo das escolas que integram a Universidade de Aveiro.

Recordar o contributo desta instituição universitária em todos estes domínios implicava uma referência à natureza dos serviços que a identificam, bem como à especificidade do campus e da sua população. Em curso estão diversos programas relacionados com a verificação da intangibilidade, da identidade, da heterogeneidade e do ciclo de vida destes serviços, cujos resultados abonam a favor da sua natureza e qualidade. Através deles e de um longo processo de avaliação, os seus consumidores, internos e externos, têm sido chamados a pronunciarem-se sobre a adequação da formação e sobre os resultados da investigação pura e aplicada ao processo de crescimento das empresas e das actividades e serviços sedeados na região e fora dela.

Mais do que uma referência aos resultados destas acções, importa assinalar que a percepção da qualidade dos serviços relacionados com a educação terciária aqui ministrada não é inseparável do modelo nem das práticas de gestão que têm marcado o governo desta instituição. Nem podem deixar de evocar a participação, individual e colectiva, dos muitos actores que têm tomado parte activa nas decisões relativas aos processos que têm acompanhado a construção desta instituição universitária. Tão pouco pode desmerecer a participação dos demais que hoje constituem a nossa comunidade universitária e cujo contributo tem sido indispensável para a consolidação dos resultados conhecidos. Contudo interessa valorizar outras experiências e saberes e desenvolver novos projectos, participados e inclusivos, que reforcem a colaboração de todos e não apenas de parte da população universitária.

Os desafios que se colocam à manutenção dos lugares cimeiros que identificam a nossa instituição universitária entre as suas congéneres, continuam a exigir opções estratégicas (e um acompanhamento adequado), de natureza pedagógica, científica, de gestão de recursos humanos e de natureza financeira, de reconhecida validade e interesse comum.

A imagem que espelha o ordenamento e o arranjo exterior do campus da U.A. ilustram, para além as diversas etapas que assinalam a sua construção, a permanência de um fio condutor que presidiu ao seu planeamento, execução e que serve de referência à população que aqui estuda e trabalha. Como clientes e beneficiários deste sistema, assinalamos o nosso regozijo em pertencer a esta comunidade de haveres, de saberes e de experiências e de reconhecer a força e a identidade deste projecto que identifica, em Portugal e no exterior, a “marca” desta Universidade. Ela é por demais conhecida não só na ‘cidade salgada’ onde habitamos, mas já entre os estados que perpetuam, neste velho continente, o nome dos amores do antigo Zeus pela sua princesa, Europa.

## **POSFÁCIO**

### **Balanço<sup>23</sup> (2010)**

Tal como acontece em ensaio de natureza científica, a cerimónia em que participo corresponde ao “Posfácio” ou adenda, em que um autor e alguns dos seus “companheiros de jornada” reúnem-se para partilhar os resultados do trabalho colectivo centrado na actividade de docência e de investigação, cumprido entre 1978 a 2008 nesta instituição universitária. Um período longo que correspondeu às fases de arranque, de afirmação e de consolidação da Universidade de Aveiro e do subsistema de ensino superior português, ao qual procurei dar o meu melhor embora reconheça nem sempre o ter conseguido. Um trabalho árduo iniciado nas Universidades de Lisboa e do Porto, alicerçado em colaborações pontuais no subsistema de ensino superior e em organismos centrais dos ministérios da Educação e da Ciência e Ensino Superior e consolidado na Universidade de Aveiro.

Aqui ficam indexadas diversas notas e acções que correspondem a fases distintas de um processo evolutivo, de natureza morfogenética – dependente da estrutura, dos processos e do tempo - que ousou assemelhar ao ciclo evolutivo de Davis e às suas fases de juventude, maturidade e velhice. Um ciclo complexo que no caso vertente se pode escrever em 4 andamentos, durante os quais se formatou uma memória académica e um sentido de vida baseado no estudo, no sentido de pertença e na disponibilidade de partilha com o mais próximo.

Passo a recordar:

**1 – Iniciação académica** A admissão nesta instituição universitária, em 1978, ao tempo do Sr. Reitor Victor Gil e tendo como presidente do C.C. o Professor Renato Araújo, deu azo ao relançamento de um projecto de doutoramento que

---

<sup>23</sup> Intervenção proferida na sessão de homenagem que lhe foi dedicada no decurso do VI Simpósio sobre Organização e Gestão Escolar (Universidade de Aveiro, 25OUT2010)

norteou a minha actividade durante o quinquénio de 1978 a 1983. Embora inicialmente destinado à área de Ambiente, o convite do Sr. Professor J. E. Loureiro para integrar o Departamento de Ciências da Educação permitiu aprofundar o trabalho de investigação académica numa época em que a ausência de apoios directos ficou marcada por inúmeros sacrifícios e incompreensões. Não interesse invocá-las tanto mais que ao fim de desse quinquénio, com a defesa do doutoramento em Ciências Sociais – o primeiro a ser realizado na Universidade de Aveiro, nesta área científica - e o envolvimento de outros colegas, ficaram criadas as condições para a afirmação da área de Sociologia da Educação e Administração Escolar, do Departamento de Ciências da Educação. Os resultados, estamos a colhê-los neste encontro que marca o interesse, a tenacidade e o desenvolvimento que alguns colegas com quem tive a honra de partilhar o dia-a-dia universitário conseguiram alcançar. O meu obrigado a todos vós que quiseram manifestar, com a vossa presença, a honra que tenho nesta sessão.

## **2 – Desenvolvimento académico**

Com a contratação como Professor Auxiliar, em 1983, seguiu-se um período de grande trabalho não só na consolidação da referida área científica como, ainda, no prosseguimento de trabalhos de investigação relacionados ainda com o tema da tese de doutoramento. Importa lembrar que tendo realizado provas académicas numa área não totalmente relacionada com o Departamento que me acolhia não foi totalmente benéfico. Contudo a continuidade dos trabalhos no âmbito da Demografia Social vieram a permitir a realização das Provas de Agregação e os concursos para Professor Associado (em 1989) e no ano seguinte (em 1990) para Professor Catedrático da U.A.. Foi uma fase intensa durante a qual estive envolvido na gestão do D.C.E., em diversos projectos de investigação, em muitos júris académicos na área científica emergente das Ciências da Educação e na participação em órgãos científicos de diversas instituições do ensino superior politécnico, entretanto criadas. Entre elas destaco a Escola Superior de Educação de Viseu e a Escola Superior de Hotelaria e Turismo do

Estoril, a cujas Comissões Instaladoras tive a honra de presidir; os conselhos científicos dessas escolas e da Escola Superior de Tecnologia e do Mar (IPLeiria), em que participei. Destaco ainda a colaboração à Universidade Católica Portuguesa. Esta postura de grande participação universitária perdurou até 2002. Dela ficaram momentos de grande partilha com as novas instituições de ensino superior então criadas, mas também algumas marcas de incompreensão institucional. Não importa recordá-las.

Não posso deixar de assinalar, durante este período, os aspectos mais relevantes dessa actividade. Em primeiro lugar a cooperação académica com algumas instituições de ensino superior, em particular a Universidade do Minho e com o seu grupo de Administração Educacional, inicialmente dirigido pelo Prof. João Formosinho e depois pelo Prof. Licínio Lima. Com eles partilhámos projectos formativos cujos resultados ficaram plasmados na formação de vários colegas que hoje estão a nosso lado. Então entendemos que mais do que reprodução “in loco” das nossas orientações, devíamos privilegiar a abertura a novos contextos de formação, de investigação e de pensamento académico com outras instituições universitárias. Regozijamo-nos com a intensificação desta cooperação institucional que permitiu a consolidação da área de Administração Educacional nas novas instituições universitárias e para a qual contribuiu, é bom reconhecê-lo, a Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação.

Recordamos ainda, neste período, o desenvolvimento de projectos de investigação com outras instituições universitárias, em particular com a Universidade de Bordeaux III, a Universidade de Poitiers e a Universidade de Léon; a participação em projectos de avaliação institucional sobre o ensino da Língua e Cultura Portuguesa em Espanha, no Luxemburgo e na Suíça; a realização de diversas pesquisas e trabalhos relacionados com a situação escolar e as comunidades portuguesas no estrangeiro.

### **3 – Participação académica e institucional**

A formação e a experiência acumuladas até então levaram-nos, entre 1987 e 1994 e de 2002 a 2005, a desempenhar um conjunto de tarefas que nos afastaram

temporariamente da U.A. e dos seus problemas internos. Embora ausente não deixei de partilhar com os colegas as minhas e as suas preocupações uma vez que sempre defendi que o desempenho académico só ganharia se acompanhado por experiência relevante no âmbito do sistema educativo. Continuo a defender o mesmo princípio, mas reconheço que tal postura nem sempre é reconhecida pelas instituições.

Boas e más lembranças ficam gravadas no desempenho da D.G.E.S., na gestão do FOCO, na I.G.E., no C.C.P.F.C.P. e no C.N.A.V.E.S. Devo recordar algumas das minhas preocupações nesses momentos: na D.G.E.S., o envolvimento na abertura e das E.S.E.s e na preparação do lançamento do programa institucional da profissionalização em serviço e do seu modelo de formação (PFAP) a cargo dessas instituições; a coordenação do processo de reorganização das Faculdades de Letras com a criação dos ramos educacionais para a formação de Professores e a defesa e inclusão de novas áreas de investigação científica, como as Artes, nos planos individuais de formação académica no estrangeiro em áreas não subsidiadas pelos organismos de investigação: caso das bolsas da D.G.E.S.

No FOCO, dei primazia à criação de uma rede de gestores regionais do programa de formação contínua de professores e de formação centrada nas escolas, defendendo intransigentemente a relevância dos aspectos pedagógicos sobre os administrativos nas candidaturas apresentadas ao PRODEP. Infelizmente não foi possível aprofundar o programa de formação FORGEST destinado ao pessoal não docente, mas acreditamos que alguns esforços então dispendidos vieram a dar os seus frutos noutras iniciativas de formação.

A passagem pela Inspeção Geral de Educação foi uma ousadia. Um estranho da administração central do Estado, oriundo do meio universitário, sugeria outras formas de intervenção, novas acções de formação ao corpo inspectivo, outras formas de comunicação com a comunidade inspectiva, através de um boletim e com a sociedade civil, através da criação de “pólos” regionais da I.G.E. Não podia dar certo até porque não tinham sido resolvidas, de início, as relações que mantinha com o programa de formação contínua e uma remodelação no meio do percurso deixou-me, tal como ao tonto, no meio da ponte, desorientado.

Já a criação do Conselho Coordenador de Formação Contínua de Professores, sabiamente coordenado pelo Professor Sérgio Machado dos Santos, permitiu recuperar os ensinamentos anteriores e participar num órgão que ainda hoje se mantém e ao qual, depois de uma ausência motivada por razões que se assemelham a períodos menos recomendáveis da nossa história política, passámos a integrar.

A participação no Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior, como Presidente do Conselho de Avaliação do Ensino Superior Politécnico – A.P.E.S.P., foi mais um período de grande enriquecimento pessoal e profissional. Sob a orientação do Sr. Professor Adriano Moreira foi possível consolidar uma relação de franqueza com as demais instituições de ensino superior, nomeadamente as Universidades, e de participar num processo de implementação da auto-avaliação e da avaliação externa, cujos resultados não deveriam ter caído, como tal veio a suceder, antes de uma apreciação mais rigorosa dos pressupostos, dos resultados e das possibilidades do processo de avaliação em curso. Sem comentar as orientações políticas subsequentes parece-nos que as soluções encontradas podem não ter correspondido, em absoluto, aos pressupostos de mudança então definidos.

Na continuidade destas participações participei ainda no processo de regulação do ensino superior quando da criação da Inspeção Geral da Ciência e do Ensino Superior. Foi um convite que aceitei consciente das dificuldades que iria encontrar mas crente que não podia deixar de dar este último contributo ao sistema que me acolhia há mais de três décadas. Em todos os momentos procurei valorizar as responsabilidades de académico e de Professor da U.A., de cidadão empenhado e livre, comprometido com o futuro do meu país e do sistema de ensino que me acolhia.

#### **4 – Lição de vida**

As tarefas desempenhadas na U.A. e no âmbito dos serviços centrais do recém-criado M.C.E.S., estavam concluídas em 2005 quando regressei da I.G.C.E.S. Deparei então com o quadro de Bolonha já formatado internamente

restando apenas a adaptação dos cursos ao modelo então criado. Foi neste período final da minha vida académica que procurei colaborar na preparação de alguns dossiers relacionados com os Mestrados e o Doutoramento em Ciências da Educação e na criação da área científica de Educação Social da UA. Consciente do fim da minha carreira universitária, decorrente até das novas regras de aposentação estabelecidas, preparei a retirada académica consciente do valor da equipa de colegas que me cercavam e confiante no seu trabalho futuro. Assim aconteceu em Outubro de 2008. De então para cá foi o iniciar de novos projectos ao serviço e à medida do ser humano e do seu desenvolvimento cultural e humano de que destaco a criação de uma biblioteca digital especializada em assuntos da emigração: a “emigrateca portuguesa”.

Nestes trabalhos prossigo o mesmo projecto e os valores que me animaram ao longo do percurso académico e profissional que percorri, procurando honrar os meus colegas e amigos, os meus familiares e também os cidadãos aveirenses que sempre me acompanharam. Não podendo ter agradado a todos peço publicamente desculpa a todos os que se julgam devedores deste gesto. Muito obrigado!

De forma sentida a todos dedico este breve poema que evoca o meu estado de espírito e sentimentos.

É bom encarar com serenidade e lucidez  
A marcha do tempo,  
A necessidade e a oportunidade de mudança.  
Não somos eternos!  
A duração do nosso ser  
Depende da consistência física,  
Da natureza das aprendizagens  
Da investigação e dos ensinamentos  
Que construímos ao longo da vida.  
Como outro produto de “consumo”  
O “código de barras” que nos acompanha  
Ditou o prazo de validade da nossa acção.  
É bom que o reconheçamos!  
Confortados com o esforço do nosso desempenho  
A busca da verdade,  
E a doação ao próximo,  
Decidimos partir  
De bem connosco e com o semelhante  
Que nos acompanhou nesta longa jornada.  
O que não presta ficou para trás,



Coberto pelo pó do tempo  
E esquecido no baú das inutilidades.  
É hora de partir,  
De deixar os lugares e as pessoas queridas  
Que nos ajudaram a crescer.  
Como a morte cega que nos persegue,  
Vamos continuar, em passo certo  
Adiantando-nos à “irmã” que nos espreita.  
Como “actor”, no palco da vida,  
Um adeus profundo  
Ecoa nas profundezas do nosso ser  
E obriga-nos a sorrir  
E a clamar bem firme:  
Obrigado amigos, até amanhã.  
Até sempre!

25OUT2010

# A emergência do diretor da escola: questões políticas e organizacionais

organizadores:  
António Neto-Mendes  
Jorge Adelino Costa  
Alexandre Ventura

universidade de aveiro



theoria poiesis praxis



## Desafios para a educação no século XXI

Reflectir sobre os desafios da educação no futuro, constitui um repto deste Forum que reúne autarcas e professores interessados no desenvolvimento de projectos animados pela Rede Viseu Educa e que nos mereceu a deferência e convite da CMV para esta conferência inaugural. Uma tarefa que assumimos com gosto que nos faz recordar tempos idos em que participámos na instalação do ensino politécnico nesta cidade e distrito, partilhando com diversos colegas e com o Ministério da Educação, os passos iniciais do lançamento da sua ESE. Este é um desafio que continuamos a assumir como cidadão, interessado nos caminhos e futuro do sistema de ensino português e na mudança que interna e externamente, condicionam a sua missão, evolução, desempenho e responsabilidades.

Como os demais sistemas sociais também os sistemas educativos estão sujeitos à variação dos seus contextos interno e externo, à procura dos alunos, à oferta da rede e à disponibilidade do seu corpo docente. Se tal tão bastasse os seus resultados dependem ainda de outros factores relacionados com as políticas educativas que estabelecem metas e objectivos, 2 disponibilizam meios e repartem responsabilidades num processo acrescido de descentralização entre o poder central e as escolas e entre o poder central o poder local.

Neste processo são chamados a família e a comunidade; os alunos e os professores; a escola, enquanto organização pedagógica e as instituições sociais, culturais, desportivas, religiosas locais que acompanham o desenvolvimento humano da população, em particular dos mais jovens. Esta é uma tarefa complexa a que somos chamados a reflectir numa sociedade em constante e contínua mutação, alicerçada no contributo sistémico, individual e colectivo que cada um de nós: organizações escolares, pais, autarcas, alunos e professores, dão na consecução de projectos direccionados para a vida e desempenho da escola; no aproveitamento e qualificação dos alunos; na inclusão e o desenvolvimento humano da população escolar, que no seu dia transporta diversas heranças culturais e económicas, familiares e comunitárias, alicerçadas no seu meio de origem e tantas vezes em confronto com o projecto da organização escolar que a pretexto da sua missão e carácter - porque aberto a toda a população -, esquece os objectivos essenciais inscritos no desenvolvimento humano de cada um dos seus alunos.

É missão da organização escolar, enquanto nó fundamental do sistema educativo, responder eficazmente às muitas necessidades educacionais – dos alunos, das famílias, da comunidade - nos nossos dias. Uma missão que passa pela articulação de saberes e trabalhos centrados em três pilares fundamentais: na instrução e socialização dos alunos, bem como na sua qualificação e preparação para a vida activa. Tomando como exemplo o ensino básico - enquanto elemento estruturante dos saberes fundamentais da criança -, a instrução reparte-se por ciclos distintos da vida escolar do aluno, destinados à consolidação e ao alargamento de aprendizagens de matérias fundamentais no domínio das línguas, da matemática, das ciências, das ciências sociais, das artes e da tecnologia. Trata-se de uma missão completada por actividades e vivências promotoras do desenvolvimento socio-afectivo e das relações interpessoais da população escolar, acompanhada pelos efeitos de uma socialização que completa a sua inserção na vida social.

Na sua complementaridade e concretização, as aprendizagens deste ciclo de estudos visam a qualificação e autonomia do aluno tendo em vista o seu

desempenho 3 pessoal e mais tarde profissional, conferido pelo ciclo obrigatório de ensino secundário e/ou profissional. No dia a dia da sua vivência escolar, o aluno segue o aprofundamento de um programa escolar, elaborado em função de um conjunto de aprendizagens e de actividades tidas como essenciais à formação e ao desenvolvimento de competências disciplinares e pessoais, orientadas pelo corpo docente. Salientamos as competências - intelectuais, relacionadas com a aprendizagem e exploração da informação, a resolução de problemas, o pensamento crítico e criativo; - metodológicas, baseadas no método de trabalho, no domínio das tecnologias de comunicação e de informação; - pessoais e sociais, garantidas pelo auto-conhecimento e cooperação; - comunicacionais, promotoras da inserção no seu meio.

Reconhecendo que os esteios desta formação são os professores, é fundamental o papel e apoio da família como garante do processo formativo do aluno, da sua integração escolar e social, do seu desenvolvimento humano e pessoal durante o ciclo de vida escolar e fora dele. Para tanto cabe ao Estado - ao poder central e ao poder local -, assumir as suas responsabilidades e deveres na construção de uma sociedade justa, inclusiva, democrática e participativa. O conjunto destes considerandos remete-nos para um referencial de funções e de atribuições do sistema educativo, centrado na Escola e na acção comunitária, nos interesses da população escolar e na sua integração social e cultural. Mais ainda: obriga-nos a centrar a nossa atenção sobre os contextos imediatos da sua evolução e desenvolvimento, baseados em previsões construídas na actualidade. Tomamos em especial atenção o contexto demográfico, responsável pela procura e frequência futura; pela oferta e adequação da rede e de cursos; pela alteração da matriz organizacional e configuração do próprio sistema.

Diversas perspectivas de análise podem ser utilizadas: da Economia à Sociologia, da Ciência Política à História; do Direito à Demografia. Optamos por esta última que se preocupa com os aspectos quantitativos do sistema: as entradas e saídas; o processo e o sucesso, com os valores de aproveitamento e retenção, do desperdício escolar, isoladamente e na sua relação com outras situações como o nº de professores, os equipamentos e salas de aula, a relação com os grupos

etários da população em idade escolar, o montante de professores/aluno. Estes são apenas 4 alguns aspectos que cabem no domínio de uma análise actual e prospectiva do sistema educativo na sua relação com factores demográficos e sociais, também económicos e culturais, que hoje e aqui podem se apreciados. Vejamos alguns aspectos.

Tendo em conta a evolução da população portuguesa, verifica-se que a nossa situação demográfica tem vindo a agravar-se no decurso do último meio século, através de um crescimento moderado de habitantes – nos últimos anos, mesmo a sua redução – e uma variação em sentido inverso dos movimentos migratórios: acréscimo da emigração e redução da imigração. Tal situação tem conduzido a uma situação de Inverno demográfico traduzido numa redução acentuada dos nascimentos, crescimento moderado dos habitantes, aumento progressivo dos idosos e a variação dos movimentos migratórios, comprova os efeitos de um regime de transição demográfica em evolução marcado por amplas e profundas mudanças sociais. Estas decorrem das alterações nas condições de vida e de emprego, que têm vindo a reforçar a tendência para o “crescimento zero” dos habitantes no nosso país, para a “dependência demográfica” em que vivemos e para o “despovoamento estrutural” que tende a acentuar-se em grande parte do nosso território.

A continuidade e os efeitos destas situações acarretam alterações de vida na actual e nas gerações vindouras, não só a nível nacional, mas também no contexto da UE28 e dos países mais desenvolvidos do globo. Trata-se de um fenómeno radicado nas mudanças económicas, sociais e culturais que advêm da industrialização e da concentração dos excedentes rurais nas áreas urbanas, da emancipação da mulher e da sua participação no mundo do trabalho, da terciarização da sociedade e do aumento de instrução dos habitantes, da alteração profunda dos padrões culturais dominantes, da revolução social e reprodutiva em curso. Não bastassem estas razões acresce a evolução do mundo do trabalho, o acréscimo do desemprego, a inserção tardia dos jovens no mercado de emprego, a dependência destes em relação aos seus familiares, a alteração das vivências e

dos núcleos familiares, a intensificação dos fenómenos de mobilidade e a precariedade dos vínculos laborais.

Estas situações convergentes no tempo actual, no espaço e na sociedade portuguesa em regime de dependência demográfica e financeira, justificam um olhar atento sobre o futuro da nossa sociedade, que no seu conjunto aponta para uma redução ainda mais acentuada de habitantes e de alunos a entrar no nosso sistema educativo. Regista-se, assim: - a tendência de um crescimento moderado da população traduzida num aumento de apenas de 150 milhares de habitantes entre 2001 e 2011 (Total de 10,542 Milhões de habitantes) e de uma quebra a partir de então; - o crescimento negativo das componentes do saldo natural (decrécimo de nascimentos, que baixaram para valores inferior a uma centena de milhar em 2011 – cerca de 82,0 milhares na actualidade - e variação dos óbitos e do saldo migratório (aumento da emigração e quebra da imigração), a partir de 2010; - o aumento da esperança de vida à nascença (76,67 anos para os homens e 82,59 anos para as mulheres, em 2012), do envelhecimento na base (por redução de nascimentos) e no topo (por acréscimo de idosos) da nossa pirâmide demográfica. Tal leva a que desde 2000 a percentagem de idosos (> 65 anos) seja superior à dos jovens (< 20 anos) e dos idosos (>65 anos) sobre o conjunto da população portuguesa.

Não sendo uniforme à escala nacional, nem tão pouco a nível das diversas regiões e municípios, tem vindo a acentuar-se com as disparidades espaciais, a litoralização das áreas metropolitanas e o despovoamento do interior. As clareiras demográficas existentes obrigam-nos a um olhar atento sobre a oportunidade de certos “investimentos demográficos” polarizados por Agrupamentos escolares e associações locais permitem reduzir a dependência social e fomentar a manutenção de certas formações laborais.

É aqui que a escola, enquanto organização social, com a sua missão, objectivos, estrutura interna, normas, população e deveres, assume um papel de relevo quer na socialização precoce sobre uma determinada realidade social, quer na sua relação e desempenho face à comunidade onde se insere e aos parceiros a que se associa. Trata-se de uma missão complexa tendo em conta a diversidade e

a tipologia destas unidades orgânicas, a sua afiliação hierárquica, os recursos de que dispõe, o “ethos” organizacional que a identifica, a população que acolhe. Tal agrava-se ainda pelos ciclos de vida que a animam – decorrentes da renovação das gerações que acolhe, da evolução da comunidade que serve, dos projectos que anima – bem como das relações que estabelece com os alunos e suas famílias, com os parceiros sociais e as associações comunitárias, com a hierarquia e da imagem que constrói.

Por natureza as relações que estabelece com a sua população firmam-se em contratos de laborais e de aprendizagem, avaliados anualmente e desempenho dos professores. Também pelos projectos que estabelece com as autarquias e pela reflexão que promove em torno do seu desenvolvimento e resultados. Uma avaliação que se quer menos Taylorista e Fordista, mas centrada na pessoa e no desenvolvimento humano dos alunos, na sua preparação para a vida em sociedade, no incentivo à carreira académica. Tudo isto, juntamente com a superação de tantas necessidades – reais e ocultas – que carrega a população escolar.

Importa aqui salientar o valor inqualificável da vida e das boas práticas institucionais centradas no desenvolvimento humano do aluno, no diálogo parental, na cooperação social, nas sinergias da organização escolar com as demais instituições sociais, que promovem e garantem o desenvolvimento harmonioso do aluno e da sua personalidade, da sua realização pessoal e projectos futuros; do respeito pela sua origem e diversidade e da confiança que estabelece entre os seus colaboradores e parceiros de formação.

Como é possível construir um cenário idílico de Escola, no meio de uma “arena” de interesses e obrigações, de incertezas e responsabilidades, de diversidades culturais e diferenciadas? As prioridades estabelecidas por Portugal no horizonte 2020 apontam objectivos e medidas estratégicas em domínios e temáticas relacionadas com: - Competitividade e internacionalização; - Inclusão social e emprego; - Capital Humano; - Sustentabilidade e eficiência no uso de recursos. À Escola cabe ter um papel activo no cumprimento das metas que nos



permitam ultrapassar as barreiras das desigualdades sociais, económicas e culturais que hoje nos assistem.

Acrescem a estas condições os constrangimentos reais impostos pelas assimetrias territoriais, modelo de administração pública, vivências e expectativas dos cidadãos. Neste contexto importa continuar a acreditar nos “custos de oportunidade” das reformas da educação como uma tarefa colectiva, dando particular realce ao papel do poder central e do poder local, à família e às organizações escolares. Mais ainda, à pessoa do aluno, ao seu contexto demográfico e familiar que assumem os efeitos adversos: - de uma alteração dos níveis e qualidade de vida; - do envelhecimento demográfico da população; - da evolução populacional comprometedora da realização de níveis de inovação capazes de susterm a desertificação humana e a fuga de recursos humanos mais qualificados; 12 - da situação de dependência destes países em relação aos movimentos migratórios externos, direccionados para os países mais desenvolvidos da União.

A situação anterior, que não é apenas demográfica, reflecte-se na capacidade produtiva dos países, mercado de trabalho, despesas públicas e qualidade de vida dos cidadãos. Por isso, deve ser considerada numa perspectiva multidimensional que tenha em consideração os efeitos espaciais dos contrastes sociais, há muito evidentes, e dos perigos da sua perpetuação. Embora sendo de enumerar a existência de diversos factores que condicionam o processo de desenvolvimento regional na sua dupla perspectiva, espacial e temporal (cf: Lopes, 1987, 19) pensamos, à semelhança de outros autores (Perroux; 1981 e Carneiro; 1988) que a formação de recursos humanos, sobretudo de nível superior, constitui um dos pilares fundamentais da "modernização humana, cultural, económica e social do país" (Carneiro, ob. cit, 23). Nestas circunstâncias, sucesso escolar alargado para além do período de escolaridade obrigatória e transmitido ao "sistema binário" do ensino superior (universitário e politécnico), deve constuir-se como um pilar fundamental dos processos de desenvolvimento sócio-económico e cultural e das reformas sociais em curso.

À semelhança do que Carneiro (idem, ibidem) observou, entendemos que aquelas instituições devem desempenhar "um papel vital no apetrechamento e contínuo aperfeiçoamento das lideranças regionais capazes de romper o círculo vicioso do subdesenvolvimento interior". Esta afirmação será tanto mais adequada quanto mais diversificada e extensa for a respectiva rede de formação e as aprendizagens se orientarem para as necessidades produtivas locais, capazes de sustentar a fuga da população activa e jovem e de atrair novos moradores em idade de procriação. Nesta perspectiva, subentende-se ser dever das instituições, universitárias e politécnicas, contribuir para a "mobilização eficaz da totalidade dos recursos endógenos em cada região", nomeadamente através da sua ligação com o meio e da fixação dos seus diplomados.

Este constitui um poderoso desafio da educação dos nossos dias. Desafio, este, que exige um "contrato social" alargado, atento à evolução da sociedade destes tempos, de ócio forçado a que muitos são obrigados sem o usufruto de direitos comuns a outros grupos de cidadãos e a deveres impostos aos "servos da gleba" deixando de fora alguns grupos de cidadãos. As medidas executadas pelos Municípios com vista à redução das condições de fixação dos seus habitantes e de despovoamento estrutural do território; ao equilibrar a balança demográfica e da contabilidade social (o deve-haver dos movimentos naturais e dos movimentos migratórios) merecem o nosso apoio se baseadas na consistência de propostas e iniciativas ajustadas no tempo, no espaço e em número, que marquem a sua razoabilidade e adequação ao "processo civilizatório" (Darcy Ribeiro) em curso. Com elas estamos a cumprir a educação e a fortalecer o sistema social e o sistema educativo do futuro. Este esforço não pode ser entregue, apenas, aos eleitos do poder local.

É forçoso que o poder central e as suas hierarquias sejam capazes de se articular com os Municípios na socialização e sucesso escolar dos alunos; na sua inserção laboral; na promoção da mobilidade social da população e na melhoria da qualidade da Escola – de todas as escolas – enquanto organizações sociais e educacionais, e na valorização do seu corpo docente. Neste aspecto a municipalização de funções diversas da educação – da competência do poder

central - podem atenuar os riscos de uma desertificação ainda maior do território português, do êxodo dos seus habitantes, da desadequação da organização educativa aos seus contextos, da falência da escola no seu todo.

Porque as organizações sociais devem ser constantemente avaliadas, desejamos que a realização deste Fórum permita encontrar caminhos mais assertivos para projectos que se mostrem menos eficazes; fortalecer os que apostem no desenvolvimento humano e na promoção social das populações e, quiçá, descobrir novos temas e rumos dos programas pedagógicos que permitam o desenvolvimento educativo e formativo de crianças e jovens, na com a colaboração de todos os agentes do sistema educativo local – pais, associações, empresas e autarquias – no sentido de fortalecer o compromisso estratégico e a cooperação efectiva entre o Poder Central e o Poder Local. Tal é possível se aliarmos os efeitos de sinergias a aprofundar ao sentido reformista do Poder e à conjugação das medidas de política social, educativa e cultural do país, com metas de crescimento, de inovação e mudança a cumprir num horizonte próximo. Apesar de envelhecido, dispomos de um capital humano fortalecido por indicadores de uma escolaridade terciária, solicitada a executar no 14 terreno os ensinamentos teóricos de uma formação superior. Ou será que esta não foi devidamente adequada para o futuro que já hoje vivemos? Não é aqui que que tal assunto deve ser redimido.

Defendemos, no entanto, a necessidade de reformas estruturantes solidificadas: - na construção de um edifício organizacional, pedagógico e científico assente em experiências locais sólidas; - orientado por profissionais e pensadores devidamente certificados, críticos e empenhados na condução do sistema educativo centrado no desenvolvimento humano do aluno; - suficientemente audaz para garantir um futuro melhor desta casa que hoje continuamos a construir. Estas são algumas questões que se colocam à sociedade, à educação e aos seus actores no início da actual centúria. Como exemplo de resposta, desejamos que se mantenha vivo o empenhamento, a execução e a avaliação crítica do “Programa Viseu Primeiro” na sua expansão e porvir. J.A. 7/JUL/2015 (CMViseu)



## **Contextos e desafios da ação social no ensino superior – 2017 <sup>24</sup>**

Neste encontro dedicado à análise das políticas públicas no ensino superior confrontamo-nos com diferentes saberes e experiências de exercício de poder Ministerial e académico, que nos sugerem uma outra leitura: a de beneficiário e colaborador dos Serviços Sociais universitários, num período que antecede a fase de expansão e de democratização universitária iniciado anteriormente a 1974. Tal facto permite-nos um olhar distinto da evolução, dos fins e da missão do sistema de acção social universitário, estruturado nos finais da década de noventa – Decreto-Lei nº 129/93, de 22 de Abril – que estabelece os princípios da Política de Acção Social no Ensino Superior e das melhorias introduzidas no sistema através da legislação posteriormente publicada.

A participação alargada de público neste encontro leva-nos, igualmente, a dirigir uma palavra de saudação a todos os obreiros deste subsistema de administração pública, afecto ao sistema de acção social universitária, pertencentes à UA e a outras instituições de educação terciária. Neste palco lembramos a formação académica na área da administração pública integrada nos curricula oficiais desta Universidade – curso de AP, do DCSJP - e da ESTGA – Administração Pública e Autárquica – e a prática da actividade profissional dos Serviços de Acção Social Universitária na UA. Pelo que conhecemos do seu desempenho e resultados tal tem permitido a esta Universidade afirmar-se como exemplo de uma Universidade atenta às necessidades da sua população académica, aberta ao diálogo e inovadora nos serviços prestados a toda a comunidade académica. Parabéns pelo vosso desempenho.

Indo ao tema deste encontro importa salientar como a evolução próxima do subsistema de ensino superior nas últimas quatro décadas é esclarecedora de diversos contextos sócio-políticos e económicos que assinalam a evolução da

---

<sup>24</sup> Universidade de Aveiro, 23 de junho de 2017.

Painel: “Ação Social e Políticas Públicas de Educação Superior”

procura social do ensino superior universitário e politécnico – representado nesta Universidade pela adopção do *sistema binário* – e pela capacidade de resposta dos responsáveis académicos e dos serviços de apoio à população estudantil. Recordamos a resolução de situações diferenciadas promotoras da democratização do ensino, do sucesso escolar, da integração social, do bem-estar e saúde da população discente, do seu desenvolvimento humano e do seu contributo na sociedade onde nos integramos. Para tanto basta ter presente a legislação relativa ao apoio social da população estudantil e os equipamentos sociais abertos a funcionários e à população docente.

Tomamos como referência a criação dos Serviços Sociais da Universidade de Lisboa e da Universidade Técnica de Lisboa - Decreto-Lei nº 47206 – cujo preâmbulo evoca a criação, em 1942, do Centro Universitário do Porto, na dependência directa do reitor da Universidade e com o fim de *“colaborar na formação integral dos alunos, proporcionando-lhes boas condições para se consagrarem ao estudo e a outras actividades complementares dentro de um espírito de perfeita cooperação e harmonia entre membros do corpo docente e os do corpo discente”*.

Estes fins, reafirmados pelo Decreto-Lei nº 46667, de 24 de Novembro de 1965 quando da publicação da estrutura jurídica do Centro Universitário do Porto, são transpostos para o diploma da criação dos Serviços Sociais da Universidade de Lisboa e da Universidade Técnica de Lisboa (Art. 1º-2 do referido D.L. nº 47206, de 16 de Novembro de 1966). De acordo com este texto a estes Serviços Sociais universitários:

- é atribuída adequada *“estrutura jurídica”* e governo autónomo, *“sem prejuízo da faculdade que assiste ao reitor de lhes dar instruções para o seu bom funcionamento e realização dos seus fins”* (Art. 1º-2),

- para além da população académica das duas Universidades podem ainda ocupar-se de estudantes das escolas superiores não universitárias *“se os directores destas assim o solicitarem”*, mediante autorização da Direcção-Geral do Ensino Superior e das Belas-Artes (Art. 1º-2),

- destinam-se “*de modo principal, a assegurar o funcionamento regular e permanente dos serviços considerados essenciais para a realização dos fins*” anteriormente previstos (Art. 2-1).

Mais ainda, na sua actividade “*procurarão chamar os membros do corpo docente e os do corpo discente a colaborarem nas suas actividades, de modo a realizar-se o ideal assinalado no art. 1º e proporcionar-se aos segundos uma experiência directiva e de organização*” (Art. 3º).

Reconhecemos que a possibilidade que então nos foi dada de participar em diversas actividades do S.S. da U.L., nomeadamente nos serviços de alojamento, alimentação e de procuradoria – que a partir de 1966, data da sua criação e durante seis anos beneficiámos enquanto aluno da Universidade de Lisboa – foi para nós a garantia de poder continuar os estudos universitários e uma escola de vida e de aprendizagem que não nos cansamos de aproveitar.

No mesmo ano de 1966, face à rede de universidades então estabelecida em Lisboa, Porto e Coimbra, foram criados os Serviços Sociais da Universidade de Coimbra – Decreto-Lei nº47303, de 7 de Novembro de 1966 - orientados para uma acção social na área da saúde, do alojamento e da alimentação – deixando lugar ao Centro Universitário – criado no âmbito da Mocidade Portuguesa - para o exercício de uma acção essencialmente cultural.

Ao tempo as medidas de política educativa, promotoras da democratização do ensino, consubstanciadas no alargamento do período de escolaridade obrigatória para seis anos, em 1964; na criação da rede de postos da Telescola, em 1965; na criação dos cursos técnicos, em 1972 e no processo da Reforma de Veiga Simão, em 1973, com o alargamento da escolaridade obrigatória para oito anos e a criação da rede de ensino superior universitário, onde se conta a UA, sugeriam um apoio especial à população estudantil nascida no pós-guerra e que desde os meados dos anos sessenta passou a frequentar, em maior número, o ensino superior.

Concomitantemente com a mudança social registada na sociedade portuguesa, associada ao desenvolvimento do turismo e da emigração; à industrialização e urbanização do país – em particular das áreas metropolitanas de Lisboa e do

Porto; ao *êxodo rural* e ao declínio das actividades do sector primário, regista-se uma procura crescente da educação, nomeadamente ao nível do ensino superior - e das possibilidades de promoção de mobilidade social que tal acarretava - que justificam o aumento da população académica nos três centros universitários e nas cidades que desde 1973 passaram a dispor de novos equipamentos universitários.

Com o alargamento da rede de Universidades e a criação do ensino politécnico cumpria-se um dos requisitos fundamentais da democratização no ensino superior através da maior acessibilidade geográfica a novos centros de ensino. Contudo a missão dos serviços sociais estabelecidos no final dos anos sessenta sugeria o preenchimento de outros requisitos fundamentais relacionados com a acessibilidade financeira dos alunos através da atribuição de bolsas de estudos, de alojamento e de outros benefícios aos estudantes mais carenciados. Dada a diversidade da origem geográfica e social dos estudantes e a complexidade da vida académica, o apoio a outros aspectos da vida diária da população discente passou a ser incluída na missão dos Serviços Sociais abrindo caminho para a oferta de um leque mais alargado de apoio de natureza financeira, desportiva, cultural e outras.

Depois da revolução de 1974 a construção do edifício organizacional dos serviços Sociais universitários vai responder ao acréscimo acentuado da procura na educação terciária, fortalecendo-se a partir dos finais dos anos setenta e nas décadas seguintes. Recordar-se a publicação do Despacho nº 313/77, de 19 de Dezembro que estipula a utilização dos mesmos critérios na atribuição das bolsas de estudo em todos os estabelecimentos de ensino superior. Logo no início da década seguinte a necessidade de harmonização da política de apoio social a esta população estudantil justifica a definição dos princípios gerais delimitadores da estrutura dos serviços sociais nas oito universidades e nos três Institutos universitários então existentes.

Estas obrigações estão consignadas no Decreto-Lei nº 132/80, de 17 de Maio, que consagra (Art. 2º e 3º):



*“Art. 2.º - 1 - Os serviços sociais têm por fim promover a execução da política de acção social escolar no âmbito do ensino superior.*

*2 - A acção social escolar tem por objecto a concessão de auxílios económicos aos estudantes carecidos de recursos, bem como a prestação de outros serviços aos estudantes em geral.*

*Art. 3.º São atribuições dos serviços sociais:*

*1) No âmbito da concessão de auxílios económicos aos estudantes carecidos de recursos:*

*a) Conceder bolsas e subsídios de estudo;*

*b) Conceder empréstimos;*

*c) Propor à respectiva instituição de ensino superior a concessão de isenção ou redução de propinas.”*

No que respeita à sua aplicação aos estudantes dá-se maior importância à situação sócio-económica dos alunos, estabelecendo-se três princípios elementares sobre a atribuição das bolsas de estudo (Portaria nº 453-A/85, de 12 de Julho):

*“1) Princípio da universalidade – traduzido no apoio indirecto a todos os estudantes em geral;*

*2) Princípio da justiça social – traduzido no apoio directo aos estudantes mais carecidos, sob a forma de bolsa de estudo e isenção de propinas;*

*3) Princípio da complementaridade – traduzido na concessão de benefícios directos que juntamente com os recursos familiares permitam ao estudante mais carecido a prossecução dos seus estudos”.*

Estes foram os princípios gerais então estabelecidos e ajustados pela Lei nº 108/88, de 24 de Setembro à autonomia das Universidades e à competência dos reitores quanto à orientação a seguir no apoio social aos alunos.

Em 1993 o Decreto-Lei nº 129/93, de 24 de Abril - Lei de Bases do Sistema de Acção Social - reconhece que *“A situação em que se encontra actualmente a acção social no ensino superior impõe uma profunda alteração no funcionamento dos serviços e no processo de atribuição dos benefícios sociais dos estudantes.”* Assim, *“a acção social escolar no ensino superior passa a*

*desenvolver-se no âmbito das respectivas instituições de ensino, cabendo-lhes definir o modelo de gestão a implantar e a escolha dos instrumentos mais adequados para executar a política definida pelo Governo, através do Ministro da Educação”.*

Na mesma parte do documento, pode ler-se: *“Para definir a forma de aplicação da política de acção social em cada instituição de ensino superior é instituído um conselho de acção social composto pelo reitor, por um gestor e por dois representantes dos estudantes, sendo um deles bolseiro. Este conselho fixa e fiscaliza o cumprimento das normas de acompanhamento e avaliação que garantem a funcionalidade e qualidade dos serviços prestados. (...)”*

A estrutura do sistema então criada assenta no Conselho Nacional para a Acção Social no Ensino Superior (órgão consultivo do Ministro da Educação); no Conselho de Acção Social (criado no âmbito de cada instituição de ensino superior) e nos Serviços de Acção Social, entendidos como *“unidades orgânicas das instituições de ensino superior, dotadas, nos termos dos estatutos da respetiva instituição, de autonomia administrativa e financeira”*.

A evolução crescente da procura de estudantes no ensino superior registada ao longo dos anos oitenta justifica a vasta legislação publicada nessa década onde se inscrevem os princípios orientadores da acção social no ensino superior e a definição da natureza, atribuições e estrutura dos Serviços de Acção Social da Universidade de Aveiro (SSUA) - Decreto-Regulamentar nº 4/86, de 9 de Janeiro. Estes documentos vão dando corpo à estrutura organizacional desse subsistema tão relevante para o funcionamento deste subsistema de ensino.

A referência a estes princípios, extensivos ao subsistema público de ensino superior universitário e politécnico, configuram uma das facetas da política educativa e das políticas públicas e a sua acção no domínio do direito à educação a um número crescente de população escolar. Como assinalam Turgeon e Savard<sup>25</sup> as políticas públicas do Estado relevam, justamente, *“d'une intervention*

---

<sup>25</sup> Turgeon, J. & Savard, J.F. (s/d) – “Politique publique”. In: *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*. Canada. Observatoire de l'administration publique.

*d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale sur un domaine spécifique de la société ou du territoire”.*

No caso em apreço a promoção, por parte do Estado, do direito à educação, integra-se no esforço mais vasto de democratização da sociedade e da educação, tal como está referido na Constituição da República Portuguesa (Art. 73º-2): “*O Estado promove a democratização da educação e as demais condições para que a educação, realizada através da escola e de outros meios formativos, contribua para a igualdade de oportunidades, a superação das desigualdades económicas, sociais e culturais, o desenvolvimento da personalidade e do espírito de tolerância, de compreensão mútua, de solidariedade e de responsabilidade, para o progresso social e para a participação democrática na vida colectiva”.*

Este tem sido um processo construído ao longo deste último meio século e que se tem vindo a consubstanciar na construção de um modelo de apoio social aos estudantes, periodicamente renovado em funções dos contextos demográfico, económico e político do país. Entre os documentos essenciais constam a já referida lei de Bases do Sistema de Ação Social no Ensino Superior - Decreto-Lei n.º 129/93, 22 de abril<sup>26</sup>; as Bases do Financiamento do Ensino Superior Público - Lei n.º 113/97, de 16 de Setembro e o Regime Jurídico e Bases do Financiamento das Instituições do Ensino Superior: Lei n.º 37/2003, 22 de Agosto<sup>27</sup> que atende ao valor das propinas na sua relação com a garantia da democratização do ensino.

Em data recente referimos o Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo a Estudantes do Ensino Superior - Despacho n.º 7031-B/2015, 24 de Junho de 2015. Refere o respectivo preâmbulo: “*Tendo em vista assegurar que nenhum cidadão português é privado do acesso ao ensino superior por insuficiência económica, o Ministério da Educação e Ciência tem desenvolvido uma política ativa de ação social escolar direta, através da atribuição de bolsas de estudo a*

---

[http://www.dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/17/Index\\_par\\_mot.enap?by=word&id=14](http://www.dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/17/Index_par_mot.enap?by=word&id=14)

18JUN17

<sup>26</sup> Com alterações introduzidas por: Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro e Decreto Lei n.º 204/2009, de 31 de agosto

<sup>27</sup> Alterado pela Lei n.º 49/2005, de 30 de agosto e Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro

*estudantes economicamente carenciados com aproveitamento académico, política que constitui igualmente um instrumento privilegiado de combate ao abandono escolar no ensino superior “.*

Destacam-se os novos princípios de orientação ao sistema de atribuição das bolsas de estudo então estabelecidos:

a) *Princípio da garantia de recursos, que visa assegurar um nível mínimo adequado de recursos financeiros anuais aos estudantes do ensino superior (...) de modo a contribuir para a consagração da igualdade material de oportunidades, assim como auxílios de emergência de natureza excecional para casos comprovados de carência económica grave e pontual;*

b) *Princípio da confiança mútua, designadamente entre os estudantes e o Estado, e entre ambos e as instituições de ensino superior, tendo por base a partilha de responsabilidades académicas, sociais e económicas (...);*

c) *apoio financeiro público deve ser gerido de modo a maximizar a sua eficiência, concentrando -se, preferencialmente, no apoio aos estudantes economicamente mais carenciados”.*

No seu conjunto as disposições referidas configuram a essência de uma política pública, *“produit de décisions du gouvernement comportant des objectifs, des moyens et des ressources – un ensemble de mesures concrètes – qui constituent la substance « visible » de la politique et qui s'inscrivent à la fois dans un environnement ou un contexte sociétal donné”.* Mais ainda, inscrevem-se igualmente *“dans un processus complexe dans lequel interagissent différents acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux poursuivant des intérêts multiples et fréquemment contradictoires”* (Turgeon e Savard, *idem*).

Tal como sucede noutros domínios sociais, no meio universitário, as políticas públicas de natureza sectorial prosseguem *“d'intérêts multiples et les rapports de pouvoir omniprésents constituent des éléments qui façonnent une politique publique à chacune des phases de sa production, de son émergence à son évaluation, en passant par sa formulation et sa mise en œuvre.”* (*idem*).

Entre outros domínios possíveis tal tem vindo a acentuar-se, desde 1993, nos princípios da política de acção social no ensino superior (Decreto-Lei nº 129/93,

de 22 de Abril) que assume “*como objectivo da acção social no ensino superior melhorar as possibilidades de sucesso escolar mediante a prestação de serviços e a concessão de apoios aos estudantes, tais como bolsas de estudo, alimentação em cantinas e bares, alojamento, serviços de saúde, actividades desportivas, empréstimos, reprografia, livros e material escolar*”. Mais ainda, completam-se com novas preocupações e ajustamentos: “*estabelece-se que o preço dos serviços a prestar aos alunos no âmbito da acção social escolar deve ser fixado com base em indicadores económicos relativos ao custo de vida na região onde está implantada a instituição de ensino, na situação económica média dos estudantes e no custo dos serviços prestados, visando o acesso generalizado da população estudantil aos mesmos*”

Em data próxima a construção do espaço europeu do ensino superior levou à alteração das bases do sistema de acção social no ensino superior. De acordo com o Decreto-Lei nº 204/2009, de 31 de Agosto, são beneficiários todos “*os estudantes matriculados num estabelecimento de ensino superior que sejam portugueses, nacionais dos Estados membros da União Europeia, apátridas, titulares do estatuto de refugiado político, estudantes estrangeiros provenientes de Estado com os quais hajam sido celebrados acordos de cooperação prevendo a aplicação de tais benefícios e estudantes estrangeiros provenientes de Estados cuja lei, em igualdade de circunstâncias, conceda igual tratamento aos estudantes portugueses*”.

De acordo com o preâmbulo deste documento: “*No contexto dos objectivos visados por este plano, promove -se, através do presente decreto-lei, o acesso aos benefícios da acção social do ensino superior aos estudantes estrangeiros titulares de autorização de residência permanente ou beneficiários do estatuto de residente de longa duração, solução que já havia sido adoptada para o acesso às bolsas de investigação nos respectivos regulamentos*”

Esta é uma ideia de acção social bem mais alargada dos objectivos de “*formação integral dos alunos*” e da oferta de “*boas condições para se consagrarem ao estudo*” expressa nos documentos de criação dos Serviços

Socais das Universidades de Lisboa no final dos anos sessenta<sup>28</sup>. Uma ideia de que tem procurado acompanhar a evolução e a procura da educação terciária na sua relação com as assimetrias regionais e sociais do país e da nossa sociedade.

A referência a estas situações merece umas notas finais:

- a primeira ligada à análise das políticas públicas de acção social no ensino superior, nas suas dimensões: directa e pessoal, aos alunos beneficiários e indirecta às famílias. As seguintes, relativas às dimensões:

- social, pelo contributo da formação académica dos jovens diplomados nos processos de desenvolvimento societário e comunitário e nas suas repercussões ao nível do mercado de emprego e desempenhos dos serviços e das empresas;

- organizacional, através da relação dos serviços de acção social com os demais serviços considerados na estrutura orgânica da Universidade (e do Ensino Politécnico);

- territorial, com a territorialização de alguns serviços especializados da acção social, como restaurantes e unidades de alojamento, integrados no *campi* universitário.

Estas referências valorizam a dimensão política da educação terciária na sua relação com os alunos, as famílias, a comunidade universitária e a sociedade em geral, relacionadas, como assinala N. Mons (2008, 6)<sup>29</sup> “*aux demandes du public qui sont d’autant plus importantes qu’existe une liberté de l’opinion publique qui connaît une autonomisation croissante à l’égard des clivages partisans classiques*” permitindo leituras diferenciadas do desempenho de cada uma das constelações de serviços que formam as unidades de apoio social universitário. Mais ainda, configuram a matriz de acção destes Serviços como um exemplo a seguir nas políticas públicas do Estado pelos efeitos directos sobre a população estudantil com reflexos evidentes na formação de recursos humanos, na democratização da educação, da ciência e da cultura, na mudança e inovação de empresas e de serviços, no desenvolvimento do país e da nossa sociedade.

---

<sup>28</sup> Cf: (Decreto-Lei nº 47206, de 16 de Setembro)

<sup>29</sup> Mons, Nathalie (2008). “Évaluation des politiques éducatives et comparaisons internationales”. In: *Revue française de pédagogie*. 164, juillet-août-septembre, pp. 5-13

A continuidade e a evolução as políticas sociais relacionadas com o financiamento deste subsistema de ensino, os encargos sociais da educação e os benefícios directos e indirectos postos à disposição das comunidades académicas garantem a melhoria das políticas neste domínio salientando a necessidade de um olhar crítico, de uma avaliação coerente e de uma investigação aprofundada, articulada e contínua - na linha do trabalho realizado pela Prof<sup>a</sup> Luisa Cerdeira (2008)<sup>30</sup> e pelo Mestre Hélder Castanheira (2016)<sup>31</sup> – que garanta a articulação entre as necessidades concretas da população beneficiária dos SAS, os pressupostos teóricos e a investigação social aplicada neste domínio a outros contextos sociais e geográficos.

No caso concreto da UA a *praxis* seguida configura a construção de um sistema atento às necessidades desta população que cabe no contexto de uma UNIVERSIDADE AMIGA dos estudantes, dos bolseiros e de todos os demais beneficiários dos SAS-AU. Saibamos louvar os actores que no passado souberam desenhar o edifício organizacional deste subsistema e que no presente garantem esta ideia de universidade e dos serviços de interesse público que a servem.

Jorge Arroiteia ((23JUN2017)

---

<sup>30</sup> Cerdeira, M. L. M. (2008). *O Financiamento do Ensino Superior Português – A partilha de Custos*. Tese de Doutoramento não publicada, Universidade de Lisboa, Lisboa.

<sup>31</sup> Castanheira, Hélder (2006). *Acção social como política pública*. Aveiro, Universidade de Aveiro





## Universidade de Aveiro: 1973-2023

### - Viagem no tempo -

A ideia de universidade moderna – *“the Multiversity”* - defendida pelo antigo presidente da Universidade de Califórnia, Clark Kerr (1964)<sup>1</sup>, como *“constelações do saber reagrupadas para brilharem no firmamento universitário e criar assim a ‘Ideopolis’, ‘cidade do intelecto”* (Robert, 2004)<sup>2</sup>, está associada a este trabalho dedicado à Universidade de Aveiro por ocasião da festividade das cinco décadas da sua instalação, em 1973, e desenvolvimento posterior.

Tendo presente a evolução da Universidade até meados do século passado, aquele autor (Kerr, 1964, p. 1) toma como referência a antiga comunidade medieva de mestres e de estudantes classificando, à data, a maior parte das universidades americanas como “universos multiformes”, *“a whole series of communities and activities held together by a common name, a common governing board, and related purposes”*. O seu contributo assenta na defesa de uma nova ideia de universidade (op. cit., p. 2), como *“a new type of institution in the world (...) not really private and it is not really public; it is neither entirely of the world nor entirely apart from it. It is unique”*, distinta dos modelos defendidos até então pelo Cardeal Newman (1852)<sup>3</sup> - *“A University may be considered with reference either to its Students or to its Studies”* - e das Universidades de Berlim e de Oxford (op. cit., p. 5): *“The Universities where becoming too many things”*.

---

<sup>1</sup> Kerr, Clark (1964). *The uses of the University*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press

<sup>2</sup> Robert, Frédéric (2004). *L’enseigneemt supérieur aux Etats-Unis: l’exemple de Clark Kerr et l’université ou ‘multiversité’ de Berkley en 1864*. In: *OpenEdition Journals*. II, n°1, pp. 127-138 <https://journals.openedition.org/lisa/3081> 30JUL22

<sup>3</sup> Newman, John Henry (1873). *The Idea of a University*. <https://www.newmanreader.org/works/idea/index.html> 28JUL22

Distinta dos modelos dominantes em épocas e noutros contextos geográficos, Kerr (op. cit., p. 6) defende uma *“really modern university – the multiversity”*, a qual (Frédéric, 2004) *“permite a coexistência de diferentes componentes. Evoca a pluridisciplinaridade da universidade que tende para uma instituição de equilíbrio instável, oscilando entre o ensino tradicional de tipo clássico e o ensino com fins industriais”*. Uma entidade constituída por dois corpos distintos: estudantes e professores, dum lado e administração, do outro.

A defesa de uma nova ideia de Universidade fundamenta-se em exemplos da evolução da própria instituição (op. cit., p. 29-41), assinalando que (op. cit., p. 41), *“The ‘Idea of University’ was a village with its priests. The ‘Idea of a Modern University’ was a town – a one-industry town – with its intellectual oligarchy. The ‘Idea of a Multiversity’ is a city of infinite variety”* (...). Pluralidade que inclui população e vida própria, cultura e identidade distintas, público e interesses diversos, corpos profissionais e alunos diferenciados que contrariamente às Universidades medievais - onde alunos e mestres tinham interesses comuns - *“in the multiversity, they are quiet varied, even conflicting”* (op. cit., p. 19), alimentada pela multiplicidade de comunidades ou grupos sociais que fazem parte desta instituição.

Outras características fortalecem esta ideia de Universidade, nomeadamente as que decorrem da distribuição de um *«cluster»* de académicos, cientistas e alunos numa cidade ideal (Kerr, op. cit. p. 93) – a *Ideopolis*<sup>4</sup> – com extensão a outros *campi* (i.e. *multi-university*) e a possibilidade de junção e de subtração de unidades orgânicas *“with little effect on the whole or even little notice taken or any blood spilled.”* (op. cit., p. 20) sem que este procedimento ponha em causa a funcionalidade do organismo.

---

<sup>4</sup> “City of Intellect” (Kerr, 1964, p. 94)

Este não é ainda o caso da Universidade de Aveiro. Contudo a oportunidade de se proceder a uma reflexão sobre o percurso anterior permite considerar a eventualidade de novos cenários que podem alterar a marcha dos ‘fenómenos sociais’, tais como os conhecemos até agora, alertando para a sua constante e vertiginosa mudança. Através de um percurso já descrito em trabalhos anteriores (Arroteia, 2014<sup>5</sup> e 2020<sup>6</sup>) a Universidade de Aveiro tem vindo a afirmar-se como uma “*Universidade moderna*” (Hutchins, 1936)<sup>7</sup>, “*pós-moderna*” (Smith e Webster, 1997)<sup>8</sup>, talvez, escolhendo “*uma estrutura matricial, que integra os subsistemas de ensino universitário e politécnico, e se traduz na permanente interação entre unidades, serviços e demais estruturas, privilegiando a interdisciplinaridade e a flexibilidade, a organização e a gestão por atividades e objetivos e a abertura à sociedade com estreita ligação ao meio empresarial envolvente*” (UA, 2022)<sup>9</sup>.

Comprometidas com estes princípios as estruturas académicas e organizacionais prosseguem um propósito comum, “*a vision of the end*” (Kerr, 1964, pp. 31-32): “*if it is to have a ‘vision’, the presidente must identify it*”. Embora partilhando com a administração outros deveres tais como “*a special responsibility for the discussion, clarification, definition and proclamation of this end*”, o ‘leader’ é sempre um mediador entre grupos, culturas, ambientes, públicos e interesses, que se avolumam com a diferenciação de escolas e de extensões territoriais, de órgãos e de proveitos internos, do mercado e da sociedade. As relações de poder são animadas por diferentes atores internos e externos cuja influência faz-se sentir nos órgãos

---

<sup>5</sup> Arroteia, Jorge Carvalho (2014). A universidade de Aveiro e os seus contextos (1973-2013). Aveiro: Universidade de Aveiro

<sup>6</sup> Arroteia, Jorge Carvalho (2020). Universidade de Aveiro 81973-2020. Preito de memória. Aveiro: Edição do autor (ISBN: 978-989-99779-4-5)

<sup>7</sup> Hutchins, Robert Maynard (1936). The Higher learning in America. London, H. Milford, Oxford University Press

<sup>8</sup> Smith, Anthony e Webster, Frank (1997). The Postmodern University? Contested visions of higher education in society. Buckingham: Open University Press

<sup>9</sup> UA – Organização da Universidade e Aveiro <https://www.ua.pt/pt/organizacao> 28JUL22

de gestão, em domínios e patamares distintos, nos departamentos, escolas e serviços do edifício organizacional (Donovan, 2016)<sup>10</sup>.

Como noutras organizações sociais o crescimento tem sido acompanhado de uma maior complexidade exigindo uma visão mais profunda da sua renovada missão, de consistência na liderança firmada no poder e na moderação entre os interesses emergentes e instalados, na responsabilidade e participação dos diferentes grupos, na avaliação da complexidade de novas situações internas e externas e na expectativa de ultrapassar os desafios que acompanham a mudança social do nosso tempo.

Na sua apresentação a UA esclarece<sup>11</sup>: “*A Universidade de Aveiro (UA) integra o Campus Universitário de Santiago e o Campus do Crasto, em Aveiro e os polos de ensino de Águeda (Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Águeda) e de Oliveira de Azeméis (Escola Superior de Design, Gestão e Tecnologias da Produção Aveiro Norte) (...)*”. Neste contexto geográfico e em particular no Campus de Santiago e na sua extensão à Agra do Crasto, os equipamentos de ensino e de investigação, de natureza cultural e desportiva, de serviços e de bens para a gente que reside e frequenta esta nesga de espaço urbano, misturam-se com as obras de arte edificada e dispersa em sítios estratégicos desta zona urbana.

À semelhança da universidade medieval não faltam nesta “cidadela do conhecimento”, delimitada pela fronteira natural das bordas do sapal, da ria e da via de acesso urbana (E.N. nº 235), a praça central e o claustro universitário, a imagem do teatro romano e o depósito de água, a biblioteca e os restaurantes, os bares e as edificações próprias ao ensino, à atividade científica, ao lazer e também à administração e acolhimento de estudantes e

---

<sup>10</sup> Donovan, Claire (2016). 8 - From multiversity to postmodern university. In: C<sup>^</sup>té James and Furlong Andy (Edit.). Routledge handbook of the sociology of higher education. New York: Routledge

<sup>11</sup> Universidade de Aveiro – Os campi <https://www.ua.pt/pt/campi> 28JUL22

docentes, que fazem parte desta sociedade académica na sua interação com a cidade de Aveiro.

Reportar alguns aspetos do desenvolvimento da ideia e missão de Universidade durante a sua evolução, transposta na paisagem urbana do campus de Santiago, nas decisões de gestão universitária, no compromisso futuro, constitui o propósito deste ensaio. Para tanto dividimos o texto em três partes sequenciais, agrupadas em torno da paisagem arquitetónica dominante nos *campi* urbanos, nas opções de política universitária e o compromisso assumido perante a comunidade e a sociedade que a rodeia.

- i) A Cidadela do conhecimento (paisagem urbana),
- ii) Missão e opções da governação (Ex-Reitores),
- iii) Compromisso (Fundação, Conselho Geral, Reitor. Município/CIRA ?)

Partindo da diversidade e pluridisciplinaridade dos *campi* urbanos (Arroteia, 2022), em particular do campus edificado de Santiago, a ideia de ‘multiversidade’ tem vindo a incrementar-se através da ligação da formação superior e da investigação partilhada com empresas, serviços e indústria, com o poder local e o poder central, com entidades externas e internacionais contribuindo para o poder económico e estratégico relevante na economia regional. A confirmação deste modelo está latente:

- Na edificação do próprio campus, que revela “*a presença e obra de vários arquitetos portugueses e a ligação entre as diversas unidades de ensino, investigação e de serviços em torno da praça central e do claustro desenhado pelo Arquiteto Nuno Portas*”;

- No processo de diferenciação da UA de base departamental e em escolas de natureza politécnica;

- Na coalescência de novos equipamentos (Kerr, 1964, p. 91) implantados dentro e fora de Santiago no decurso das últimas décadas.

Nesta sequência partimos de uma análise da paisagem urbana dos *Campi* urbanos edificados nos terrenos de Santiago e da Agra do Crasto que refletem etapas da memória universitária, completando com contributos testemunhais dos Reitores que lideraram esta instituição universitária desde a publicação dos estatutos em 1989<sup>12</sup>. Concluímos com algumas reflexões, em jeito de compromisso para o futuro, produzidas por entidades responsáveis pela administração fundacional, académica e pública da UA e da Comunidade Intermunicipal onde se localiza.

Estes testemunhos representam uma parcela, apenas, do muito que se poderia assinalar sobre o desenvolvimento e afirmação da Universidade de Aveiro durante este primeiro meio centenário de vida. Dar-lhe continuidade e vida é tarefa diária dos que a frequentam e dos que, no futuro, darão seguimento à obra dos pioneiros do nosso tempo. Como assinalou Kerr (1964, p. 108), “*The great universities of the future will be those which have adjusted rapidly and effectively*”. Daqui a algumas décadas a avaliação deste percurso é oportuna e inevitável.

J.A.

31JUL2022

---

<sup>12</sup> Despacho normativo n.º 52/89, de 21 de junho, publicado na 1ª série do n.º 140 do Diário da República, que homologa os Estatutos da Universidade de Aveiro

### **Universidade de Aveiro: evocando cinco décadas da sua instalação** <sup>32</sup>

A edição de mais um volume dos “Cadernos de Cultura: História & Património de Aveiro” especialmente orientado para a construção do conhecimento em Aveiro e na sua região permite evidenciar a importância da Universidade de Aveiro (UA) neste domínio e enumerar alguns dos traços da sua identidade e valor cultural, científico e patrimonial. O meio século da sua instalação, a celebrar no ano de 2023, fica assinalado pela sua evolução, crescimento organizacional e largo contributo ao desenvolvimento humano e regional da cidade e do território circundante, com reflexos imediatos na sociedade do antigo Distrito de Aveiro, da Comunidade Intermunicipal de Aveiro (C.I.R.A.), do concelho e da cidade.

Acolhendo alunos de diversas partes do país e do estrangeiro, em cursos normais e em programas de mobilidade, participando em atividades diversas - a nível nacional, europeu e internacional – do corpo docente, das unidades de investigação e laboratórios associados, a U.A. integra, como membro fundador, o Consórcio Europeu das Universidades Inovadoras (E.C.I.U.) o que lhe permite alargar a sua ação e partilha de conhecimento com outras entidades da mesma natureza. Dela beneficia não só a sua comunidade académica e científica, como a cidade e a região onde se insere a rede de estabelecimentos que hoje fazem parte da Universidade de Aveiro, “*instituição de ensino superior pública de natureza fundacional (...)*” ( Art. 1º do Decreto-Lei nº 97/2009, de 27 de Abril).

Deste breve apontamento sobre a evolução da UA durante as cinco décadas da sua linha de vida fazem parte estas notas que se combinam na evocação da unidade matricial e organização presente; na diferenciação do conhecimento e formativo que acompanha o crescimento material e populacional da UA; na ideia de multiversidade dos *Campi* urbanos, em particular do campus edificado de Santiago que expressa a presença e obra de vários arquitetos portugueses e a

---

<sup>32</sup> Cadernos de Cultura: História & Património de Aveiro. Aveiro, Câmara Municipal de Aveiro, nº 3,2022, pp. 57-71

ligação entre as diversas unidades de ensino, investigação e de serviços em torno da praça central e do claustro desenhado pelo Arquiteto Nuno Portas.

Esta perspetiva de análise não permite um enquadramento teórico substantivo, desenvolvido por outros autores, mas sim a evocação dos traços de uma memória científica, cultural e patrimonial que se tem vindo a consolidar na borda poente da cidade, nos antigos campos agrícolas de Santiago, conhecidos pela sua riqueza hortícola e cerealífera, por algumas salinas – hoje recuperadas pela própria instituição universitária – e vestígios de um pequeno povoado, com a sua capela e lembranças de moradores mais antigos. Na preparação deste texto recorreremos a fontes diversas de natureza teórica e relacionadas com a criação (Gaspar, 1999), a memória (Amorim, 2001) e os contextos (Arroteia, 2014) em diversas fases da sua evolução e crescimento (Arroteia, 2020). Outras fontes complementares, para além das de natureza legislativa inscritas no próprio texto, são apresentadas na bibliografia.

### **1. Construção da matriz organizacional**

Tal como outra organização social, entendida como um *“tipo de articulação das partes, dos elementos (dos órgãos), de maneira a permitir o bom funcionamento do conjunto”* (Birou, 1973, p. 288), a longevidade da UA tem sido acompanhada do aprofundamento de uma consciência comum e solidariedade entre os seus membros, uma articulação entre órgãos, uma integração no seu ambiente ou sociedade e lideranças, conscientes da conciliação dos interesses da academia e os *stakeholders* na sua relação com a mudança permanente da sociedade. Nestas circunstâncias evocamos dois períodos distintos na construção da unidade matricial da UA ao longo deste meio século da sua instalação:

➤ O que se identifica com a centralização do poder e dependência do Ministério da tutela, entre a sua instalação e a publicação da lei de Autonomia Universitária de 1988 (Lei nº 108/88, de 24 de Setembro). No início do seu lançamento o modelo matricial identificado com a estrutura interna e relações com o ambiente associavam-se num “sistema fechado” (Taylor-1911, Fayol-



1949), que procurando manter a interdependência e equilíbrio dos elementos e as relações com o exterior, era pouco significativo devido à forte dependência do poder central representado pelo Ministério da Educação ou já com outras designações que foi tomando depois da instauração do regime democrático, em 1974.

➤ O período seguinte em que a UA se rege pelos Estatutos da Universidade de Aveiro (Despacho Normativo nº 52/89, de 21 de Junho), e alterações posteriores ao abrigo da sua autonomia que configuram a organização universitária como um “sistema aberto”, dotado de maior dinâmica do seu governo, autonomia da decisão, conhecimento (Weber-1947) e articulação com o ambiente externo (Freeman, 1984). Esta tem sido a marca da UA que na sua evolução recente tem vindo a melhorar a estrutura matricial permitindo uma maior articulação com o ambiente externo e a sociedade em geral (Perrow-1972, Coleman-1974), afirmando-se pela capacidade de resposta, modelo de governação, ação recíproca (Javeau, 1994) e interatividade com os sistemas sociais, nacional e europeu, que a acolhem.

Assim:

A - A Universidade de Aveiro (UA) foi criada pelo decreto-lei 402/ 73, no âmbito da reforma do sistema educativo levada a cabo pelo então Ministro da Educação Nacional, Professor Veiga Simão (Lei nº 5/73, de 25 de julho). Dos princípios fundamentais dessa reforma salientamos a Base I: *“A educação nacional visa a formação integral dos Portugueses, preparando-os, pela valorização das faculdades espirituais e físicas, para o cumprimento dos seus deveres morais e cívicos e a realização das finalidades da vida”*. Por sua vez a Base II determina: *“a) Assegurar a todos os Portugueses o direito à educação, mediante o acesso aos vários graus de ensino e aos bens da cultura (...) e a sua obrigatoriedade (...)”*. Debruçando-se sobre a estrutura do sistema educativo (Capítulo II), refere-se ao ensino superior (Base XIII) nos seus objetivos e estabelecimentos de ensino, onde se incluem (Base XIII. 3): Universidades, Institutos Politécnicos, Escolas Normais Superiores e outros estabelecimentos equiparados.

Na sequência desta Lei o Decreto-Lei nº 402/73, de 11 de Agosto, atendendo (Preâmbulo), “à necessidade de assegurar o desenvolvimento social e económico do País, que exige um número cada vez mais elevado de cientistas, técnicos e administradores de formação superior, dotados de capacidade crítica e inovadora”, procede à criação de uma nova rede de estabelecimentos de ensino, inserindo esta medida (loc. cit.) “no contexto natural da expansão do ensino e do desenvolvimento da sociedade portuguesa”. Sobre as Universidades determina (Art. 3º): “1. As Universidades são instituições pluridisciplinares que procuram assegurar a convergência dos diversos ramos do saber e às quais compete especialmente ministrar o ensino superior de curta e longa duração e de pós-graduação, promover a investigação fundamental e aplicada nas diferentes disciplinas científicas e em áreas interdisciplinares e, no âmbito da sua missão de serviço à comunidade, considerar o estudo da cultura portuguesa. (...)”. Este é o documento de criação da Universidade de Aveiro, Universidade Nova de Lisboa, Universidade do Minho e Instituto Universitário de Évora que em 1979 assumiu natureza universitária.

A tomada de posse da comissão Instaladora, presidida pelo Professor Doutor Victor Gil, da Universidade de Coimbra, tem lugar em 15 de Dezembro de 1973 numa cerimónia presidida pelo citado Ministro da Educação Nacional (Junta Distrital de Aveiro, 1973) que recordando os princípios estabelecidos na Lei de reforma do sistema educativo, realça no seu discurso oficial ser a educação:

- “(...) direito de todos e de cada um mediante o acesso aos vários graus de ensino(...); (...) dever do Estado ao proporcionar uma cultura básica generalizada, correspondente a oito anos de escolaridade gratuita (...); (...) dever do Estado ao servir de garantia de liberdade de aprender, de ensinar, de criar escolas, ao dar franco apoio às iniciativas privadas e ao ser responsável pela criação e aperfeiçoamento das estruturas humanas e materiais de natureza escolar e cultural necessárias ao homem e ao desenvolvimento social e económico”. Nesta conformidade indica que (loc. cit.) “Os estudos realizados demonstraram de forma clara e inequívoca a justeza da criação de uma universidade nesta região, em virtude do potencial da sua população, do seu

*enquadramento social, económico e tecnológico no contexto nacional, de uma excelente rede de comunicações, de perspetivas aliciantes de vida cultural, de um acolhedor ambiente residencial e, ao mesmo tempo, da existência de razoáveis indicadores de vida profissional. (...)”.*

Mais ainda, ao criar a UA pede aos seus obreiros, *“a todas as entidades públicas e privadas que cooperam nesta obra singular eu lhes peço que façam da Universidade de Aveiro um organismo de trabalho activo, um modelo de atualização permanente do saber e de harmoniosa participação de todos os elementos estruturais nos seus órgãos de Governo, uma instituição de serviço público com direitos de continuado progresso e de plena capacidade de organização e de gestão administrativa, financeira, pedagógica e científica (...)”.*

Nas palavras do seu Reitor, este afirma o seu desejo de *“Construir uma Universidade. E não apenas uma Nova Universidade mas, na medida possível, uma Universidade Nova. E aqui se detém grande parte da responsabilidade. (...)”,* apontando, especificamente, a *“(...) autonomia administrativa e financeira concedida às Novas Universidades no seu período de instalação”.*

A evolução política do país nos anos seguintes à sua instalação leva a que, em 1979, o Decreto-Lei nº 498-D/79, de 21 de Dezembro (Preâmbulo), reconhecendo *“Um conjunto de dificuldades de várias ordens, de que convirá realçar as restrições orçamentais, não permitiu que nos prazos fixados no referido diploma legal fosse possível atingir-se a desejada estabilidade institucional”*, tenha determinado:

- O anúncio do fim do regime de instalação, *“que poderá ter a duração máxima de oito anos”* (Art. 1º), confirmado pelo Decreto-Lei nº 35/82, de 4 de Fevereiro;

- A constituição do Conselho Científico e do Conselho Pedagógico, elaboração dos respetivos regulamentos internos e posterior aprovação dos Estatutos orgânicos da Universidade de Aveiro (Portaria 382/82, de 27 de Março) que confere a esta instituição autonomia administrativa, científica e pedagógica.

B - Como assinalado, ao abrigo da legislação de 1988 foi desencadeado o processo de elaboração dos Estatutos da Universidade de Aveiro, aprovados pelo Despacho Normativo nº 52/89, de 21 de Junho e sujeitos a revisões ulteriores realizadas ao abrigo da sua autonomia. Regista este documento (Art. 2º-1) que a Universidade de Aveiro é *“uma pessoa coletiva de direito público dotada de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa, financeira e disciplinar”*, conferindo-lhe (Art. 2º - 2,3) capacidade para realizar *“ações com outras entidades públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, nomeadamente participando ou criando associações com ou sem fins lucrativos, tendo como limite as finalidades e interesses da Universidade”* ao abrigo dos Estatutos e da respetiva Lei de Autonomia.

No decurso deste ciclo de vida da instituição universitária este documento foi sucessivamente alterado:

- Despacho Normativo nº 51/97, de 21 de Agosto (Art. 5º – 3), o qual *“Ao abrigo da Lei de Bases do Sistema Educativo e à luz dos seus princípios enformadores, poderão ser criadas ou integradas na Universidade escolas superiores de ensino politécnico, que constituirão de pleno direito unidades orgânicas com estatuto equivalente ao dos departamentos (...)”*;

- Decreto-Lei nº 97/2009, de 27 de Abril (Art. 1º; *“1 – É instituída pelo Estado uma fundação pública com regime de direito privado denominada Universidade de Aveiro. 2 – A Universidade de Aveiro resulta da transformação da Universidade de Aveiro em fundação pública com regime de direito privado (...)”*).

A fundação é administrada por um Conselho de Curadores, *“composto por cinco personalidades de elevado mérito e experiência profissional reconhecidos como especialmente relevantes. Os curadores são nomeados pelo Governo sob proposta da Universidade de Aveiro.”* Entre as competências deste conselho contam-se a aprovação dos estatutos, homologar as decisões do Conselho Geral nomeadamente no que diz respeito à designação e destituição do Reitor, nomear e destituir o conselho de gestão.

- Despacho Normativo nº 18-A/2009, de 14 de Maio: outorga os Estatutos da Universidade de Aveiro (Art. 1º): *“ao abrigo das prerrogativas autonómicas de definição das normas fundamentais da respectiva organização e autogoverno, nos termos constitucionais e legais pertinentes e designadamente no cumprimento do dever da sua conformação ao Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, doravante designado RJIES, aprovado pela Lei 62/2007, de 10 de Setembro. (...)”*.

- Despacho Normativo nº 23/2012, de 26 de Outubro, homologa a 1ª alteração dos Estatutos da Universidade de Aveiro, alterando a composição do Conselho Científico.

- Despacho Normativo nº 1-C/2017, de 24 de Abril, homologa a alteração dos Estatutos da Universidade de Aveiro com a criação de novos órgãos e estruturas, definição de princípios, fontes normativas e simbologia.

Assim:

i) No que respeita aos princípios (Art. 3º), a unidade *“funda-se na liberdade académica ínsita ao direito fundamental de aprender e ensinar e na liberdade e pluralidade de opinião, regendo a sua atuação pelos princípios estruturantes da democraticidade e participatividade de toda a comunidade na vida universitária e pelo absoluto respeito dos valores da dignidade e igualdade da pessoa humana”*.

ii) A estrutura orgânica (Art. 8º) assenta em:

*“a) Unidades orgânicas de ensino e investigação; b) Unidades transversais de ensino e ou de ensino e investigação; c) Unidades básicas e ou transversais de investigação; d) Serviços e outras unidades executivas”*.

iii) Na sua organização interna (Ar. 12º) *“1-A Universidade é dotada de órgãos comuns, de governo e de gestão global das funções científicas e pedagógicas, e de órgãos a nível das unidades e demais estruturas orgânicas (...)”*, ficando estabelecidos (Art. 16º):

*“1 — São órgãos de governo da Universidade: a) Conselho Geral; b) Reitor; c) Conselho de Gestão.*

2 — São órgãos de gestão científica e pedagógica, únicos a nível da Universidade: a) Conselho Científico; b) Conselho Pedagógico.

3 — São órgãos consultivos da Universidade:

a) Conselho para a Cooperação; b) Conselho de Ética e Deontologia; c) Comissão Disciplinar.

4 — O Provedor do Estudante”.

A gestão patrimonial e financeira é controlada pelo Fiscal Único.

O edifício organizacional desta entidade integra ainda:

- Unidades transversais de ensino e ou de ensino e investigação, a Escola Doutoral (Art. 41º) “é a unidade transversal de ensino e investigação que assume a coordenação das atividades de ensino e investigação da Universidade a nível do terceiro ciclo, interna e externamente, nos termos a seguir previstos, competindo-lhe ainda nesse âmbito emitir pareceres e formular propostas perante os órgãos competentes (...)”.

- Serviços e outras unidades executivas (Art. 45º), entendidas como “estruturas de apoio às funções e atividades da Universidade e seus órgãos”, organizados (Art. 46º), “hierarquicamente sob a direção global do Administrador da Universidade, a quem reportam funcionalmente e de quem dependem todos os titulares de cargos dirigentes, de chefia e de coordenação de nível não-académico”.

- Com regime específico e em estreita colaboração com o Reitor (Art. 48º), os Serviços de Ação Social desempenham um leque alargado de funções relacionados com a alimentação, alojamento, ação social, atividades desportivas, culturais e outras, de interesse para a comunidade académica estudantil.

Considera-se, finalmente, o símbolo da UA como expressão da sua unidade e identidade (UA)<sup>33</sup>, a sua imagem de marca<sup>34</sup>, “um dos seus maiores patrimónios, sendo por ela, e pelo conjunto de elementos que a formam, explícitos ou

---

<sup>33</sup> Identidade da UA <https://www.ua.pt/pt/identidade-ua> 7JUN22

<sup>34</sup> Despacho normativo nº 1-C/2017 de 24 de Abril de 2017 - Anexo

*implícitos, que a marca é imediatamente reconhecida.” A este respeito, importa assinalar (loc. cit.):*

*- “Criada em 1976 pelo arquiteto Firmino Trabulo, a assinatura original da Universidade de Aveiro incorpora vários símbolos (um grifo, um livro, a esfera armilar, e as palavras gregas ‘theoria’, ‘poiesis’, ‘praxis’) que personificam a importância que a Universidade de Aveiro tem atribuído, desde a sua fundação, à ligação à região; à defesa da sabedoria, nas vertentes ensino e investigação; à universalidade do saber; e às várias dimensões da criação e investigação teórica, tecnológica, artística e humanística.*

*-Redesenhada em 2003, pelo designer Francisco Providência, a atual assinatura gráfica da Universidade de Aveiro resulta da consolidação do perfil do conjunto desses símbolos, atribuindo ao todo uma unidade gráfica evidente e robusta.”*

Figura I – Logotipo da UA



## 2. Diferenciação do conhecimento

O ciclo de vida desta instituição universitária fica marcado por um conjunto de alterações da matriz organizacional, estatutos e regulamentos; pela evolução da sua população docente, discente, administrativa e científica; pela fixação do campus universitário Santiago e posterior alargamento do *Campi* universitário na própria cidade, à Agra do Crasto e a outras localidades próximas. Ao tempo da sua instalação regista L. Serrano (UA, 1994): “(...) Aveiro era ainda uma cidade

*tipicamente provinciana, conquanto simpática, com o seu casario heteróclito envolvido por uma série de quintas, dentro do seu espaço urbano. Aqui e ali uma nora, poços, campos cultivados, uma dúzia de ovelhas, vacas, completavam o quadro onde o espaço rural e espaço urbano coexistiam sem contradições aparentes”.*

A instalação da UA abala toda esta pacatez. A instalação do Pavilhão I, nos terrenos de Santiago, foi acompanhada da chegada de muitos forasteiros à cidade do Vouga: professores e funcionários, muitos deles vindos do Ultramar, alunos e outros acompanham a criação da nova Universidade e assistem ao crescimento organização universitária, dos seus cursos, departamentos e serviços. O alargamento crescente do Campus anuncia novos desafios e confirma a dinâmica que se instala no seio da novel comunidade académica de Aveiro com forte ligação de alguns dos seus cursos à ria e ao meio industrial envolvente. De acordo com o pensamento de Mair e Seelos (2021) tal corresponde a uma resposta da nova Universidade que à semelhança de outras organizações sociais demonstra *“their ambitions from solving social problems to changing entire social systems (...) an effort by organizations to alter the conditions that generate the characteristics of social problems and their dynamics of change (...)”*.

As necessárias alterações estatutárias que foi introduzindo e a alteração da natureza da organização na sua passagem ao regime fundacional procura responder à mudança e a novos contextos sociais através da diferenciação de estruturas, programas, oferta formativa e estabelecimentos. Por esta via a UA atende às novas solicitações da política educativa assentes na democratização do ensino, alargamento da escolaridade obrigatória, procura social do ensino superior e criação de oportunidades para prosseguimento de estudos pós-secundários ao maior número de alunos. Nesta sequência a formação pós-secundária não superior ou já de natureza terciária, prossegue os esforços do desenvolvimento humano e pessoal, de promoção da justiça social, igualdade de oportunidades e mobilidade social através da oferta formativa especializada em diversos domínios por meio de uma rede alargada.



O exemplo da UA mostra como as políticas educativas conseguem reagir através de mecanismos de diferenciação dos sistemas de ensino, na perspetiva apontada por van Vught (2007, p. 2), “*as a process in which new entities emerge in a system*”, num processo dinâmico, aberto às manifestações do ambiente externo e funcionando, no caso do ensino superior (op. cit., p. 8 e ss), “*as a system consisting of individual higher education organisations (being the components – or subsystems – of the higher education system) embedded in an environment which includes the social, political and economic conditions within which the higher education organisations need to operate.*” Os pressupostos desta ação, discriminados pelo autor (loc. cit.), reforçam a ideia e situação real da Universidade como organização, na sua interação com o meio, necessidade de recursos, capacidade de reação e afirmação perante o que, o autor (op. cit., p. 7) considera “*(...) an outcome of three related forces: the increasing variety of the student population, the growth of the labour market for academic graduates and the emergence and growth of new disciplines.*” Sintetizando esta noção, Huisman (1995, p. 8), apresenta a diferenciação como “*a process indicating an increase of the number of entities; a process in which a specific entity emerges (in a larger unit)*”, a UA no seu conjunto.

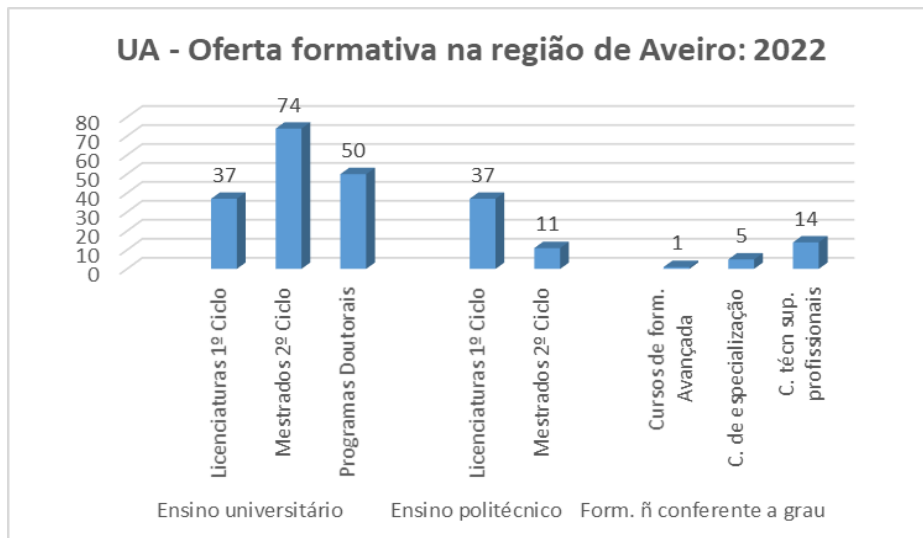
A diversidade da formação oferecida nos *Campi* da UA, na multiplicidade dos seus Departamentos e Escolas, da investigação realizada no seio dos departamentos ou em unidades de natureza pluri-departamental, da origem de parceiros e dos resultados. Nesta situação o universo UA oferece dois grandes tipos de formação<sup>35</sup>:

- Cursos referentes a grau, universitário e politécnico
- Cursos não referentes a grau.

---

<sup>35</sup> UA – Estudar <https://www.ua.pt/pt/tipo-curso> 10JUN22

Figura 2 – Oferta formativa da UA na região de Aveiro (2022)



Fonte: UA

As alterações recentes dos Estatutos da UA assim o procuram; os resultados das avaliações institucionais a que se tem submetido o confirma (UA-Certificação SIGQ-UA)<sup>36</sup>. O crescimento da UA está plasmado na configuração matricial reconhecida na última alteração dos Estatutos da UA - Despacho normativo nº 1-C/2017, de 24 de Abril de 2017 - que transmite a diversidade académica e territorial da UA, representada nas unidades orgânicas de ensino e de investigação (Art. 35º):

- - Dezasseis departamentos universitários nas áreas:
  - Engenharia: Eletrónica, Telecomunicações e Informática; Ambiente e Ordenamento; Materiais e Cerâmica; mecânica, Civil
  - Artes e Humanidades: Línguas e Culturas; Comunicação e Arte; Educação e Psicologia
  - Ciências: Química; Matemática; Geociências; Física; Biologia
  - Ciências Sociais: Ciências Sociais, Políticas e do Território; Economia, Gestão, Engenharia Industrial e Turismo
  - Saúde: Ciências Médicas

<sup>36</sup> UA-Certificação SIGQ-UA <https://www.ua.pt/pt/sigq/page/22111> 8JUN22

- Quatro escolas politécnicas, a saber:
  - a) Escola Superior de Design, Gestão e Tecnologia de Produção Aveiro -Norte;
  - b) Escola Superior de Saúde de Aveiro;
  - c) Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Águeda;
  - d) Instituto Superior de Contabilidade e Administração da Universidade de Aveiro.

Com estas unidades articulam-se as Unidades de Investigação (Art. 43º), “*adstritas a uma unidade orgânica de ensino e investigação, da qual em decorrência se consideram integrantes.*” Por outro lado, a diferente designação das Escolas de ensino Politécnico e a sua localização territorial na área do antigo Distrito de Aveiro permite entender a diversidade de formações e de iniciativas aí desenvolvidas.

A territorialização da formação (Arroteia, 2014) e das atividades de investigação estão a alimentar processos de mudança social baseados na democratização do ensino e transferência do conhecimento e inovação técnica e empresarial, que se expande do centro para a periferia da sede da instituição universitária num processo que tende a reforçar a unidade e os resultados da organização e do subsistema universitário aveirense. Tal permite observar a importância desta entidade (Meadows, 2009, p. 11) não só como “*an interconnected set of elements that is coherently organized in a way that achieves something (...)*” mas reforçando a sua ação, mais do que a simples soma das suas partes, componentes, estruturas (op. cit., p. 12): “*It may exhibit adaptive, dynamic, goal-seeking, self-preserving, and sometimes evolutionary behavior.*”

De acordo com esta autora e referindo-se ao sistema universitário, considera (op. cit., p. 14) “*In the university system, interconnections include the standards for admission, the requirements for degrees, the examinations and grades, the budgets and money flows, the gossip, and most important, the communication of knowledge that is, presumably, the purpose of the whole system.*”. Estes são aspetos considerados na estrutura e hierarquia da organização, funcionamento e resiliência desta organização que tende a desenvolver as suas atividades e

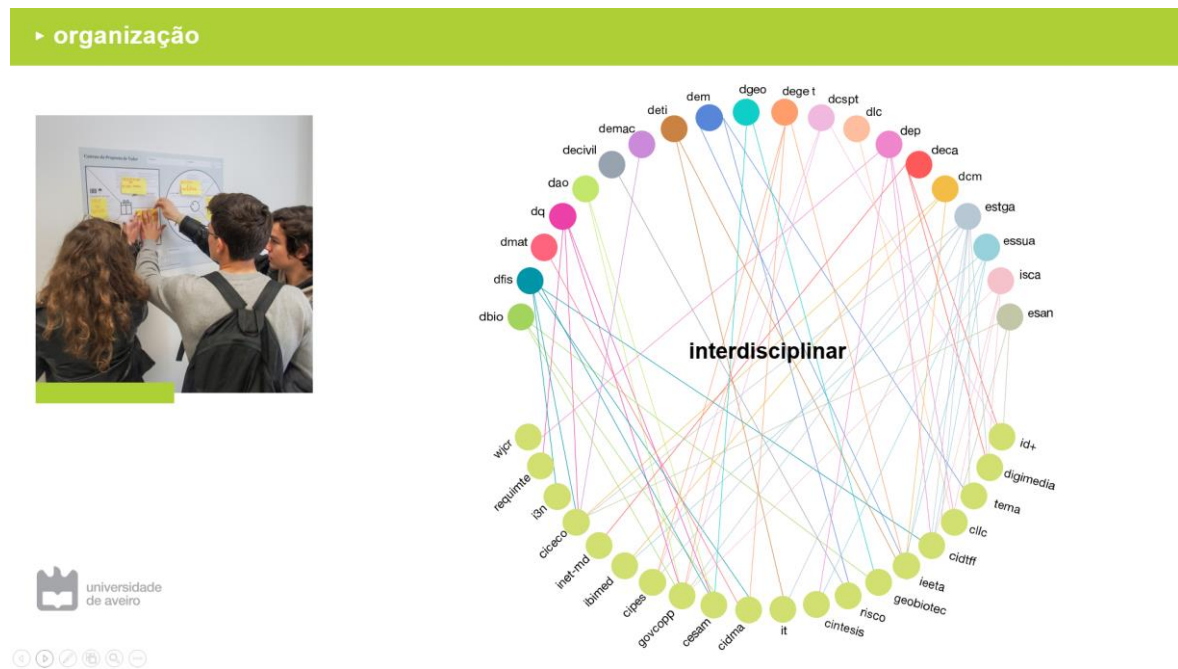
iniciativas num “*equilíbrio dinâmico*” (op. cit., p. 50), plasmado nos resultados acadêmicos e científicos bem como nas relações com a sociedade.

Não sendo ora possível aprofundar este assunto alertamos, no entanto, para a contingência das relações humanas e grupos de poder, para a emergência de “*relações não lineares*” (Meadows, 2009, p. 91) em que as Universidades podem ser citadas (op. cit., p. 98) como “*(...) maintain disputes for years about the boundaries between economics and government (...)*”, ou mesmo sobre a continuidade da racionalidade dos diferentes atores dentro do sistema (op. cit., p. 110): “*The bounded rationality of each actor in a system - determined by the information, incentives, disincentives, goals, stresses, and constraints impinging on that actor - may or may not lead to decisions that further the welfare of the system as a whole. If they do not, putting new actors into the same system will not improve the system’s performance.*”

Concluindo esta parte diremos, também (Meadows, 2009, p. 85): “*Resilience, self-organization, and hierarchy are three of the reasons dynamic systems can work so well. Promoting or managing for these properties of a system can improve its ability to function well over the long term — to be sustainable. But watching how systems behave also can be full of surprises.*” O tempo o poderá revelar, mas que não altere o sentido desta comunidade identificada pelo antigo Reitor, Júlio Pedrosa (Pedrosa 1994, Abertura. In: UA, 1994) como “*empenhada na criação de saberes, no seu ensino e difusão, enfim, que a educação e a formação dos jovens sejam sempre das suas funções mais nobres*”.

A diferenciação do conhecimento (ensino e investigação) não fecha as portas à interdisciplinaridade entre as unidades orgânicas departamentais e as unidades de investigação, estando igualmente assegurada pela cooperação com outras entidades nacionais e estrangeiras.

Figura 3 – Organização interdisciplinar da UA (2022)



Fonte: UA

Neste domínio a cooperação – oferta formativa e projetos de investigação – com outras Universidades nacionais e europeias, regista a participação da UA em cerca de meia centena de programas doutorais: UTAD, IST, UBI, UC, UNL, UCP, U. Minho, U. Porto, U. Lisboa e oferta formativa com universidades europeias: Joint European Masters em Materiais e Engenharia (FAME); Joint Erasmus Mundus PhD em Ecossistemas Marinhos, Saúde Conservação (MARES); Joint Erasmus Mundus em Ordenamento das Zonas Costeiras Marinhas (MACOMA) e ECIU Minor para o Mestrado em Engenharia Mecânica.

Para o seu conjunto, no início do presente ano letivo a UA, numa população matriculada de 16151 estudantes, 40% frequentava cursos de pós-graduação; acolhia 79 nacionalidades distintas, dos quais 1959 estudantes de nacionalidade estrangeira; dispunha de um corpo de 1180 docentes, de 504 investigadores e de 781 colaboradores: pessoal técnico, administrativo e gestão.

### 3. Multiversidade dos *Campi* urbanos

As notas anteriores assinalam alguns traços a considerar na evolução e crescimento da UA ao longo destas cinco décadas de vida promovendo a sua imagem e resultados. Contudo a complexidade da sociedade atual e a turbulência e incerteza dos nossos dias alertam-nos para a necessidade de atender ao imprevisto e às dinâmicas do comportamento humano no seio das organizações sociais e universitárias, também elas consideradas como “*a big black box*” (Boulding, 1963). Seguindo o pensamento de Hofstede *et alii* (2010) verificamos que existem situações distintas do mesmo universo expressas na noção de Multiversidade e nas abordagens que a mesma pode sugerir: a continuidade da organização universitária e a sua multiversidade.

Tal como assinala Lee (s/d), a Universidade, “*The social organization of a group is influenced by culture and other factors*”, carece de liderança (loc. cit.): “*Leaders are individuals who have followers, a constituency, or simply a group of people whom they can influence*”, que promovam a construção da comunidade académica (loc. cit.): “*A community builder needs to know who the leaders are in a group in order to get support for his community building work*”. Serve esta referência para nos introduzir no tema da multiversidade, não só no sentido usado por Kerr (2001) relacionado com a democratização e pluralismo da população escolar, a diversidade do meio social envolvente, a variedade de interesses - que se traduzem no interior da própria organização universitária e a evolução da sociedade no seu conjunto – como no domínio do património urbano. Referindo-se aos anos trinta do século passado, Kerr (2001, p. 7) transcreve uma ideia que prossegue nos dias de hoje: “*Universities have profoundly – and commonly in the direction of social evolution of which they are part*”.

A análise, oportuna e necessária, das características da universidade-organização (Kahla, 2021, p. 8) sugere um outro tipo de análise centrado na prestação e desafios relacionados com a coerência e governo, complexificação das estruturas, sub-culturas dominantes, evolução no tempo, que não cabe neste

texto. Tão pouco discutir a ideia de Chevrier (2016) que *“La multiversité est tout d’abord fonctionnelle et adaptative, selon les termes de Kerr et de Lyotard”* pelo que, inserida no seu contexto atual, *“la multiversité est la continuation de la société, et de ses fractures mouvantes, par d’autres moyens.”* No país deste autor, o Canadá, as Multiversidades integram o grupo das grandes universidades de investigação (Lacroix e Maheu, 2015) em oposição (loc. cit.) às *“Comprehensive Universities”*.

Alertados pelo exemplo de uma iniciativa da Université du Québec à Montreal (UQAM) numa exposição de S. Gilot (2012) - MULTIVERSITÉ/Metacampus (2012), baseada na *“d’expérimentation et d’échange pour penser cette forme utopique qu’est l’Université et pour imaginer ses potentialités comme lieu d’émergence, de constitution et de diffusion de la pensée et des savoirs”*, centramo-nos agora no exemplo do património urbano do Campus de Santiago, por iniciativa do Reitor<sup>37</sup> Renato Araújo, expresso nas obras arquitetónicas deste sítio urbano considerado como um valioso e significativo repositório arquitetónico que enriquece a cidade de Aveiro e o seu espólio cultural e material.

Como foi inicialmente assinalado o ciclo de vida da UA, desde a sua instalação até à homologação dos Estatutos, depende das decisões da Direção-Geral do Ensino Superior (Ministério da Educação e Cultura) por ela passando os projetos de edificação do Campus de Santiago em terrenos afetos à urbanização – Programa Integrado de Aveiro-Santiago - através do Fundo de Fomento da Habitação do Ministério da Habitação e Obras Públicas (1979). No contexto da época a disponibilização de parte da área reservada para a sua construção, ao tempo do Presidente Girão Pereira, põe fim à ideia de construção do campus universitário em terrenos da Colónia Agrícola da Gafanha criada pelo Estado Novo através da Junta de Colonização Interna durante a primeira metade de novecentos.

A revisão do Plano Geral da Universidade de Aveiro e a elaboração do Plano de Expansão do Campus foram realizadas pelo Arquiteto Nuno Portas, a quem

---

<sup>37</sup> Professor Doutor Joaquim Renato Ferreira Araújo – Reitor da UA entre 1986 e 1994  
<https://www.ua.pt/pt/noticias/12/53800> 10JUN22

foi confiada a revisão pela nova reitoria (Arroteia, 2020, p. 147), “*considerando-o no seu todo como um ‘Projeto Urbano’*” e traduzindo nessa proposta (UA, 2017) “*a mediação entre um mundo confinado à Universidade e a prática incentivadora do quotidiano*”. Outra fonte da UA (UA, 2018) assegura que “*Renato Araújo e os seus pares queriam ‘uma UA cujos edifícios pudessem ajudar Aveiro a ter um património de referência’*”. Já no dizer do responsável por esta obra (Portas, 1994. In: UA, 1994), “*Se o esquema inicial pretendia traduzir, sobretudo, a intenção da unidade interdepartamental através da edificação contínua – na linha de alguns projectos de novas universidades compactas características dos anos 60 – a nova orientação explicava-se pelas dificuldades operacionais e de circulação interna decorrentes de realização, por partes (que nem sempre podiam ser sequenciais) da sua expansão e diversidade e, ainda, por uma exigência positiva, autonomia departamental que se poderia exprimir ao nível simbólico da arquitectura sem pôr em causa a unidade do conjunto*”.

Mais tarde Portas (2000, p. 29. In: Arroteia, Portas e Toussaint, 2000) precisa a escolha do instrumento de gestão e projeto, baseado no “*‘loteamento’ e não o do plano volumétrico obrigando à previsão prematura do conjunte edificado*”, ou seja (loc. cit.), “*uma vez desenhados os ‘eixos’ e ‘praças’ de circulação pública, era possível e suficiente dimensionar as ‘parcelas’ para as novas construções (...)*”. Foram estas opções iniciais que permitiram desenhar, para além do já edificado ou em construção, o espaço (op. cit., p. 30) de uma “*‘praça’ a que as galerias exteriores cobertas, nos três lados construídos, dariam uma conotação ‘claustral.’*”



Quadro I - Lista das edificações – Campus Santiago: 1976-2022

<i>Designação</i>	<i>Autor</i>
Pavilhão I	Vértice
Dep. Línguas e Culturas	Firmino Alberto Trabulo
Pavilhão III – Escola Superior Saúde	Firmino Alberto Trabulo
Dep. Eletrónica e Telecomunicações	Rebello de Andrade & Espírito Santo
Dep. de Ambiente e Ordenamento	Firmino Alberto Trabulo
Inst. Ambiente e Desenvolvimento	Firmino Alberto Trabulo
CIFOP	Rebello de Andrade & Espírito Santo
Dep. Ciências da Educação	José Maria Lopo Prata
Zona Tecn. Central, SAS, Refeitório	Rebello de Andrade & Espírito Santo
Dep. Biologia	José Carlos Loureiro
Dep. Engenharia Cerâmica e do Vidro	Alcino Soutinho
Dep. Gestão e Engenharia Industrial	Pedro Ramalho, Luís Ramalho
Dep. Matemática	José Maria Lopo Prata
CEFASI	José Maria Lopo Prata
Dep. Física	Alfredo Matos Ferreira
Dep. Química	Alcino Soutinho
Dep. Geociências	Eduardo Souto Moura
Laboratório Central de Análises	Fernando Gomes da Silva
Centro Inform. Tecnológica-Biblioteca	Álvaro Siza Vieira
Instituto de Telecomunicações	José Maria Lopo Prata
INESC	Bernardo Ferrão
Pavilhão Desportivo	João Almeida, Victor Carvalho
Residências de Estudantes	Adalberto Dias
Depósito de Água	Álvaro Siza Vieira
Residência de Docentes	António José Matias
Galeria	Ana Reboredo, Joaquim Oliveira
Jardim Infantil, Creche e ATL	José Maria Lopo Prata
Restaurante	Adalberto Dias
Dep. Engenharia Mecânica	Adalberto Dias
Dep. Comunicação e Arte	Jorge Kol de Carvalho
Reitoria	Gonçalo Byrne
Complexo Pedag., Cient. e Tecnol.	Victor Figueiredo
Dep. Engenharia Civil	Joaquim Oliveira
Dep. C. Sociais, Jur, Polit e Território	José Maria Lopo Prata
Complexo Laboratórios Tecnológicos	J. Rebello de Andrade, Luís Fernandes
Snack, Restaurante	José Maria Lopo Prata
CICFANO	Joaquim Morais Oliveira <sup>38</sup>
Ed. Com.. Óticas, C. Rádio e Robótica	Joaquim Morais Oliveira

A descrição da situação nos finais dos anos oitenta (UA, 2018) confirma o seguinte:

---

<sup>38</sup> Estrutura de Projeto de Arquitetura e Desenvolvimento Físico da UA

*“O Campus de Santiago é um enorme estaleiro de obras. Há sete departamentos em construção. Centenas de operários plantam alicerces e fazem nascer paredes a um ritmo avassalador. Ao longo dos dias dezenas de camiões chegam, descarregam materiais, carregam entulho e partem. Para se fazerem ouvir, os homens falam alto lá de cima dos andaimes. Em volta dos edifícios vestidos ainda a cimento cru tudo é poeira, lama, ruído, guindastes e betoneiras.*

*Às toneladas, tijolos de barro, vigas de ferro, madeiras, cerâmicos, vidros e alumínio aguardam pela vez de entrarem na história. O caos é apenas aparente. A UA está em expansão e segue uma linha escrutinada até ao milímetro. Por entre as obras, de olho nos detalhes, há uma figura que passa diariamente. Leva na cabeça o plano concebido pelo arquiteto Nuno Portas que, juntamente com os melhores mestres da arquitetura contemporânea portuguesa, ousou desenhar um Campus virado para as necessidades da academia, em sintonia com a cidade e com a região e, sobretudo, voltado para o futuro. (...)”*

A multiversidade do Campus de Santiago comunica através da Ponte Pedonal sobre o esteiro de S. Pedro, com a Agra do Crasto. O plano inicial de autoria do Arquiteto João Luís Carrilho da Graça, contempla para esta área (Rossa, 2006) a instalação de *“laboratórios e unidades tecnológicas de produção semi-fábrica – vulgo unidades de Investigação e Desenvolvimento (I&D) – acrescentando-se-lhe, então, funções relacionadas com o apoio social e o lazer da população académica (residências, campo de futebol e rugby, associação de estudantes, cantina)”*. A distribuição destes edifícios segue a mesma distribuição em U (loc. cit.), *“que delimita o espaço central para o campo de jogos, que se abrirá sobre o esteiro e o conjunto universitário de Santiago”*.

Quadro II - Lista das edificações – Campus da Agra do Crasto (1997-2022)

<i>Designação</i>	<i>Autor</i>
Ponte Pedonal	João Carrilho da Graça
Complexo de Refeitórios do Crasto	Man. Aires Mateus, Franc. Aires Mateus
Residência de Estudantes II	Adalberto Dias
Casa do Estudante	João Almeida, Victor Carvalho
Escola Superior de Saúde	Paulo Cirne e Bruno Dray

Como em tempo assinalou o Reitor Manuel Assunção (Arroteia, Portas e Toussaint, 2014, p. 7), “*O nosso edificado constitui uma montra e uma mostra da melhor arquitectura portuguesa contemporânea, um museu aberto com que também ajudamos a qualificar as nossas cidades em termos da sua valorização cultural e turística*”.

### **Conclusão**

A criação de uma Universidade em Aveiro no termo do Estado Novo corresponde a uma aspiração da sociedade local e à decisão do Governo assente no dinamismo económico deste distrito e no interesse político de criação de novos centros universitários favoráveis à democratização do ensino defendida pelo Ministro da Educação, Professor Veiga Simão. No decurso da sua instalação e dada a centralização do poder nesse Ministério, a capacidade de decisão centra-se na unidade física e organizacional da nova entidade, circunstância que se altera com o termo do regime de instalação, a eleição do primeiro Reitor, a publicação da Lei de Autonomia Universitária e a homologação dos primeiros Estatutos da UA. Tal permitiu consolidar a ideia de unidade organizacional, mantida na legislação posterior, da diferenciação pedagógica e científica das suas atividades e, ao mesmo tempo, a afirmação, em termos físicos (Portas, 2014, p. 32), da “*unidade (dos conjuntos) e a diversidade (das partes)*”, consolidando a imagem de um “*Campus da Arquitectura Portuguesa Contemporânea*”.

A multiversidade expressa nos *Campi* de Aveiro cabe no domínio dos grandes arranjos arquiteturais, que no dizer de De Blois (2013) “*sont des terrains de jeu et d’investigation féconds qui permettent de palper les rapports que nous entretenons avec le monde et son organisation.*” Neste caso aos *Campi* já

referidos de Santiago e do Castro, juntam-se os polos de ensino de Águeda e de Oliveira de Azeméis, formando o ‘trio de cidades UA’ contando o primeiro com a requalificação da antiga Escola de Sargentos de Águeda, pelo Arquitecto José Luís Gomes. Esta a imagem física construída ao longo de cinco décadas de vida que poderá servir de mote a uma evolução mais radical da sua ação, desenvolvimento e afirmação ao nível organizacional, científico, pedagógico e ligação à sociedade, dos *Campi UA. Ad aeternum!*

### **Bibliografia**

Amorim, Inês (2001) - *História da Universidade de Aveiro : a construção da memória (1973-2000)* / Aveiro: Universidade, 2001. - 216 p.: il. ; 31 cm. - Bibliografia, p. 194-198. - ISBN 972-789-052-0

Arroteia, Jorge Carvalho (2014). *A Universidade de Aveiro e os seus contextos (1973-2013)*. Aveiro. UA Editora Arroteia, Jorge Carvalho (2020). *Universidade de Aveiro (1973-2020) – Preito de memória*. Aveiro: Edição do Autor (ISBN: 978-989-99779-4-5)

Arroteia, Jorge, Portas, Nuno e Toussaint, Michel (2000). *Universidade de Aveiro. Arquitectura e Urbanismo*. Lisboa: White & Blue (2ª Edição em 2014)

Birou, Alain (1973). *Dicionário das Ciências Sociais*. Lisboa: Publicações Dom Quixote

Boulding, Kenneth (1963). “General Systems as a Point of View.” Mihajlo D. Mesarovic, ed., *Views on General Systems Theory, proceedings of the Second Systems Symposium, Case Institute of Technology, Cleveland, April 1963* (New York: John Wiley & Sons, 1964).

Chevrier, Marc (2016). *La multiversité en démocratie; réflexions sur le pouvoir universitaire, au Québec e ailleurs*. In: É.-Martin Meunier (dir.), *Le Québec et ses mutations culturelles : six enjeux pour le devenir d’une société*. Ottawa: Les presses de l’Université d’Ottawa, 2016, p. 195-254

[http://agora.qc.ca/documents/la\\_multiversite\\_en\\_democratie\\_reflexions\\_sur\\_le\\_pouvoir\\_universitaire\\_au\\_quebec\\_et\\_ailleurs](http://agora.qc.ca/documents/la_multiversite_en_democratie_reflexions_sur_le_pouvoir_universitaire_au_quebec_et_ailleurs) 9JUN22

Coleman, J. S. (1974). *Power and the structure of society*. New York: W. W. Norton Inc.

De Blois, Ariane (2013). Stéphane Gilot : MULTIVERSITÉ/Métacampus. *esse arts + opinions*, (77), 70–71. <https://www.erudit.org/en/journals/esse/1900-v1-n1-esse0421/68373ac.pdf> 10JUN22

Fayol, H. (1949). *General and industrial management*. London: Sir Isaac Pitman

Freeman, R. E. (1984). *Strategic management: A stakeholder approach*. Boston, MA: Pitman.

Gaspar, Monsenhor João Gonçalves Gaspar (1999). *Universidade de Aveiro: do sonho à realidade*. Aveiro: UA Editora - ISBN 972-8021-91-7

Gilot, Stéphane (2012). *Multiversité/Métacampus (La Galerie de l’UQAM)* <https://galerie.uqam.ca/expositions/stephane-gilot-multiversite-metacampus/> 9JUN22

Hofstede, G., Hofstede, G. J. & Minkov, M. (2010). *Culture and organizations: Intercultural cooperation and its importance for survival*. New York, NY: McGraw-Hill.

Huisman, Jeroen (1995). *Differentiation and Diversity in Higher Education Systems*. Twenty (Nh): University of Twenty – Center for Higher Education Policy Studies

Javeau, Claude (1994). *Leçons de Sociologie*. Paris: Meridiens Klincksieck

Lacroix, Robert e Maheu, Louis (2015). *Les grandes Universités de Recherche*. Montréal: Les Presses Universitaires de Montréal

Junta Distrital de Aveiro (1973). “Universidade de Aveiro”. Aveiro e o seu distrito – Publicação da Junta Distrital de Aveiro. Nº 16, Dezembro de 1973 <http://ww3.aeje.pt/avcultur/avcultur/AveiDistrito/Boletim16/page21.htm> 7JUN22

Kahla, Karim Bem (2021). Université, multiversité, technoversité et métaversité Faut-il enterrer la vieille institution ? Communication au colloque « Est-ce qu’il y a une université tunisienne » ? Tunis, 13 mars 2021, Association Fawassel. Hal <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03628699/> 8JUN22

Kerr, Clark (2001). *The Uses of the University*. Cambridge (EUA): University Press Edition-Harvard (5ª Edição: 1ª Edição em 1963) [https://books.google.pt/books?id=9cT\\_AAAAQBAJ&lpg=PP1&hl=pt-PT&pg=PR5#v=onepage&q&f=false](https://books.google.pt/books?id=9cT_AAAAQBAJ&lpg=PP1&hl=pt-PT&pg=PR5#v=onepage&q&f=false) 10JUN22

Lee, Kien (s/d). “Understanding Culture, Social Organization, and Leadership to Enhance Engagement” Community Tool Box <https://ctb.ku.edu/en/table-of-contents/culture/cultural-competence/understand-culture-social-organization/main> 8JUN22

Meadows, Donell H. (2009). *Thinking in Systems*. London: Sterling, VA / Earthscan (Sustainability Institute)

Perrow, C. (1972). *Complex organizations: A critical essay*. New York: McGraw Hill.

Serrano, Luis. (1994). ...E já lá vão vinte anos. In. UA. 1994

Portas, N. (2014). O Campus da Universidade de Aveiro. Uma experiência de processo e traçado. In: Arroteia, Portas e Toussaint, 2014, pp. 25-36

Rossa, Walter (2006). *Roteiro – Campus da Universidade Aveiro*. Aveiro; Universidade de Aveiro

Taylor, F. W. (1911). *The principles of scientific management*. New York: Harper & Brothers

UA. (1994). *Campo de Santiago: Vinte anos na construção da Universidade de Aveiro*. Aveiro: Universidade de Aveiro – Fundação João Jacinto de Magalhães

Van Vught, Frans (2007). *Diversity and Differentiation in Higher Education Systems* (CHET anniversary conference - Cape Town, 16 November 2007) [https://www.universityworldnews.com/filemgmt\\_data/files/Frans-van-Vucht.pdf](https://www.universityworldnews.com/filemgmt_data/files/Frans-van-Vucht.pdf).

9JUN22

Weber, M. (1947). *The theory of social and economic organization*. New York: Oxford University Press.

Outra:

Junta Distrital de Aveiro (1973). “Universidade de Aveiro”. In: Aveiro e o seu distrito – Publicação da Junta Distrital de Aveiro. Nº 16, Dezembro de 1973 <http://ww3.aeje.pt/avcultur/avcultur/AveiDistrito/Boletim16/page21.htm> 7JUN22

UA (2017) – Honoris Causa: Nuno Rodrigo Martins Portas <https://www.ua.pt/pt/ua/page/4938> 8JUN22

UA – Notícias (2018): Joaquim Renato Araújo - uma equipa, uma visão e o futuro da UA acontece (Edição do nº 18 da revista Linhas) <https://www.ua.pt/pt/noticias/12/53800> 8JUN22



## **Dia do Professor**

O dia Mundial do Professor, celebrado anualmente desde 1994 a 5 de Outubro, tem neste ano de 2023 como tema (UNESCO, 2023)<sup>39</sup> *“Os professores que temos necessidade para a educação que desejamos: imperativo mundial de solucionar a penúria de docentes”*. Para tanto refere esta entidade, a necessidade de lutar a favor *“da profissão docente digna e publicamente reconhecida, de analisar os desafios com as quais é confrontada e de apresentar propostas que possam atrair, reter e motivar professores e educadores”*. Defende ainda (loc. cit.) que os sistemas educativos, sociedades, comunidades e famílias devem *“manifestar o seu reconhecimento e apoio constantes aos docentes”* no exercício das suas funções.

Uma breve incursão sobre este assunto permite recordar a primeira recomendação produzida em conjunto pela UNESCO e OIT em 1966, sobre a condição do pessoal docente, documento ampliado em 1997 com a inclusão da referência aos professores do ensino superior. O primeiro destes documentos acompanhou o forte crescimento demográfico da população escolar, sobretudo ao nível do ensino primário elementar e ensino profissional registado essencialmente nos países em desenvolvimento depois do segundo conflito armado e da revolução sanitária que se traduziu na redução da taxa de mortalidade infantil, no acréscimo da esperança de vida, nas vagas das migrações internas e internacionais e no forte crescimento urbano registado em todo o globo. Da mesma forma o documento do final do século passado, relativo ao ensino superior, acompanha o acréscimo da procura da população escolar, sobretudo a nível pós-secundário e ao alargamento da rede de ensino superior respondendo por esta via aos direitos neste domínio consignados na Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948) e dos direitos da crianças bem como ao Pacto internacional relativo aos direitos económicos, sociais e culturais,

---

<sup>39</sup> Unesco <https://www.unesco.org/fr/days/teachers> 20OUT23

promovido pelas Nações Unidas em 1976, conhecida por Convenção OIT/UNESCO<sup>40</sup>

Do preâmbulo do primeiro texto (1966) a Conferência intergovernamental sobre a condição de professor recordando (Preâmbulo) que o direito à educação constitui um dos direitos fundamentais da humanidade; constatando a necessidade de desenvolver o ensino geral e o ensino técnico e profissional; reconhecendo o papel fundamental dos professores na progresso da educação e o seu contributo na desenvolvimento da personalidade individual e da sociedade moderna; desejando proporcionar condições adequadas ao exercício da profissão adotaram o texto da referida Convenção OIT/UNESCO, que contempla aspetos diferenciados relativos à profissão, à formação, ao exercício de funções, à carreira, direitos e deveres da profissão docente na sua relação com os sistemas sociais e missão dos sistemas de ensino.

Diversas celebrações integram, desde os finais da década de noventa, jornadas nacionais e mundiais dos professores – patrocinadas conjuntamente com a UNICEF – reforçando cada vez mais a dimensão europeia e internacional da profissão docente e o seu contributo na transformação e mudança da educação e dos sistemas sociais em que vivemos. Entre tais iniciativas conta-se o contributo do Papa Francisco, em Maio de 2020, com o apresentação do “Pacto educativo”, com vista à construção de uma “humanidade mais fraterna”. Entre nós a data tem sido assinalada de forma diferente e por entidades diversas, valorizando-se, neste domínio o forte empenho do Poder Local na celebração de iniciativas de âmbito comunitário.

Sem esgotarmos este assunto e limitando-nos ao nosso contexto na sessão de hoje damos continuidade ao encontro de Agosto de 1993 quando fomos acolhidos no edifício da antiga Escola Primária para prestar homenagem à Professor D. Maria Adelina, então aposentada, e à qual tivemos a honra de conceder um louvor da Inspeção-Geral de Educação pela sua dedicação e desempenho. Nessa cerimónia foram evocados outros professores que ao tempo se distinguiram na

---

<sup>40</sup> OIT [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---sector/documents/normativeinstrument/wcms\\_493317.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/normativeinstrument/wcms_493317.pdf) 20OUT23



instrução dos jovens da nossa terra: D. Vitória Moutinho e Professor Ulisses Matias, que durante anos lecionaram neste centro.

Passadas três décadas marcadas por alterações significativas do sistema educativo português nos domínios da educação infantil, do ensino básico e obrigatório, bem como da formação de professores para os diferentes níveis de ensino estamos hoje e aqui reunidos para uma singela homenagem a todos os que ao longo destas três últimas décadas prosseguiram o trabalho de formação e socialização, personalização e mudança permitida pelo ensino, trabalho letivo, acompanhamento individual e envolvimento familiar dos alunos que frequentaram a frequentam este Centro escolar. Tarefa essa que em muitas circunstâncias passa despercebida, mas com efeitos muito significativos no desenvolvimento individual dos antigos e dos atuais alunos deste Centro e do seu Agrupamento onde estão representadas escolas que completam a formação secundária e profissional dos jovens do nosso tempo.

Recuando no tempo e lugar ainda nos restam relatos do curso de ensino primário regido pelo mestre Francisco Pereira, em sua casa, nos finais do século XIX; da criação da Escola primária masculina na antiga casa da Música; da criação da Escola primária feminina junto da Estação de Caminho de Ferro, na antiga casa da Legião Portuguesa. Já no tempo dos nossos pais, durante a década de trinta do século passado, a oferta de terreno para a nova Escola primária masculina e feminina concretizou-se pela mão de D. Mariana e de seu marido, Fernando Rego, no local onde nos encontramos. Nos nossos dias assistimos ao alargamento do novo edifício escolar, nos finais dos anos cinquenta do século passado e, mais recentemente, à reconstrução e edificação do atual Centro Escolar.

Recordar esse trajeto e caminho animado e alimentado pelos mestres e regentes escolares, pelos professores das antigas Escolas de Magistério Primário e depois dos anos oitenta pelos diplomados pelas Escolas Superiores de Educação e Universidades é, também, motivo de regozijo, pela sua integração no corpo docente mais experiente e pela dedicação e esforço que dedicam à formação e desenvolvimento humano dos seus alunos que aqui conhecem colegas

do mesmo Jardim de Infância e Escola do 1º Ciclo do Ensino Básico, aprendem os primeiros jogos e letras numa sequência lógica estabelecida pelas orientações curriculares e programas destes níveis de ensino. A comunidade fica-vos reconhecida pelo trabalho e dedicação com que o fazem, pelo contributo no processo de aprendizagem e valorização dos alunos e famílias, pelas tarefas complementares em que participam junto da Autarquia e das associações /entidades locais. Prova deste contributo é a vossa presença nesta sessão reforçada pelo testemunho do Poder Local autárquico e de outros convidados que se associam a esta celebração.

Nesta oportunidade aproveitamos para ofertar à Biblioteca deste Centro um lote de obras de natureza científica e pedagógica no domínio das Ciências da Educação que possam contribuir para o trabalho com os alunos, a reflexão interna e a formação ao longo da vida que faz parte do vosso percurso individual. Insignificantes, é certo, todos eles nos serviram na preparação de aulas e orientação de trabalhos com os discentes, na concretização de projetos de investigação e na formação académica dos que nos acompanharam durante o percurso académico, desde os finais da década de setenta, na Universidade de Aveiro.

Projetar o futuro do ensino na sociedade presente é tarefa difícil de alcançar. Sobretudo em período de grande mudança social e de grande contingência em que nunca sabemos o que nos espera no dia de amanhã. Contudo, pelas suas características e funções o ensino infantil e o ensino básico e obrigatório são os alicerces de uma formação pessoal e desenvolvimento social que só é alcançado num trabalho conjunto da escola, da família e da comunidade. Estes são os pilares fundamentais da educação no qual participam, como atores principais, os professores que são os esteios da formação dos seus alunos; os auxiliares de ação educativa que os assistem no seu quotidiano e vivência escolar; os pais que lhes dão as noções primeiras de convivência e normas sociais; a sociedade local que os acolhe nas suas distrações e percursos.

Colegas e Convidados:

Relembrando o filósofo Agostinho da Silva sublinhamos que *“Toda a grande obra supõe um sacrifício; e no próprio sacrifício se encontra a mais bela e a mais valiosa das recompensas”*. Louvamos o vosso exemplo e dedicação e esperamos que este pequeno gesto de reconhecimento e homenagem às professoras e aos professores deste Centro Escolar sirva para afirmar a gratidão da sociedade local a todos (as) os que se empenham nas tarefas da educação. No entendimento de Jacques Delors (Conferência das Nações Unidas – Rio de Janeiro, 1992), esta é, sempre, *“um tesouro a descobrir”*.

Contem com o nosso apoio nesta árdua e interminável tarefa promotora do desenvolvimento humano, da paz e da solidariedade, da inclusão e da justiça, do avanço do conhecimento e ação cultural da humanidade. Saibamos ser os “elos” dessa cadeia de valor que é a educação básica e universal, alargando os seus horizontes em plena liberdade de direitos e defensores do direito de todos, à educação.

5OUT23



## **ANEXOS**

Reproduzem-se em anexo dois textos elaborados no âmbito da prestação de duas comissões de serviços nos serviços de Inspeção do Ministério da Educação e do Ministério da Ciência e do Ensino Superior que permitiram completar o documento síntese usado em ações de formação a Inspectores na R. P.

Moçambique



## Da regulação das I. E. S. pela mão da Inspeção

*“A sobrevivência da organização depende, em última instância, da sua capacidade de ser útil”*

Idalberto Chiavenato

### 1 - O contexto

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 (I. E. S.).

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 intergeracional, dos actores individuais e colectivos interessados na afirmação da educação terciária.

## **2 - Da Inspeção-Geral da Ciência e do Ensino Superior**

A decisão de autonomização do sector 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 nº. 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 efectuada 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 nº. 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 nº. 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: artº. 3º do Decreto-Lei nº. 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”.

#### **4 - 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 do 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 nº. 149/2003, artº. 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 reunam 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, beneficia 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 nº. 1/2003, de 6 de Janeiro, relativa ao “Regime Jurídico do Desenvolvimento e da Qualidade do Ensino Superior” (artº. 40), atribui especificamente a responsabilidade de “fiscalizar o ensino superior e o cumprimento da legislação em vigor”.



## **5 - 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 nº. 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 nº. 1/2003), que a propósito da acção social estipula (artº. 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 só 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 noutros domínios parece-nos útil realçar que as acções de melhoria dos procedimentos só ganharão 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 docências, 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 de Avaliação do Ensino Superior o controlo de primeiro nível das suas intervenções e à Inspeção-Geral, 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 (inspeção 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 Inspeção, 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.

## **5 – 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” deve assegurar 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 deve animar 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 inspecção têm em relação ao funcionamento e à qualidade do sistema de ensino superior. Daí que a intervenção da I.G.C.E.S. só 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.

a) Divulgação das “boas práticas”, desenvolvida através de iniciativas que promovam o consumo da informação relacionada com o desempenho institucional e o cumprimento da Lei.

b) 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.

c) 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 deveriam 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;

- Contribuir para 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;

- Contribuir para 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.

Jorge Carvalho Arroiteia

Inspector-Geral da Ciência e do Ensino Superior



**Da procura e regulação do ensino superior:  
contributos ao desenvolvimento**

**Jorge Carvalho Arroiteia**

**Instituto Superior de Administração Pública  
& Ministério da Educação**

**2014**



**Autor: Jorge Carvalho Arroiteia**

**Título: Da procura e regulação do ensino superior: contributos ao desenvolvimento**

**ISAP – Instituto Superior de Administração Pública -  
Avenida Karl Marx, n 647 MAPUTO – R. P. MOÇAMBIQUE**

**Data: Janeiro/2014**

Ao Instituto Superior de Administração Pública (ISAP)  
e MINED – R. P. Moçambique  
que nos permitiram conhecer a urbanidade do País Irmão

*“A nível global, as relações entre o Estado e a sociedade, entre o público e o privado mudaram nos últimos anos. O quadro actual no mundo é, de modo geral, cada vez mais pautado pela ampliação dos direitos dos cidadãos, pela aceleração da mudança e pela complexificação social. A Reforma do Sector Público aposta cada vez mais na eficiência administrativa e é um recurso decisivo para se conseguir governar melhor e para recuperar a confiança dos cidadãos nos seus governos.”<sup>41</sup>*

---

<sup>41</sup> “A importância da formação em serviço na administração pública moçambicana: a visão do ISAP”. ISAP, Maputo, 2007



## Índice

Apresentação .....	
Capítulo I. Dos sistemas sociais e educativos .....	
1. Do conceito e sua individualização .....	
2. Procura social da educação .....	
2.1. Pressão demográfica .....	
2.2. Democratização do ensino .....	
2.3. Mobilidade social .....	
2.4. Segmentação do mercado de trabalho .....	
2.5. Formação ao longo da vida .....	
3. Funções da escola .....	
3.1. Socialização dos alunos .....	
3.2. Desenvolvimento da personalidade .....	
3.3. Capacitação profissional .....	
3.4. Mudança social .....	
4. Desafios à democratização .....	
Capítulo II. Contributos ao desenvolvimento .....	
1. Missão do Ensino Superior ' .....	
2. Contributos ao desenvolvimento regional .....	
2.1. Ensino e Investigação .....	
2.1.1. Formação de recursos humanos .....	
2.1.2. Construção do conhecimento.....	
2.1.3. Formação ao longo da vida .....	
2.2. Serviço à Comunidade .....	
2.2.1. Territorialização da formação .....	
2.2.2. A partilha do saber e cooperação institucional .....	
2.3. Valores e Práticas .....	
2.3.1. Participação em redes .....	
3. Governação interna .....	
4. A emergência do “poder do conhecimento” .....	
Capítulo III. Da Governação pública .....	
1. Administração .....	
1.1. Princípios gerais .....	
1.2. Orientações recentes .....	
2. Autonomia e compromissos do ensino superior .....	
3. A regulação do ensino superior .....	
4.1. Regulação interna .....	
4.2. Regulação externa .....	
4.2.1. Fiscalização, Controle e Acompanhamento .....	
4.2.2. Verificação/Auditoria .....	
4.2.3. Avaliação .....	
4.2.4. Acreditação .....	
4.2.5. Outras: Contratualização, Stakeholders e Mercado .	
Capítulo IV. Da Inspeção do Ensino superior: organização e métodos	
1. A IG como serviço público.....	
1.1. Missão .....	
1.2. Organização interna .....	
2. Domínios de actuação' .....	

2.1.	Procedimentos .....
2.2.	Sistema recolha de informação .....
3.	Expectativas de acção.....
3.1.	Melhoria da prestação dos Serviços.....
3.2.	Benchmarking .....
3.3.	Qualidade / Auditorias de Qualidade .....
3.4.	Auditorias de Qualidade .....
5.	Retorno social .....
5.1.	Dignidade, responsabilidade, ética .....
5.1.1.	Ética pública .....
5.1.2.	Bases para a construção da ética na função pública.
5.2.	Crescimento e Inovação .....
	Nota Final .....
	Bibliografia .....
	Fontes Web .....
	ANEXOS.....

## **Apresentação**

A oportunidade de orientar dois Seminários de formação destinados a professores universitários, anteriormente à sua admissão na Inspeção-Geral de Ensino Superior da República Popular de Moçambique, teve para nós um duplo significado:

- partilhar experiências e saberes que procurámos aprofundar no decurso da nossa vida académica e profissional;
- conhecer o interesse do Ministério da Educação e do Instituto Nacional de Administração Pública (ISAP) em promover uma formação de enquadramento relacionada com a actividade reguladora da Inspeção-Geral no subsistema de ensino superior.

Enquanto docente da Universidade de Aveiro esta colaboração permitiu manifestar o nosso empenho na formação dos Senhores Professores do Ensino Superior afectos às “Comissões de Inspeção”, da Inspeção Geral de Educação - Ministério da Educação do Ministério da Educação da R.P.M., curso coordenado pelo Instituto Superior de Administração Pública (ISAP) - e constatar o interesse manifestado pelo MINED, na pessoa do Senhor Vice-Ministro, presente nas sessões de encerramento.

Correspondendo ao programa que nos foi proposto procurámos estruturar o conteúdo das sessões de acordo com as orientações transmitidas e a partir delas formatar, para um número reduzido de encontros presenciais, um conjunto de notas sobre a matéria, discutida presencialmente ou sujeita a aprofundamento posterior. Daqui resultou a preparação de um “dossier” alargado de temas e trabalhos relacionados com as tarefas da Inspeção no ensino superior, bem como diversa informação complementar sobre o processo de regulação deste subsistema de ensino.

Ainda que reconhecendo a diversidade de posições assumidas sobre a Missão de uma Inspeção-Geral de Ensino com acção no subsistema de ensino superior, é nosso desejo contribuir para uma reflexão mais alargada sobre algumas das questões relacionadas com a actividade inspectiva na sua relação com o meio social (em contextos geográficos diferenciados), as organizações de ensino superior e os demais processos de regulação da educação terciária. Neste sentido procuramos sintetizar um conjunto de notas no domínio da análise social e da administração educacional, que servem de enquadramento à actividade da Inspeção-Geral do Ensino Superior e à actividade das “comissões de inspeção”. Com elas pretendemos suscitar uma reflexão sobre os fenómenos sociais que estão subjacentes à análise de uma determinada situação

permitida pela actividade inspectiva, e generalizada a outras situações e contextos.

Temos consciência da diversidade de orientações e intensidade do trabalho, das limitações de tempo e da diversidade de assuntos que condicionam o exercício desta actividade, mesmo que realizada em equipa. No entanto dado o modelo adoptado pelo MINED com a integração, nas equipas, de membros do quadro da IG e de “auditores” universitários responsáveis pela avaliação, acreditação e auditoria do subsistema de ensino superior da RPM, esperamos que este texto possa ser útil ao seu desempenho.

As notas que apresentamos estão estruturadas em quatro grandes domínios que relevam da actividade docente na Universidade de Aveiro e da experiência profissional em actividades de gestão, avaliação e inspecção do sistema de ensino português. Daí o termos procurado reunir documentação sobre os fenómenos em apreço, em contextos distintos sugerindo, por essa via, uma análise comparada sobre a realidade noutros países e continentes. Não havendo soluções únicas para a resolução das muitas questões levantadas à gestão dos sistemas educativos, a referência a outras práticas institucionais pode contribuir para uma análise mais aprofundada das questões de procura e de regulação do ensino superior.

Tivémos ainda em conta o perfil dos docentes que integram as actividades da IG do Ensino Superior da RPM, sugerindo-lhes algumas reflexões complementares que nos parecem relevantes para a análise dos fenómenos educacionais na sua articulação com a actividade inspectiva. Nestas circunstâncias e independentemente do exercício de recolha e tratamento da informação sobre os contextos e desafios das organizações universitárias, sugerimos uma abordagem inicial aos procedimentos da Inspeção-Geral no âmbito da regulação do subsistema de ensino superior. Daí:

- evocar a interligação entre os sistemas sociais e educativos no que respeita aos fenómenos de procura social da educação e às funções da escola;

- recordar alguns dos contributos da organização escolar, no seu todo, ao desenvolvimento social e humano;

- apresentar alguns dos conceitos fundamentais sobre a governação (administração) pública - onde se inserem as actividades de regulação do ensino superior – e considerar os aspectos da organização e tarefas da Inspeção-Geral, isoladamente e na sua relação com os demais processos de regulação da educação terciária.

Tendo presente o registo de uma crescente procura social e oferta da educação terciária, a regulação do subsistema de ensino superior surge associada aos muitos desafios que sobre ela impendem, nomeadamente os que se referem ao desenvolvimento sócio-

económico, ao desenvolvimento humano, à construção do poder e da sociedade do conhecimento, à internacionalização das redes de ensino e de investigação, à construção social de espaços alargados de regulação, mercado e modelos de governação das organizações universitárias e politécnicas. E se alguns dos exemplos podem parecer desajustados na actualidade, não podemos esquecer que a marcha dos “*fenómenos sociais e totais*” (G. Gurvitch) tende a difundir-se à escala do globo gerando o mesmo tipo de efeitos e de soluções.

Correspondendo a estes desafios entendemos que apesar do dever de zelar pela conformidade legal e correcção dos procedimentos, a I G não esgota a sua acção neste desempenho, mas deve pugnar por ser um elemento facilitador de “boas práticas” institucionais, de mudança nos procedimentos das organizações de ensino e I&D, na melhoria da qualidade do subsistema de ensino superior e de indutor do crescimento e desenvolvimento sócio-económico do país. Assim o deixou expresso Delors (1996, 139-140): “*O ensino superior é, em qualquer sociedade, um dos motores do desenvolvimento económico e, ao mesmo tempo, um dos pólos da educação ao longo de toda a vida. É, simultaneamente, depositário e criador de conhecimentos. Por outro lado, é o instrumento principal de transmissão da experiência cultural e científica acumulada pela humanidade.*”

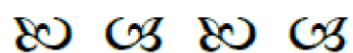
Como noutros momentos da vida consideramos que a obra faz-se caminhando. É neste sentido que deixamos este contributo desejando os melhores trilhos aos inspectores e seus responsáveis, aos responsáveis políticos, aos professores e aos alunos do subsistema de ensino superior. Desejamos ainda que da sua acção resulte o desenvolvimento social e humano, a inovação e a cooperação alargada que, no dizer do referido autor (op. cit., Prefácio) deve identificar os sistemas e a educação, entendida “*como um trunfo indispensável à humanidade na sua construção dos ideais da paz, da liberdade e da justiça social na sociedade actual.*”

À semelhança do que preconizou Francis Bacon, hoje, mais do que nunca, “O saber é poder”. O legado de documentos oficiais que regulam o subsistema de ensino superior da RPM, a diversidade da oferta já existente e a população – docente e discente – que o frequenta e assiste, permite encarar com esperança esta nova fase de “*normação e organização do ensino superior, rumo a uma Gestão Eficiente e Eficaz que se traduza em resultados de um Ensino Superior Consistente, Sustentável e de Qualidade*”<sup>42</sup>. Ficamos honrados com este contributo.

---

<sup>42</sup> MINED (2012) – *Colectânea de Legislação do Ensino Superior*, Maputo, MINED/Direcção para a Coordenação do Ensino Superior (Prefácio – p. 7)

Resta-nos expressar o nosso agradecimento ao Exmo Senhor Presidente do Instituto de Administração Pública e ao Senhor Dr. Arnaldo Duave (ISAP) que sabendo vencer barreiras e distâncias foi o primeiro responsável por esta colaboração. Para ele e seus colaboradores fica o testemunho da nossa gratidão. *Ex Corde!*



## Capítulo I. Dos sistemas sociais e educativos

### 1. Do conceito e sua individualização

A análise dos sistemas social e do sistema educativo suscita uma apresentação prévia e de enquadramento da própria noção de sistema reconhecido por Bertalanffy (1973, 29), como “*um conjunto de elementos em interacção*” que actuam como “*um grupo de unidades combinadas que formam um todo organizado e cujo resultado (output) é maior do que o resultado que as unidades poderiam ter se funcionassem independentes*” (Chiavenato, 1987, 350). Tais características permitem identificar os sistemas sociais como “sistemas orgânicos” fundados na interdependência e na responsabilidade compartilhada, na solução de conflitos através da negociação e numa consciencialização social que garante o desenvolvimento de “*uma nova consciencialização social*” (op. cit., 206). De acordo com o anteriormente referido a sociedade no seu todo constitui um sistema social alargado, onde cabem sistemas específicos com actuação concreta no domínio da educação, cultura, saúde, assistência social, etc.

Para Colom e Dominguez (1997, 7), todo o sistema de educação desenvolve-se de acordo com as “*necessidades sociais próprias do momento histórico durante o qual surge para dar resposta adequada às preocupações, problemáticas e perspectivas que se sentem na sociedade*”. Daí que o sistema educativo, entendido como um conjunto de estruturas, meios e recursos que de forma organizada e articulada cumprem as funções da educação, em particular da educação formal, surja como um dos exemplos dos subsistemas sociais sobre o qual repousam diversos tipos de responsabilidades relativas à educação e formação da sociedade. De forma genérica referimos os seus principais objectivos:

- assegurar a transmissão de conhecimentos, de experiências e de informações que permitam a formação cultural, cívica e cultural dos alunos, bem como a sua formação cívica e artística;

- assumir, conjuntamente com a família e os meios de comunicação social, a acção de agente de socialização, auxiliar dos demais parceiros e promotor do desenvolvimento social e humano dos alunos;

- desempenhar uma acção institucional específica no âmbito da educação pré-escolar e dos ensinos básico, secundário, profissional, artístico, superior e outros, que responda às necessidades, aspirações e expectativas da sociedade.

Neste contexto importa atender à sua missão e organização, às estruturas pedagógicas e administrativas, aos conteúdos da

educação, às orientações e métodos de ensino, à diversidade da população escolar (docente e discente) e às medidas de acção governativa que o regem. Estes são aspectos relevantes que permitem a sua identificação e diferenciação dos demais sistemas sociais com os quais se articula de forma constante ao longo da linha de vida do indivíduo e da própria sociedade.

As organizações escolares e, sobretudo a escola, é um elemento vital deste universo sendo de esperar que à semelhança da célula viva ela própria mantenha, no seu quotidiano, as mesmas características e exigências que permitem a sua perenidade e funções. Melhor dizendo, sendo a escola uma unidade complexa que alberga uma população diferenciada, vinculada pela aceitação de certas normas e do desenvolvimento de projectos comuns centrados nas actividades escolares deve apresentar traços idênticos aos que identificam as demais organizações sociais, interagindo com a sua população e o meio que a rodeia. Fazendo parte de um universo mais amplo, o sistema educativo, este deve prosseguir um conjunto de objectivos pedagógicos, administrativos, organizacionais e institucionais e ser dotado de uma estrutura formal. Trata-se de um tipo de organização burocrática (Max Weber, 1864-1920)<sup>43</sup>, da qual recordamos alguns dos princípios fundamentais em que assenta o “*modelo científico da burocracia*” (Dacal, 1986, 48):

- divisão funcional do trabalho, com base na atribuição de competências e de regras precisas a todos os funcionários;
- hierarquia funcional, assente numa cadeia hierárquica bem definida;
- registo de regras e de procedimentos escritos, com a indicação dos direitos e dos deveres dos trabalhadores;
- aprendizagem profissional e a formação de competências técnicas (que devem estar na base da admissão e das promoções dos operários nas empresas);
- dedicação plena do trabalhador no exercício da sua actividade;
- garantia de uma remuneração e de estabilidade, com garantia de progressão na carreira.

Os aspectos acima referidos dizem respeito:

- à realização das actividades educativas e de aprendizagem, em situação escolar formal e não formal;

---

<sup>43</sup> Max Weber (1864-1920). Economista, Historiador e considerado um dos fundadores da Sociologia. Entre os conceitos fundamentais elaborados por Weber, destacam-se os de: “Sociologia compreensiva”, “Tipo-ideal”, “Pluralidade das causas” e “Racionalização”.



- às funções e tarefas que tornam possível a subsistência da organização escolar;
- à articulação das escolas com as entidades do meio em que ela se insere.

Tendo presente a organização complexa que é a Escola, entendida como centro de aprendizagem, de socialização alargada, de construção do conhecimento e de interacção com a sociedade, importa salientar a sua individualização – por níveis de escolarização - e a sua diversidade dentro de cada um dos níveis de escolaridade, da educação infantil, ao ensino superior. Apesar da sua individualidade em todos estes exemplos apresenta uma ligação à comunidade o que constitui um factor decisivo no seu funcionamento, organização, desempenho e resultados, sobretudo em contextos sociais marcados pela evolução e mudança social que hoje constitui apanágio dos sistemas sociais interdependentes e abertos.

Tal como acontece com os demais sistemas sociais, o sistema educativo constitui o exemplo de de um “*sistema aberto*”, afectado pelas inúmeras influências de carácter político, económico, cultural e social. Estas características diferenciam-no dos designados “*sistemas fechados*”, incapazes de reagir à presença de estímulos para os quais não estejam preparados.

Entre outros traços que identificam os sistemas abertos, estes reconhecem-se pela sua capacidade de adaptação e de reacção ao meio com o qual se relacionam. Desta interacção resultam novas situações que permitem “*um equilíbrio interno em face das mudanças externas do meio envolvente*”, situação que Chiavenato (1987, 351) designa por homeostasia, ou seja, o “*equilíbrio dinâmico entre as partes do sistema*” e que permite o seu funcionamento e continuidade.

Outras características podem identificar os sistemas sociais. Entre elas a capacidade que estes apresentam de reagir ao meio (e aos seus estímulos), através de mecanismos de “*retroacção*” e de “*interacção dinâmica*” (Bertalanffy, 1973, 43) que asseguram a sobrevivência das organizações sociais. De acordo com o mesmo autor (op. cit., 145), são estas “*trocias contínuas de matéria com o ambiente*” que identificam os sistemas abertos e os opõem aos sistemas fechados (Chiavenato, op. cit., 356) nos seus traços fundamentais:

*“1. o sistema aberto está em constante interação dual com o ambiente. Dual no sentido de que o influencia e é por ele influenciado; actua, pois, a um tempo, como variável independente e como variável dependente do ambiente. O sistema fechado não interage, com o ambiente;*

*2. o sistema aberto tem capacidade de crescimento, mudança, adaptação ao ambiente e até auto-reprodução, naturalmente, sob certas condições ambientais.*

*3. O sistema fechado não tem essa capacidade... é contingência do sistema aberto competir com outros sistemas, o que não ocorre com o sistema fechado.”*

As características acima referidas impõem uma lógica comum de ordem, autoridade, reciprocidade e de desempenho que permita o normal funcionamento das diversas unidades que integram um sistema, não obstante a diversidade da população, dos contextos em que laboram, dos resultados alcançados e dos seus efeitos sobre a sociedade. A abrangência de tarefas a desempenhar pelos seus elementos exige a existência de um sistema de decisão capaz de assumir o planeamento, a execução, a informação e o controlo da organização escolar. Este tem por finalidade verificar a conformidade legal do funcionamento das unidades organizacionais, dos segmentos do sistema educativo e identificar os fatores condicionantes da sua eficiência e eficácia, atendendo aos meios disponíveis e aos serviços prestados.

Se tomarmos em consideração os aspectos relacionados com a eficácia, a eficiência e também com a qualidade, recordamos que estes dependem, em larga medida, das condições institucionais e orgânicas e do seu desempenho, baseado em:

- Tipo de relações interpessoais;
- Coesão do grupo de trabalho;
- Grau de implicação na tarefa.

Em Portugal as atividades de controlo sistemático<sup>44</sup>, bem como outras de intervenção seletiva e estratégica, conjugadas com ações de acompanhamento de execução das recomendações, integram o dispositivo de monitorização do sistema educativo, são da responsabilidade da Inspeção Geral da Educação e Ciência<sup>45</sup>. Esta monitorização ou acompanhamento é um processo contínuo com a apreciação das actividades da organização, recolha de informação e apreciação sistemática do cumprimento dos objectivos estipulados a nível central e local. De forma global a Inspeção-Geral da Educação elabora e aplica regularmente instrumentos de observação e de recolha de informação, sob a forma de roteiros, de questionários e

---

<sup>44</sup> [http://www.ige.min-edu.pt/content\\_01.asp?BtreeID=03/01&treeID=03/01/01](http://www.ige.min-edu.pt/content_01.asp?BtreeID=03/01&treeID=03/01/01)

<sup>45</sup> A designação da Inspeção Geral de Educação, actual Inspeção Geral de Educação e Ciência tem variado consoante a constituição dos Governos. Depois da autonomização do Ministério da Ciência e do Ensino Superior (MCES), do respectivo Ministério da Educação, entre 2002 e 2005, a integração dos assuntos do ensino superior e da ciência no Ministério da Educação, ditaram a mudança de designação da respectiva Inspeção-Geral.

de visitas presenciais. Os relatórios então elaborados visam produzir informação sobre todo o sistema, introduzir as correções necessárias ao seu funcionamento, propor à tutela medidas adequadas de regulação. Daí que, como serviço central do Ministério da Educação – entendido como a organização de carácter político e administrativo que rege todo o sistema de ensino – este é um serviço diversificado que desempenha funções específicas relacionadas tais como:

- Contributo para a elaboração das políticas de educação
- Fixação de objectivos da organização;
- Planeamento e organização dos serviços;
- Informação e controle do sistema.

Nesta perspectiva a primeira função está ligada à função política de concepção do sistema, e das medidas de política educativa que promovam o seu funcionamento. De acordo com Benítez (1991, 31), a política educativa “*analisa as manifestações políticas do processo educativo*”. Nesta perspectiva compete-lhe apreciar o que os governos fazem e porque o fazem, ou seja, descrever e explicar as causas e as consequências da acção governativa sobre os processos educativos.

Havendo diversas formas de as classificar, estas medidas abrangem um conjunto de facetas, a saber:

- Dimensão pessoal das acções de política educacional e dos seus reflexos no cidadão, enquanto aluno, docente ou funcionário. Aqui se incluem os aspectos relacionados com o cumprimento das funções da educação, nomeadamente as que contribuem para estruturar a personalidade do aluno, os efeitos relativos à motivação e à participação dos docentes e funcionários e as questões de profissionalismo e desempenho;

- Dimensão social dessas acções ou seja, os efeitos sobre os cidadãos, particularmente no domínio das relações entre a escola e a sociedade. Relevante neste tipo de análise é, ainda, a apreciação das iniciativas que preparam o indivíduo para a vida em sociedade e das que contribuem para a integração profissional, política e cívica do cidadão.

Neste grupo podemos ainda analisar as questões relacionadas com o acesso, a igualdade de oportunidades, a inclusão e a mudança social operada pela escolarização de um maior número de alunos e as consequências que daí resultam para a sociedade;

- Dimensão organizacional do sistema educativo no seu conjunto e do seu relacionamento com o meio ambiente. No primeiro caso cabem as análises sobre a tipologia do sistema; no

segundo os aspectos que se prendem com a análise do funcionamento das organizações escolares, com a sua estrutura, funcionamento, liderança, participação pública e abertura à sociedade;

- Dimensão territorial das iniciativas de acção educativa, particularmente no que respeita à sua extensão territorial e à sua interligação com as diferentes políticas públicas. Aqui importa ter em atenção a extensão da rede de equipamentos de ensino e os seus efeitos na organização do território, as formas de articulação entre o poder central e o poder local ao nível da transferência e da partilha de poderes, a integração entre as diferentes políticas públicas;

- Dimensão prospectiva e desenvolvimento futuro da educação. Pela sua natureza este tipo de análise tem a ver com a antecipação dos cenários relacionados com o futuro da educação, o projecto de sociedade e os pilares de desenvolvimento em que este deve assentar;

- Dimensão comparada de análise das políticas de educação. Neste caso inclui-se o levantamento das semelhanças e diferenças entre sistemas educativos de diversos países e o estudo detalhado das medidas de política educativa, o desempenho expresso em indicadores e a análise dos modelos de governação.

Estes são aspectos que permitem a promoção de medidas indutoras de melhores práticas de organização e funcionamento dos diversos subsistemas de ensino e das escolas e, conseqüentemente, da melhoria das aprendizagens e dos resultados académicos dos alunos.

Dada a diversidade de modelos nacionais importa que os sistemas, sem porem em causa o equilíbrio dos demais sistemas sociais, garantam:

- adequado desenvolvimento económico e repartição da riqueza;
- promoção das igualdades de acesso e de sucesso educativos;
- harmonia entre a quantidade e a qualidade do ensino;
- satisfação das necessidades básicas e profissionais da população docente e discente;
- adequada inserção das instituições escolares no tecido social económico e cultural;
- afirmação de um modelo de gestão, democrático, humanista e participativo.

Tais pressupostos são essenciais para a sobrevivência das escolas, enquanto organizações sociais e elementos fundamentais da tessitura da comunidade e da rede alargada de educação e formação que identifica as sociedades nos nossos dias. Tal facto obriga a que

atendamos, de imediato, a alguns traços fundamentais dos sistemas educativos.

A especificidade dos sistemas educativos, em contextos geográficos e sócio-culturais distintos, obriga a uma reflexão prévia sobre a sua evolução e desenvolvimento. Por sistema educativo entende-se o conjunto de estruturas, de meios e de recursos que de forma organizada e articulada cumprem as funções da educação, em particular da educação formal. Tendo em conta a noção de sistema (L. Bertalanffy) importa recordar que o sistema educativo, como os demais sistemas sociais, apresenta uma estrutura complexa em resultado de inúmeras interações sociais e de diversos condicionalismos (de ordem filosófica, política, histórica, cultural, religiosa e comportamental).

Tomemos em consideração os objectivos principais deste sistema:

- assegurar a transmissão de conhecimentos, de experiências e de informações que permitam a formação cultural, cívica e cultural dos alunos, bem como a sua formação cívica e artística;

- assumir, conjuntamente com a família e os meios de comunicação social, a acção como agente de socialização, auxiliar dos demais e promotor do desenvolvimento social e humano dos alunos;

- desempenhar uma acção institucional específica no âmbito da educação pré-escolar e dos ensinos básico, secundário, profissional, artístico, superior e outros, que responda às necessidades, aspirações, expectativas da sociedade.

Reconhecemos os inúmeros entraves que dificultam o cumprimento destas tarefas e a sua dinâmica interna, relacionadas com as tarefas de índole pedagógica e institucional, tendentes à educação e formação da população escolar, à eliminação das desigualdades sociais, à motivação e participação dos docentes, ao envolvimento da comunidade escolar no processo de melhoria do ensino e de inovação promotora do bem-estar social de um país ou região.

Como em tempo fez notar Tedesco (in: Caillods, 1989, 331), “*a função do Estado não deverá ser a de impor um modelo cultural determinado mas a de encorajar o recurso a valores e a formas de organização reflectindo um acordo essencial*”, que reconheçam como fundamentais a eficiência e participação mas também a solidariedade e criatividade. Estes aspectos sugerem a análise de certos traços das instituições educacionais como se fossem empresas, com processos organizacionais marcados pela optimização dos recursos humanos e materiais e o manter um maior número de relações com o seu meio ambiente, mantendo o cumprimento de um conjunto de objectivos comuns a toda a

população. Entre eles realça-se a melhoria da qualidade de instrução, a produtividade educativa, a formação de qualidade e a inovação, indispensáveis ao processo de mudança social e desenvolvimento do sistema de ensino.

Aceitando, como Loureiro (1985, 19), que a premissa essencial da escola é a promoção do desenvolvimento humano *“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 passa pela definição precisa dos objectivos e das metas a atingir pelas organizações de formação e de investigação;

- estratégia pedagógica e também científica, assente na melhoria das condições institucionais e de trabalho, na formação permanente docentes, na promoção do sucesso académico e na inclusão social dos alunos.

A par destas importa ainda referir a inclusão de uma estratégia administrativa e organizacional que favoreça a descentralização administrativa e a autonomia institucional promovendo um maior empenhamento nas tarefas educativas de toda a comunidade académica, científica e da sociedade civil. Assim é possível encarar de forma distinta os fluxos de alunos que procuram o bem de investimento, mas também o bem de consumo que lhes é garantido pelo sistema educativo. Nas suas relações com a família e o meio, com as empresas e as demais organizações sociais, o sistema educativo tem de garantir o bem essencial que é o conhecimento e o saber ao longo da vida pessoal e activa dos cidadãos. Neste sentido importa apreciar as diferentes razões da procura social da educação e as funções primordiais a cumprir pelo sistema de ensino.

## **2. Procura social da educação**

A evolução dos sistemas sociais, a democratização das sociedades, os avanços técnicos registados em diferentes contextos e actividades laborais, a mobilidade humana e a abertura dos mercados podem ser consideradas como factores essenciais responsáveis pelo alargamento das redes escolares, sobretudo ao nível do ensino pós-secundário que oferece perfis e formações diferenciadas ao mercado laboral. Daí que aumento da frequência escolar em contextos nacionais marcados pelo crescimento dos seus habitantes acompanhe o processo de mudança social impulsionado pelo desenvolvimento sócio-económico, sobretudo nos países marcados pelo crescimento efectivo das actividades produtivas, dos serviços e internacionalização das suas actividades. Tal facto

justifica a enorme procura da educação e as expectativas que a sociedade deposita na escola e nas suas organizações formativas.

A eliminação dos obstáculos à frequência da população em idade escolar e os incentivos à escolarização universal repercutiram-se no acréscimo da frequência da população escolar registada em diversos países do globo, em particular nos países em vias de desenvolvimento, no período posterior à segunda guerra mundial. Tais medidas traduziram-se na implementação de ciclos de escolaridade básica com o fim de responderem às necessidades dessa população e da sociedade em geral. Este processo foi acompanhado por um alargamento da rede escolar e pelo aumento dos efectivos docentes, fenómenos que romperam com muitas das barreiras sociais e culturais dominantes. Através do “efeito de onda” estas medidas facilitaram o acesso crescente da população jovem aos diversos níveis de ensino, nomeadamente na Educação Terciária. Na sequência destas medidas registou-se um aumento da esperança de vida escolar em todos os níveis de ensino e um acréscimo do nível de qualificação da população.

O acolhimento dado a este fenómeno não se pode dissociar da democratização da sociedade, nem tão pouco do esforço universal de se facilitar à população em geral, o acesso às infra-estruturas sócioeducativas e à educação de qualidade. Se tal não bastasse, a complexificação crescente do sistema educativo decorrente dessa procura, da diversidade da oferta, das solicitações do mundo laboral e das expectativas da sociedade, levam ao engrossamento desses contingentes onde participam públicos de diversas proveniências geográficas e sociais que por obrigatoriedade do sistema político, por iniciativa própria e da família ou por razões de natureza diferenciada, conferem à comunidade escolar a responsabilidade de uma formação pessoal e cívica, académica e laboral anterior à inserção na vida profissional.

Estas referências evocam-nos o exercício de funções distintas que a Escola, enquanto instituição social centrada no conhecimento e desenvolvimento humano, desempenha em ciclos distintos da vida escolar dos alunos. Como assinala Delors (Unesco, 1996, Prefácio):

*“Ante os múltiplos desafios do futuro, a educação surge como um trunfo indispensável à humanidade na sua construção dos ideais da paz, da liberdade e da justiça social.”* Mais ainda (loc. cit.), *”como uma via que conduza a um desenvolvimento humano mais harmonioso, mais autêntico, de modo a fazer recuar a pobreza, a exclusão social, as incompreensões, as opressões, as guerras...”*

Pese embora a diversidade de contextos, geográfico e societal, o progresso científico atingido no decurso das últimas décadas – ainda que enfeudado a certos cantos do globo – sugere uma atenção

redobrada por parte dos países que procuram alicerçar o seu crescimento económico e desenvolvimento humano no ensino e formação avançada em ciência e tecnologia, na mudança social e de mentalidades, na democratização do ensino e na valorização das organizações de ensino e formação terciária. De acordo com o citado documento (op. cit., 16), à educação no seu conjunto, “*cabe-lhe a missão de fazer com que todos, sem exceção, façam frutificar os seus talentos e potencialidades criativas, o que implica, por parte de cada um, a capacidade de se responsabilizar pela realização do seu projeto pessoal.*”

Retomando as preocupações da Unesco sobre a democratização da educação (Paris, 17-21 Junho, 1985) transcrevemos o seguinte:

*“L’histoire de l’éducation pendant les dernières décennies est marquée par la recherche constante de nouvelles méthodes et de nouvelles stratégies susceptibles de promouvoir l’exercice de plus en plus large du droit à l’éducation, considéré en tant que l’un des droits fondamentaux de l’homme comme l’une des conditions indispensables au progrès économique, social et culturel des sociétés. L’ensemble des multiples actions et activités visant à promouvoir ce droit se fusionnent dans un processus complexe qui est appelé couramment la démocratisation de l’éducation, et qui se trouve en relation étroite avec la démocratisation de la société”.*

Pensar as funções essenciais da organização escolar no âmbito do ensino obrigatório e pós-obrigatório torna-se necessário para compreender as causas principais da sua procura social e, também, as razões imperativas da regulação do sistema educativo a cargo do núcleo governativo responsável pela educação-formação da população. Daqui decorre a necessidade de pensarmos nas causas que condicionam o aumento da procura social da educação nos seus diversos contextos nacionais e regionais antes ainda de referir as funções cometidas à Escola, enquanto responsável pelas actividades de formação e de construção científica das aprendizagens dos alunos.

## **2.1. Pressão demográfica**

A procura social da educação, sobretudo nos países com maiores índices de crescimento demográfico e potencial económico, há muito que tem suscitado o interesse de diversos autores tais como, Haag (1981, 11) que há décadas chamou a atenção para a situação da escola “*submersa pelo peso demográfico, ampliado pelo movimento geral da democratização do ensino*”, e sobre os seus reflexos na gestão dos sistemas educativos. Da mesma forma Coombs (1970) sublinhou o aumento da procura social que excedeu de facto as possibilidades que tinham os sistemas educativos em



satisfazê-la, por razões que se prendem com a evolução social e política que condicionam a exequibilidade e alcance das medidas de política educativa.

No que respeita aos países do ocidente europeu -, que a partir dos meados dos anos cinquenta do século XX e por via da evolução técnica e tecnológica que acompanhou a expansão económica dessas sociedades assistiram a um aumento dos seus efectivos escolares, sobretudo nos níveis, secundário e superior - tal acréscimo veio dar resposta às necessidades de formação que alimentaram o crescimento económico após a II guerra mundial e às necessidades de reconstrução do tecido produtivo destruído durante este conflito armado. Neste processo foram chamados a intervir os habilitados com maior qualificação académica técnica e profissional e a “mão-de-obra” assalariada e com menor nível de qualificação, constituída pela população local e, sobretudo, pela população migrante.

Nos diversos contextos sociais, sobretudo nos que registam fenómenos de mobilidade humana, a evolução demográfica é condicionada pela acção conjunta dos movimentos naturais (natalidade e mortalidade) e dos movimentos migratórios (emigração e imigração). Da conjugação de ambos resulta o crescimento efectivo de uma população, com a sua composição e estrutura, padrão de distribuição e movimentos, cujos efeitos se fazem sentir na procura de um conjunto de equipamentos sociais ligados à educação, saúde, formação e emprego. Destes, interessamos em particular os que respondem às necessidades de escolarização, formação académica e profissional, representadas pelo subsistema do ensino superior também identificado por educação terciária. Este subsistema de ensino abrange escolas de tipologias diversas, docentes com diferentes níveis de formação e qualificação e alunos com trajectórias escolares, herança cultural e projectos de vida bastante diferenciados.

Como se tal não bastasse a educação terciária enfrenta outros desafios decorrentes quer das disponibilidades financeiras do Estado, quer das necessidades e expectativas das empresas e sociedade, dos serviços e do mercado, à escala nacional e internacional. A mundialização da cultura realizada de forma lenta, mas consistente, por acção de instituições e actores diferenciados, progride apoiada ainda pelas instituições de ensino superior que se constituem como núcleos privilegiados do saber académico e profissional, numa perspectiva “*ética e cultural*” que permita “*dar a cada um, os meios de compreender o outro, na sua especificidade, e de compreender o mundo na sua marcha actual*” (op. cit., 16).

Pensar o futuro da educação terciária obriga a ter em atenção os aspetos externos da “*crosta exterior*” (Gurvitch) da sociedade e os que mais directamente a condicionam na sua evolução, morfologia e

desempenho. Neste aspecto faz todo o sentido pensar o subsistema de ensino superior à luz dos movimentos demográficos naturais e migratórios determinantes do processo de planeamento e desenvolvimento da educação. Tal conhecimento reveste-se de um enorme significado já que as alterações verificadas no sistema demográfico são sempre sintomas de importantes desequilíbrios e assimetrias sociais e culturais que acompanham os demais indicadores da população.

Recorde-se que a redução de habitantes em determinados grupos etários, seguidos eventualmente de modificações dos valores de natalidade (ou da alteração dos fluxos migratórios), repercute-se na evolução da população escolar e no recrutamento dos docentes condicionando, por esta via, as políticas de formação destes recursos humanos. Por outro lado, a análise da estrutura da população dá indicações relevantes quanto aos custos de funcionamento do sistema de ensino já que a existência de uma parcela significativa de população escolarizável e a sua diversidade cultural e social origina maior acompanhamento e encargos. O montante das despesas tende a alterar-se consoante os níveis de escolarização e as taxas de cobertura da rede escolar, os recursos afectos ao sistema e o apoio social e pedagógico, dados que condicionam a eficácia global do sistema educativo e a sua capacidade de resposta às necessidades do presente.

Note-se que no contexto dos países da OCDE a governação dos estabelecimentos de educação terciária, sobretudo das Universidades, tem vindo a ser marcada por uma lógica de “quase mercados”, dominada por interesses que fazem esquecer o bem público cumprido por estas instituições. Assim o reconhece um texto da OCDE (p. 84)<sup>46</sup>:

*“l’enseignement supérieur s’oriente vers un nouveau système de gouvernance dans lequel les forces du marché et les pouvoirs de l’État s’associent selon des modalités nouvelles. En général, les pouvoirs publics cessent de gérer directement les établissements mais mettent en place dans le même temps de nouvelles formes de tutelle et d’influence qui, par le jeu de puissants moyens de pression tels que le financement et la reconnaissance de la qualité, consistent le plus souvent à obliger les établissements à répondre de leurs performances.”* Prossegue o referido documento: *“Les établissements, qui ne peuvent plus désormais considérer leur survie comme acquise, doivent tout mettre en oeuvre pour satisfaire les critères inscrits dans les systèmes de financement et de*

---

<sup>46</sup> “Évolution des modes de gouvernance dans l’Enseignement Supérieur” In: <http://www.oecd.org/fr/edu/apprendre-au-dela-de-l-ecole/35747740.pdf>. 30NOV13

*réglementation et doivent simultanément renforcer leur position sur le marché.”*

Dado que a variação do número de habitantes numa determinada região é afectada por outros fenómenos - e não só dos que resultam do seu movimento natural -, os movimentos migratórios dentro de um mesmo país - migrações internas - ou de um para outro país - migrações internacionais desempenham um papel relevante. Estes movimentos tendem a englobar a deslocação de indivíduos isolados e de famílias completas, contribuindo deste modo para o crescimento mais acentuado da população nas áreas urbanas ou sub-urbanas, em detrimento das regiões de origem.

Os fenómenos de mobilidade humana, onde cabem também as migrações externas (internacionais), revestem o mesmo carácter (individual e/ou familiar), sendo determinadas por razões económicas ou eventualmente por razões mais complexas de natureza política, religiosa e outras. Genericamente estas deslocações apresentam em comum o facto de registarem um grande número de população jovem e jovem adulta (migrações de trabalho), muitas vezes do sexo masculino, a que se poderá associar, em etapas sucessivas, o reagrupamento familiar. Como resultado destes movimentos a estrutura da população é seriamente afectada pela mobilidade de indivíduos de ambos os sexos, pertencentes aos diferentes grupos etários e sociais.

Um dos primeiros reflexos registados nas regiões de emigração é a redução dos nascimentos e o envelhecimento (na base) da população residente. Pelo contrário nas áreas de imigração verifica-se o seu rejuvenescimento, se tal for acompanhada pela chegada de população jovem e adulta e do maior número de nascimentos, contribuindo assim para alterar as suas perspectivas de renovação. Estas são causas complexas que condicionam o crescimento da população escolar nos diversos níveis de ensino, sobretudo no ensino básico, e que tende a prolongar-se aos demais níveis, nomeadamente ao ensino superior através do ‘efeito de onda’. Não sendo a mesma em todo o território, a pressão demográfica exercida pela presença da população em idade escolarizável (do ensino infantil, ao ensino superior) e a sua variação no tempo, tem acompanhado a marcha de outros fenómenos demográficos, como a mortalidade infantil, a fecundidade ou a nupcialidade, com variações diferenciadas no território nacional. Tomando como referência o movimento natural da população, verifica-se que a sua variação no tempo tem vindo a registar um desfasamento entre países e sociedades rurais e sociedades urbanas.

De acordo com as observações do comportamento demográfico da população no mundo ocidental até ao fim da segunda década de Novecentos, os cientistas Warren Thompson e Frank Notestein

estudaram esse fenómeno nos E.U.A. por volta dos anos trinta. Quanto à mortalidade verificaram que a sua quebra acompanha a melhoria das condições de assistência médica e sanitária, antecipando-se geralmente à quebra dos valores mais comuns da natalidade geral. Tal facto conduz, num primeiro momento, a um crêscimo da população. Este regime demográfico, natural, acompanha-se de uma quebra acentuada de mortalidade geral verificando-se por isso um aumento brusco da população em virtude da natalidade continuar elevada.

A mudança social entretanto operada por via da urbanização e terciarização da sociedade, os movimentos da população, a melhoria das condições de saúde e sociais, etc., são os responsáveis, num segundo momento, pela redução conjunta da mortalidade e também da natalidade, levando a um crescimento menor da população, facto que o tempo ajuda a reforçar com quebras da população residente. No decurso deste processo a natalidade e a mortalidade tendem a aproximar-se, indiciando uma certa maturidade demográfica que contraria a fase inicial, primitiva, em que estes valores, embora semelhantes, eram bastante elevados. Com o tempo a natalidade desce mais que a mortalidade, conduzindo a uma perda de habitantes num determinado país ou região. A identificação deste modelo, identificado de “*transição demográfica*”, tem vindo a interessar a economistas, cientistas sociais e especialistas em saúde pública e outros, que tendem a analisar a transição demográfica nos seus diversos aspectos e consequências.

A sequência destas fases em regimes demográficos do tipo ocidental pode constituir um exemplo para outros contextos geográficos, sobretudo no que respeita à sua relação directa com o fenómeno da procura social da educação e das políticas sociais e de crescimento económico. Neste caso os designados “*investimentos demográficos*” em educação, considerados numa perspectiva alargada de formação de recursos humanos, ampliação da rede, adopção de políticas inclusivas direccionadas aos alunos e famílias, devem ser acompanhados de projecções periódicas sobre a evolução demográfica regional, antecipando cenários relacionados com os investimentos no sistema educacional, mormente no nível da educação terciária, às necessidades de investimento, de formação de professores, às práticas da investigação e às expectativas da sociedade e do mercado.

Nestas circunstâncias as instituições de ensino superior são as que sofrem mais tardiamente os efeitos do aumento da esperança de vida escolar dos alunos e os efeitos dessa procura e variação, antecipando-se às demais em tempo de maiores constrangimentos financeiros. Daí a intervenção dos serviços sociais do ensino superior, em articulação com a autonomia dessas instituições e a

participação dos alunos. Note-se que a quebra dos nascimentos e a redução crescente da população escolar é um dos sinais evidentes da crise demográfica e da necessidade de adopção de novas estratégias de recrutamento e de acolhimento da população discente por parte das instituições de ensino superior. Entre estas cita-se o caso dos programas orientados para os jovens-adultos e os que assentam no reconhecimento e certas competências profissionais.

## **2.2. Democratização do ensino**

O aumento da procura social da educação nos diversos níveis de ensino decorre das medidas de política educativa que tendem a facultar o acesso dos equipamentos escolares e de formação à população, diversificada nas suas origens geográficas, sociais e culturais. Os efeitos destas medidas fazem-se sentir ao nível da educação pré-escolar, com medidas diferenciadas de apoio às famílias, mas tem vindo a ganhar maior relevância ao nível do ciclo de estudos básicos, obrigatório por lei, prolongando-se através do ‘efeito de onda’ ao nível de ensino secundário e à educação terciária.

Note-se que o processo de alargamento da rede de ensino e a formação de recursos humanos necessários à sua execução tem vindo a arrastar-se no tempo sendo condicionada pelos recursos financeiros e humanos disponíveis e pelo desenvolvimento cultural, científico e económico do país. Como se verifica em diversos contextos geográficos, dada a incapacidade da rede de estabelecimentos de ensino público satisfazer a procura, reconhece-se a importância do ensino particular e cooperativo na escolarização dos alunos, concedendo-lhe por isso certos direitos e deveres do ensino oficial. Tal facto tem vindo a consubstanciar uma alteração significativa dos níveis de formação e de qualificação académica e profissional da população, sugerindo na sua configuração o traçado de regiões homogéneas, a que correspondem áreas territoriais contíguas, com identidades culturais e muitas vezes físicas e sócioeconómicas semelhantes e que se caracterizam por um nível idêntico de desenvolvimento institucional.

Apesar do esforço universal de democratização do ensino a existência de desigualdades sociais, económicas e culturais entre a população impede a igualdade efectiva de acesso e de frequência escolar a todos os cidadãos. Nestes casos a igualdade de oportunidades promovida pela democratização do ensino fica condicionada pelo rendimento familiar, grau de instrução, estrutura familiar e social ou ainda pela reputação da Escola na comunidade. Daí os esforços encetados por certos organismos internacionais, como a Unesco, no sentido de desenvolver novos esquemas de

formação baseados na educação permanente, desempenhando esta um papel facilitador da própria mobilidade social.

Reconhece um texto oficial desta organização internacional (Unesco, 1996, 18), que a mesma “*deve ser encarada como uma construção contínua da pessoa humana, dos seus saberes e aptidões, da sua capacidade de discernir e agir. Deve levar cada um a tomar consciência de si próprio e do meio ambiente que o rodeia, e a desempenhar o papel social que lhe cabe enquanto trabalhador e cidadão*”, no sentido de se criar a almejada “*sociedade educativa*” (loc. cit.), “*baseada na aquisição, atualização e utilização dos conhecimentos.*” (op. cit., 20).

Recorde-se que são os cenários de crescimento que sugerem uma maior abertura do sistema educativo, que promovem a democratização do ensino, favorecem a capilaridade e a mobilidade social, alimentam os *cohortes* de alunos que procuram a escola e que tendem a promover a sua formação académica e profissional através do aumento da esperança de vida escolar e da frequência dos ciclos de estudos de natureza terciária. Mais ainda, a eficácia da democratização do ensino depende também da estrutura e organização dos sistemas educativos e das condições de funcionamento das próprias instituições escolares.

Assim o havia já reconhecido o mesmo organismo (Unesco, 1985, 5):

*“A democratização da educação exige (...) medidas específicas visando assegurar a coerência do sistema educativo, eliminando impasses bem como barreiras artificiais entre os diferentes níveis, tipos e ramos de ensino. Trata-se de criar as condições para uma maior mobilidade, por sua vez horizontal e vertical no interior do sistema educativo e de favorecer que esta mobilidade assegure a cada etapa da educação uma dupla função: por um lado a preparação para a entrada na vida activa e por outro a de permitir a continuidade dos estudos e a passagem de um tipo de ensino para outro”.*

Constata-se assim que a democratização do ensino é um processo que implica o aumento da acessibilidade de toda a população aos diversos equipamentos e serviços educativos, pelo menos nos níveis etários inferiores correspondentes ao período de escolaridade obrigatória. Esta acessibilidade traduz duas perspectivas distintas contidas no conceito de democratização:

-a primeira tem a ver com a igualdade de acesso, questão que se prende directamente com a oferta, a natureza e o tipo da rede escolar;

- a segunda questão está mais directamente relacionada com a acessibilidade económica e cultural, pelo que a democratização do

ensino só é real quando se resolver a questão da igualdade de acesso e a gratuidade do ensino, pelo menos no período correspondente ao da escolaridade obrigatória.

Como prescreve a Declaração Universal dos Direitos do Homem (art. 26), *“toda a pessoa tem direito à educação, devendo esta ser gratuita, ao menos no que concerne ao ensino elementar e fundamental, o qual deve ainda ser obrigatório”*. Mais ainda, evocando T. Husen, à escola não basta apenas assegurar o acesso de todos à educação, mas sim *“propiciar a cada aluno oportunidades iguais de ser tratado de maneira diferente”*. Tal facto obriga os governos a rever as suas políticas educacionais e formativas, no sentido de promoverem a educação como:

*“uma experiência social, em contato com a qual a criança aprende a descobrir-se a si mesma, desenvolve as relações com os outros, adquire bases no campo do conhecimento e do saber-fazer. Esta experiência deve iniciar-se antes da idade da escolaridade obrigatória, assumindo formas diferentes, conforme a situação, e nela devem estar implicadas as famílias e as comunidades de base.”* (Unesco, 1996, 22).

Pensando na situação específica do ensino superior, cabe às Universidades desempenhar um papel relevante de conciliação entre as *“lógicas de serviço público”* e a *“lógica do mercado de trabalho”* (op. cit., 24), diversificando a sua oferta (loc. cit.):

*“— como local de ciência, como fonte de conhecimentos, com vista à pesquisa teórica ou aplicada, ou à formação de professores;*

*— como meio de adquirir qualificações profissionais, conciliando ao mais alto nível, o saber e o saber-fazer, em cursos e conteúdos constantemente adaptados às necessidades da economia;*

*— como recinto privilegiado da educação ao longo de toda a vida, abrindo as portas aos adultos que desejem retomar seus estudos, adaptar e enriquecer os seus conhecimentos, ou satisfazer seu gosto de aprender em qualquer domínio da vida cultural;*

*— como parceiro privilegiado de uma cooperação internacional, permitindo o intercâmbio de professores e alunos e facilitando, graças a matérias de carácter internacional, a difusão do que de melhor se faz no campo do ensino.”*

Este continua a ser um desafio colocado à Universidade e ao conjunto de instituições de ensino superior, que à sua medida e contexto estão confrontadas com a natureza do projecto que orienta, a sua missão e desempenho, com o financiamento das suas unidades, com os resultados internos e orientados para o desenvolvimento sócioeconómico do país, para o desenvolvimento humano e formação especializada da população. Ainda mais, pelo

reconhecimento entre os seus pares e demais unidades sediadas na sua área directa de influência.

### **2.3. Mobilidade social**

Como foi assinalado noutra local (Arroteia, 2008, 205):

*“A mobilidade social, entendida de forma ampla como sendo a passagem de um ‘status’ social a outro, anda associada aos fenómenos de mudança social, às desigualdades e às formas de organização social dominantes, da qual resulta a existência de vários estratos sociais aos quais pertencem muitos dos seus membros. Este processo, reconhecido por estratificação social, permite uma certa movimentação, quer horizontal, quer vertical (ascendente e descendente), traduzido na transferência do indivíduo do seu grupo inicial para outro. Para tanto a educação poderá desempenhar um papel relevante promovendo a capilaridade social a indivíduos desfavorecidos cultural e/ou economicamente, contrariando, assim, os efeitos perversos da selecção social promovendo, ainda, a inclusão dos indivíduos no seu grupo e sociedade.”*

Este processo de ascensão ou de capilaridade social tem vindo a assentar no acréscimo da procura social da educação, na democratização do ensino e nas medidas de política educativa e social que *“promovam a igualdade de oportunidades, principalmente em sociedades estratificadas onde a escola funciona, frequentemente, como agente de reprodução da estrutura das classes”* (Gras, 1974, 39). Nestes casos a facilitação do acesso à Escola e aos demais bens educacionais e formativos, o alargamento da cobertura da rede escolar e a acessibilidade da população aos centros educativos, através da melhoria da acessibilidade física, tem vindo a estimular mecanismos de compensação para os alunos que deles necessitam. Tais medidas permitem colmatar as lacunas deixadas por uma forma de organização social e/ou territorial menos eficiente, bem como os aspectos negativos da acessibilidade económica e da acessibilidade sócio-cultural que identifica diversas populações.

Na sua essência, este assunto remete-nos para a apreciação das diferentes formas de acessibilidades dos alunos e das suas famílias, nomeadamente:

1- acessibilidade física - a mais simples identificar, ditada pelas condições físicas do território, vias de comunicação, distância e tempo gasto pelos alunos no seu percurso para a escola. Daqui se infere que a caracterização desta acessibilidade pressupõe a identificação de áreas de influência específicas para cada estabelecimento de ensino e a necessidade do desenvolvimento de



mecanismos de compensação para os casos em que as dificuldades físicas põem em risco uma cobertura eficaz dos serviços educativos;

2 - acessibilidade económica - outro dos factores que condiciona a frequência escolar, sobretudo ao nível da escolaridade pós-obrigatória. Com efeito se a democratização do ensino tem vindo a ser praticamente conseguida nos ciclos iniciais do ensino básico, o alargamento da esperança de vida escolar para além do período de escolaridade básica anda associado à estratificação social dos alunos, às dificuldades sócioeconómicas das famílias e dos cidadãos e aos seus níveis de vida e de bem-estar.

- acessibilidade sócio-cultural - decorre do nível de instrução e da herança cultural da família e da comunidade, traduzindo-se muitas vezes num fenómeno de auto-eliminação da parte de alguns grupos sociais por razões de inibição cultural.

Esta tem sido uma das formas de acessibilidade condicionadoras da democratização do ensino, muitas vezes ligada ao género, às regiões de origem (em particular às áreas rurais de um país), a questões religiosas e outras e que se faz sentir *“através de fenómenos de autoeliminação da parte de alguns grupos sociais fundamentalmente por razões de inibição cultural”* (loc. cit.) relacionados com o fenómeno de mobilidade social. O processo de mobilidade social anda por isso associado à mudança de estatuto social, de categoria profissional, de alteração de papéis, à passagem do indivíduo de um grupo para outro, durante a sua vida e actividade profissional.

Esta noção pressupõe, à partida, a existência de uma sociedade estratificada, onde coexistem diferentes classes sociais. Nestas condições, capilaridade social pode acompanhar-se de um tipo de mobilidade vertical, com a ascensão do indivíduo de uma classe social inferior para outra superior ou, pelo contrário, registar-se em sentido inverso. Neste caso a deterioração do estatuto social pode mesmo acompanhar a passagem de uma classe superior para outra inferior. A mobilidade social pode ainda ocorrer sempre que um indivíduo modifique a sua posição ou funções dentro do mesmo grupo ou estrato social. Falamos então de mobilidade horizontal, a qual não se deve confundir com o fenómeno de mobilidade geográfica que tantas vezes acompanha estes fenómenos.

Recorde-se que o desejo de ascensão social através da instrução, conhecida por procura social do ensino, é uma consequência do progresso técnico sendo comum a todos os grupos sociais, mas manifesta-se, principalmente, entre os menos favorecidos. Trata-se de uma aspiração que em regra é contrariada por dificuldades que têm a ver não só com a organização do próprio sistema de ensino e de sociedades em geral, mas ainda com um conjunto de aptidões

individuais e privilégios culturais, transmitidos pela família. Mais uma vez cabe à educação a tarefa de despertar em todos os alunos, segundo as tradições e convicções de cada um e respeitando inteiramente o pluralismo, a elevação do pensamento e do espírito, tarefa condizente com o acréscimo das oportunidades de acesso e de sucesso da população escolar.

Apesar destes entraves, importa salientar que o processo de democratização aliado nos nossos dias ao desenvolvimento das novas tecnologias de comunicação rompeu definitivamente com um sem número de barreiras sociais e culturais, facilitando a frequência crescente dos cidadãos aos diversos níveis de ensino, do ensino básico ao ensino superior, aliando a formas de ensino presencial o ensino à distância. Este fenómeno tem-se repercutido na sociedade e em particular no sistema de ensino que tem vindo a reagir ao acréscimo de procura de alunos através de medidas distintas da política educativa, da participação acrescida das famílias e dos muitos parceiros sociais, em particular de instituições públicas e empresas, que esperam um valioso contributo das instituições de formação na preparação de recursos humanos e no processo de desenvolvimento sócio-económico do país.

#### **2.4. Segmentação do mercado de trabalho**

Os aspectos anteriores relacionados com as componentes demográficas e as condições de acesso aos bens educativos, devem ser entendidos em função das necessidades do desenvolvimento humano da população escolar e em função do mercado de trabalho.

Como reconhece a Unesco (1996, 29):

*“Numa idade em que os jovens são confrontados com os problemas da adolescência, em que, de algum modo, se sentem já com maturidade, mas sofrendo, de fato, por falta dela, em que estão não descuidados mas ansiosos quanto ao futuro, é importante proporcionar-lhes locais propícios à aprendizagem e à descoberta, fornecer-lhes meios para refletirem e prepararem o futuro, diversificar os percursos em função das suas capacidades, e agir, sempre, de modo a que as suas perspectivas não saiam goradas e possam, a qualquer momento, retomar ou corrigir o percurso iniciado”.*

Tal situação acompanha o efeito de onda no ensino secundário e profissional, antevendo a inscrição de *cohortes* significativas de alunos no ensino superior, a quem cabe, também (op. cit., 25), *“formar no domínio técnico e profissional, as futuras elites e os diplomados de nível médio e superior de que os seus países necessitam, para poderem sair do ciclo de pobreza e de subdesenvolvimento em que atualmente se encontram enredados.”*

Neste caso a aceitação dos diplomados do ensino superior pelas organizações empresariais e estatais tem subjacente o reconhecimento de uma formação académica e científica especializada que se traduz num melhor desempenho e resultados da gestão da 'coisa pública', com benefícios para a própria organização e o cidadão em geral. Em tal esforço e resposta pendem sobre os responsáveis dos diversos subsistemas de ensino questões relevantes e actuais relacionadas com a melhoria da qualidade, o desempenho global do sistema e a prestação de tarefas complementares associadas à missão das instituições de ensino na sua relação directa com as necessidades das comunidades e da sociedade no seu conjunto.

Estas preocupações sugerem uma ruptura profunda com as tradições do passado, sobretudo em países com herança colonial e outros onde o esforço acrescido de inclusão social e de desenvolvimento económico e social passa pela quebra de barreiras que garantam o acesso e sucesso, em condições de igualdade e de equidade à população em geral. Daqui decorre o alargamento da oferta de cursos e de formações de natureza universitária e politécnica com o intuito de facultar a diversos cidadãos, independentemente da sua idade, sexo e origem social, uma formação académica adequada ao seu desenvolvimento humano e pessoal e, sobretudo, às carências de pessoal especializado para os diversos sectores de actividade. Neste sentido o alargamento e aprofundamento dos ciclos de formação superior, as graduações sucessivas, os estágios e outras formas de cooperação entre o meio académico e empresarial, estão na base da melhoria de programas e métodos de ensino, da avaliação dos docentes e instituições, da melhoria substantiva dos modelos de organização educacional e da procura de resultados que satisfaçam as necessidades e expectativas da população escolar, da sociedade, das empresas e do mercado.

Incentivos ao processo de crescimento económico sugerem que o acréscimo da procura seja correspondido com medidas relativas à melhoria da organização do sistema, das instituições de ensino, da formação do pessoal docente, do apoio à população escolar e académica e das instituições de formação. No seu conjunto estas têm vindo a ser construídas com base em:

- aumento da divisão internacional do trabalho e da necessidade constante de especialização e formação capaz de responder àquelas solicitações;
- evolução científica e técnica nos diversos domínios, levando por isso a uma diversificação dos métodos e das técnicas de ensino;

- persistência de desequilíbrios na distribuição e formas de aproveitamento dos diversos recursos naturais, da população e do saber, e no esforço de democratização do ensino em todos os níveis;
- reflexões e orientações de organismos internacionais;
- procura das melhores práticas adequadas à especificidade dos do país, região ou tão só de uma pequena comunidade;
- necessidades de uma maior mobilidade e comparações a nível internacional.

Daqui decorre que o sistema de ensino, em particular o subsistema de formação superior, tenha vindo a produzir uma reflexão continuada sobre o seu desempenho e resultados e a tomar medidas de adequação às exigências da população que procura, na educação terciária, o acréscimo do seu capital cultural e científico. Para isso aqui investem o esforço familiar e da sua própria juventude na procura de uma rendibilização desse trabalho, do reconhecimento social da sua formação e diplomas, da inserção no mercado de trabalho, da recompensa pelo capital investido.

Note-se que as características que hoje tipificam a sociedade tecnológica referem a complexidade, burocratização, divisão acentuada do trabalho social e profissionalização, as quais sugerem uma formação cada vez mais especializada dos clientes do sistema educativo. Esta exigência está contemplada nos programas de formação inicial, de formação especializada e de formação ao longo da vida oferecida pelos estabelecimentos de educação terciária.

## **2.5. Formação ao longo da vida**

O conjunto de reformas operadas nos sistemas educativos ao longo do tempo, relacionadas com a formação inicial e a educação ao longo da vida, tem vindo a “*dar resposta ao desafio de um mundo em rápida transformação, mas não constitui uma conclusão inovadora*”. De acordo com a proposta da Unesco (op. cit., 20) torna-se necessário que esta atenda aos três sustentáculos da educação nos nossos dias:

- aprender a conhecer,
- aprender a fazer,
- - aprender a ser.

Estes são aspectos que devem orientar as preocupações de reforma e as medidas de política educativa que tendo em conta a mudança social em curso, aliem “*aos saberes básicos frutos da experiência humana*” (loc. cit.), às exigências actuais assumidas pela sociedade de informação. Assim a complexificação crescente dos sistemas sociais nos seus aspectos técnico, produtivo e de

serviços, obriga a uma adaptação do sistema educativo, da sua organização, gestão e funcionamento, privilegiando os aspectos mais directamente relacionados com a formação dos seus clientes e alunos. Este procedimento obriga ao estabelecimento de um roteiro de preocupações políticas e culturais, científicas e empresariais, que levem ao aprofundamento de um diálogo entre as instituições de ensino superior e as organizações mais representativas do meio onde se inserem.

Entre essas preocupações inscrevem-se as que se prendem com a eficiência e a eficácia deste subsistema, as funções (implícitas e explícitas) que prossegue, os desequilíbrios de desenvolvimento, a qualidade das escolas e do sistema no cumprimento das funções que a sociedade actual lhes exige, bem como o cumprimento das funções relativas ao crescimento económico e ao desenvolvimento humano e cultural. Daí a oferta da formação orientada para o aprofundamento da escolaridade pós-obrigatória de nível secundário e profissional no ensino superior. Neste caso a mobilidade acrescida da população académica traz novos desafios ao subsistema de ensino e às instituições que o integram obrigando à actualização de programas e dos métodos de ensino que abram a porta ao crescimento e à mudança.

Também as necessidades de formação ditadas pelas metas de desenvolvimento e de expansão económica, pelas necessidades do mercado e diversificação dos sectores económicos sugerem a promoção de experiências inovadoras no domínio da educação e da formação que melhorem as acessibilidades da população à educação terciária, que promovam a coesão social e respondam às necessidades de inovação e de crescimento. Neste domínio a segmentação crescente do mercado de trabalho e a evolução dos saberes, requer uma presença continuada dos diplomados e da população em exercício de funções técnicas e científicas em cursos e acções de formação orientadas para a sua actualização profissional. Esta nova procura profissional do ensino superior, vem dar origem a novos públicos e formações que engrossam o caudal da oferta e a frequência da educação terciária, abrindo igualmente as portas a outras formações antecipatórias muitas vezes em articulação com os diplomas universitários.

Pensar no conjunto de questões que se colocam ao subsistema de ensino superior na diversidade das suas formações e escolas, da sua rede e pessoal, dos seus investigadores e centros surge cada vez mais como uma tarefa necessária e complexa:

- necessária, porque os sistemas sociais são organismos cada vez mais dinâmicos, que reagem de forma distinta às solicitações e aos estímulos internos e externos da sua população e do seu meio;

- complexa, porque o alargamento da base de recrutamento de alunos e docentes, de pessoal administrativo e de investigação, de formação e visão sobre o meio que acolhe, tem vindo a realçar a diversidade de heranças, de projecto, de capacidade de resposta institucional, de regulação e de visão prospectiva sobre o papel a desempenhar por este subsistema de ensino na sua relação com os cidadãos, o sistema político e a sociedade.

Não obstante a diversidade de percursos e de exemplos sobre a capacidade de resposta e o desempenho do subsistema de educação terciária aos desafios do nosso tempo, devemos considerar que a capacidade de resposta global do próprio sistema depende de factores vários relacionados com a sua arquitectura e organização, da composição e extensão da rede, dos ‘nós’ institucionais representados pelas Universidades e demais instituições académica de natureza superior que integram escolas diferenciadas. Cada uma delas tem o seu meio e população, os seus clientes e stakeholders, a sua área de influência e mercado, as suas regras e autonomia consubstanciada no seu desempenho global e dos seus órgãos, os seus resultados e participação no projeto coletivo de formação dos melhores recursos humanos de uma nação. Por isso cada instituição tem uma missão comum e específica a desempenhar que completa a formação e o desenvolvimento humano dos alunos – de cada um dos seus alunos – dando continuidade a uma sequência lógica e ordenada de funções a que a escola singular, em rede e integrada num determinado subsistema, deve responder e saber cumprir.

Agora, como ontem, o conhecimento que nos cerca exige a sua sistematização e aprofundamento. As instituições escolares, enquanto inseridas num sistema organizacional pedagógico e científico mais vasto, têm de exercer uma acção alargada que se consubstancia no cumprimento de um conjunto de funções que por estarem associadas à formação e ao desenvolvimento humano, designamos por funções educativas ou funções da educação. No seu conjunto estas promovem a educação como uma experiência social, alargada ao conhecimento e ao ‘saber estar’ na sociedade presente.

### **3. Funções da escola**

A resposta às necessidades da população escolar, na sua relação com as expectativas profissionais, científicas e culturais da sociedade aos diversos subsistemas de ensino - do ensino básico ao ensino superior -, leva-nos a destacar a importância da educação formal entendida no seu sentido amplo como sendo o conjunto de influências que se exercem sobre o indivíduo e de lhe proporcionar o desenvolvimento completo das aptidões intelectuais, das competências, dos comportamentos e atitudes que modelam a sua

personalidade -, como essencial no processo contínuo de transmissão de conhecimentos, valores, competências e atitudes garantidas pela escola.

Em sentido amplo a educação escolar abrange muitos outros aspectos relativos ao funcionamento do sistema educativo, das escolas e dos programas, dos métodos de ensino e avaliação, dos modelos de organização do sistema e da legislação que a enquadra, referida ao seu contexto nacional e internacional. Mais ainda, completa-se através do contributo de outras modalidades, actores e meios, promotores do desenvolvimento individual de cada um e dos diferentes cidadãos.

Embora considerando a existência de funções específicas do ensino superior direccionadas para o desenvolvimento sócio-económico, regional e humano, recordamos alguns aspectos relacionados com as funções genéricas da Escola e do sistema educativo que se aliam ao desempenho comum da organização escolar, da família, das instituições culturais, desportivas e outras, no sentido de favorecerem o desenvolvimento humano dos alunos, o desenvolvimento e a coesão social de uma Nação. Temos presente o papel primordial desempenhado pela Escola em qualquer nível de ensino que, no dizer de QuintanaCabanas (1989, 59) a considera como "*agente educativo chave dentro da sociedade, mas não o único*", exercendo duas funções principais: a residual e a de coordenação. A primeira abarca o conjunto de noções e ensinamentos básicos - aptidões, capacidades, atitudes, ideias, valores que o aluno não aprende noutra local; a segunda, pressupõe que a instituição escolar não duplique os ensinamentos veiculados pelas restantes instituições sociais, mas sim os estruture e aprofunda.

A identificação das diversas funções da educação pode ser encarada de forma distinta, consoante a perspectiva de análise dos seus autores. Neste sentido procuramos sistematizar as funções primordiais da educação básica e secundária, na sua articulação com as funções específicas desempenhadas pelo ensino superior.

### **3.1. Socialização dos alunos**

De acordo com Durkheim (1980, 41), a palavra educação é por vezes empregue num sentido muito amplo para designar o conjunto de influências que a natureza ou os outros homens podem exercer quer sobre a nossa inteligência, quer sobre a nossa vontade. Daí que, segundo o mesmo autor (op. cit., 45), cada sociedade, num determinado momento, ofereça aos seus membros um "*sistema de educação que se impõe aos indivíduos com uma força geralmente irresistível*". Neste caso a preparação do indivíduo para se integrar

no grupo (ou grupos sociais) em que vive constitui uma das primeiras funções da educação e da própria escola. Esta é a chamada “*função de socialização*”, que deve facultar a cada um dos seus alunos, o nível (e o tipo) de conhecimentos necessários para que a sua adaptação à sociedade onde vive se processe sem choques nem distorções, facilitando as relações entre todos os membros de uma mesma comunidade.

Este processo pode ser encarado de duas formas distintas: numa perspectiva meramente individual, que tem a ver com o desenvolvimento integral do indivíduo e a sua socialização, ou numa perspectiva mais ampla, de natureza social, onde cabem as restantes atribuições.

De acordo com Quintana-Cabanas (1989, 21-22) há que atender a um conjunto de aspectos relacionados com a sociedade e que afectam a socialização no seu conjunto:

*“1 - O desenvolvimento do país, sendo certo que o objectivo das actuais tarefas de planeamento educacional (...) é a preocupação de conseguir que os produtos oferecidos pelo sistema educativo sejam correspondentes às necessidades sentidas pelo sector económico-laboral;*

*2 - As disponibilidades económicas, uma vez que “a riqueza do país determina a quantidade de meios (número de professores, de escolas, de postos escolares, de bolsas) e o tipo das mesmas (qualificação do pessoal docente, meios audio-visuais, organização dos centros, que pode pôr à disposição da população.*

*3 - O nível cultural que determina os fins da educação. Como nota este autor (ob. cit., 22) o nível cultural repercute-se nos fins da educação e nos seus meios, sendo verdade que uma “sociedade culta diferencia-se pela presença de instituições culturais, de publicações diversas, de manifestações artísticas, de obras educativas, de pessoas qualificadas, etc”;*

*4 - A procura social, resultante essencialmente da conjugação de todos estes factores.*

*5 - O interesse político, atendendo a que a escola constitui ainda ‘um poderoso meio de mentalização e este meio não é desaproveitado por nenhum político que retém as rédeas do poder”.*

Cada um destes factores, ao interagir com os demais, acaba por condicionar no plano individual e no plano colectivo a natureza e o resultado de cada uma das demais funções da educação

Para além de Durkheim (1980, 51) que considera caber à educação um papel de “*socialização metódica das gerações mais jovens*” (acção desempenhada inicialmente pela família), também Worsley (1977, 207) realça, como função essencial da educação, a



transmissão dos “ideais cívicos” e “*as noções éticas básicas de honestidade, de solidariedade e as normas sociais que definem os ideais de concorrência individual ou de lealdade de grupo*”. Neste processo, para além da escola e da família, outros agentes há que desempenham um papel fundamental: são eles, o grupo de colegas e os meios de comunicação social, que vão permitindo criar “*uma versão da realidade social no espírito da geração seguinte que pode estar em consonância com a dos adultos ou, nalgumas dimensões, apresentar desvios relativamente aos seus critérios*” (Musgrave, 1984, 33).

Embora reconhecendo que à educação, sobretudo à educação formal, cabe um papel decisivo neste processo de socialização, que se vai operando de forma distinta através da hierarquização e alargamento progressivo dos conhecimentos que constituem o currículo escolar. Assim, se atendermos a alguns dos conteúdos programáticos que fazem parte dessa pirâmide (de base invertida) de ensinamentos de tipo académico, verificamos que o conhecimento do meio físico e social e a sensibilização para os problemas da comunidade constituem os temas dominantes nos programas destinados aos primeiros níveis de escolaridade obrigatória.

À medida que caminhamos nos escalões etários superiores, ao nível do pós-primário, as aquisições do saber vão-se tornando mais aprofundadas e especializadas, respeitando as diversas etapas psicológicas do crescimento dos alunos e a evolução das suas capacidades de compreensão e assimilação. Tem então lugar uma formação, que sem esquecer os ensinamentos de base humanística e literária, as noções de espaço e de tempo, a educação estética e a educação física, assenta numa cultura científica dominante: a matemática, a física, a química, a biologia. as quais, sendo considerada como uma “*componente essencial da cultura geral obrigatória*” (Rassekh e Vaideanu, 1987, 155), deverão permitir ao aluno uma abordagem mais racional dos problemas do quotidiano.

Este processo de formação ainda que associado, muitas vezes, a uma formação básica de cariz académico, tem em vista não só o desenvolvimento de certas aptidões individuais, mas ainda o desempenho de tarefas consentâneas com as necessidades de qualificação técnica, científica e cultural, exigidas pelo desenvolvimento social, económico e tecnológico dos nossos dias.

### **3.2. Desenvolvimento da personalidade**

Atendendo à “*experiência social*” que é a educação, esta permite que a criança aprenda (Musgrave, op. cit., 22) “*a descobrir-se a si mesma, desenvolve as relações com os outros, adquire bases no campo do conhecimento e do saber-fazer. Esta experiência deve*

*iniciar-se antes da idade da escolaridade obrigatória, assumindo formas diferentes, conforme a situação, e nela devem estar implicadas as famílias e as comunidades de base.” Com base nela (loc. cit.), “os conteúdos devem desenvolver o gosto por aprender, a sede e alegria de conhecer e, portanto, o desejo e as possibilidades de ter acesso, mais tarde, à educação ao longo de toda a vida.”*

Ligada ao processo de socialização, mas orientando-o no sentido do desenvolvimento dos alunos - nos domínios intelectual, cognitivo, afectivo, psicomotor, espiritual e moral - de forma a favorecer o equilíbrio da personalidade e a sua realização pessoal, considera-se a “*função personalizadora*” da escola. Esta deve promover o desenvolvimento das capacidades de reflexão crítica, estimulando a capacidade de formulação de juízos pessoais e a intervenção dos alunos nos diversos sectores da vida social com base em aprendizagens sucessivas e processos de aculturação diferenciados. Esta função é condicionada pela origem social dos alunos e seus traços individuais, coadjuvada por factores inerentes à organização e funcionamento da própria escola, ao ambiente da sua comunidade e aos actores que nela exercem alguma acção através de conexões diversas. Através destas constrói-se a aprendizagem de papéis distintos que o indivíduo vai desempenhando ao longo da sua vida através da interacção com os outros e da modelação do seu comportamento.

Evocando M. Mauss (1969, 16) recordamos que “*são sociais todas as maneiras de agir e de pensar que o indivíduo encontra préestabelecidas e cuja transmissão se faz, geralmente, através da educação*”. Assim, na acção das instituições escolares intervêm factores de índole diversa, como as características individuais dos alunos - maturidade, inteligência, classe social... -, os traços do professor - maneira de ser, tipo de formação, motivação, criatividade... - e a organização da própria escola - currícula, horários, relações com o meio circundante, actividades extra-escolares, etc.. Tal foi a opinião de Loureiro (1985, 17) ao afirmar que “*as aptidões, mais do que inatas, são adquiridas, mais do que descobertas, são construídas, e que a actividade escolar toda deve ser o factor primordial do desenvolvimento humano, dependendo em grande medida da sua organização e orientação aquilo em que cada um de nós se torna*”. De forma complementar, responsabilizamos a escola pela transmissão de conhecimentos adequados ao desenvolvimento dos alunos, em consonância com o grau de exigência técnica, cultural e científica da sociedade e reconhecemos-lhe ainda outros atributos que deverão conduzir a uma preparação mais específica para o desempenho de uma determinada profissão.

Tal é reconhecido pela Unesco (1996, 22):

“A inter-relação professor/aluno, o conhecimento do meio ambiente onde vivem as crianças, uma correta utilização dos modernos meios de comunicação (quando existentes), podem contribuir, no seu conjunto, para o desenvolvimento pessoal e intelectual de cada aluno.” Mais ainda, “Os conhecimentos básicos desempenham, aqui, um papel importante: ler, escrever e contar”, pelo que “Combinar a escola clássica com contribuições exteriores à escola faculta à criança o acesso às três dimensões da educação: ética e cultural; científica e tecnológica; económica e social.”

Estas são três das dimensões estruturantes da maneira de ser população escolar e das sociedades comprometidas com o desenvolvimento humano, a coesão social, a solidariedade, a tolerância e a democracia.

### **3.3. Capacitação profissional**

A preparação para a vida activa que Quintana-Cabanas (1989, 18) designa por “*capacitação profissional*” corresponde a uma “*especialização laboral*”, característica das sociedades desenvolvidas e com elevada divisão do trabalho, sendo mais evidente nos ciclos terminais da vida escolar - caso do ensino superior - ou mesmo em determinados cursos profissionais e profissionalizantes, correspondentes a outros níveis de ensino.

Recordamos que embora a preparação para o desempenho de uma profissão seja uma das funções específicas de alguns ramos do subsistema de ensino formal, como é o caso do ensino secundário (técnico e profissional) e do ensino superior, não devemos esquecer que os conteúdos programáticos das disciplinas leccionadas exigem um ajustamento contínuo ao grau de especialização técnica e de segmentação do mercado. Tal facto concorre para que esta preparação seja mais uma das funções que tem gerado controvérsia, justificando a contínua discussão sobre os objectivos, gerais e específicos, dos diferentes níveis e subsistemas que fazem parte do ensino formal.

Recorde-se que a preparação específica do indivíduo para a vida activa não passa apenas pelo ensino formal (que se destaca dos restantes pelos seus conteúdos e avaliação sistemática), mas abarca também a “*educação não formal*” e a “*educação informal*”, que em articulação com as anteriores, reforça a preparação do aluno para a vida activa. No âmbito da educação “*não formal*” cabem também as actividades de reforço de aprendizagem, seguidas ao nível individual e colectivo por profissionais isolados ou já em organizações especializadas de que as salas de estudo constituem um bom exemplo.

Refere-se Mark Bray (1999) à dimensão que estas actividades assumem na vida dos estudantes em diferentes contextos sociais, apelidando esta rede como fazendo parte de um “*sistema educativo na sombra*”, mas cuja importância e acção condiciona cada vez mais o futuro de muitos estudantes de todos os níveis de ensino. Estas modalidades articulam-se entre si, favorecendo a integração do indivíduo na sociedade e promovendo a aquisição de novos conhecimentos e de resultados que possibilitam a obtenção de um determinado diploma.

Apontamos anteriormente certas relações que se estabelecem entre o sistema educativo e o sistema económico, as quais, inseridas num sistema social mais amplo, não deixam de evidenciar as características de um sistema aberto e a troca de informação contínua que entre ambos se verifica. Vem isto a propósito da relevância de uma função complementar da Escola associada ao desempenho das empresas e serviços e cujos efeitos sentir na formação de quadros especializados para os diversos sectores de actividade e na adaptação dos curricula escolares às necessidades de formação sugeridas pelo mundo empresarial nas suas dominantes académica e profissional. É pressuposto que esta relação seja traduzida num melhor desempenho das organizações produtivas e nos serviços, conduzindo a um acréscimo da produção e do rendimento nacional.

Note-se que o processo de desenvolvimento de um país sugere ainda que para além dos aspectos individuais desta procura, a resposta das instituições de ensino superior seja a mais adequada face às exigências da população escolar, ao meio social e empresarial envolvente, ao contexto sócio-económico e à mudança requerida com o contributo das organizações académicas. Para tanto a cooperação com distintos parceiros sociais e os mecanismos de regulação existentes, tendem a atender às necessidades dos novos públicos, sobretudo dos que, em tempo, atingiram um determinado nível de qualificação académica e profissional e hoje exigem a actualização de conhecimentos e das suas competências. Este passo tem dado origem a novas ofertas formativas que passaram a acompanhar, ao longo da vida, os diplomados em diversos sectores e ramos de especialização.

Assim, aceitando-se como válido o ‘princípio da correspondência’ entre os sistemas educativo e económico, o perfil dos diplomados deverá ajustar-se continuamente às exigências do mercado de trabalho, promovendo o ensino das aptidões técnicas e cognitivas necessárias e os traços apropriados ao desempenho de uma profissão. Este ajustamento, sendo praticamente inevitável a nível dos primeiros ciclos do ensino formal, é imprescindível a nível global uma vez que “*para que a economia prospere... os operários,*

*a todos os níveis da força de trabalho, necessitam de possuir as aptidões, atitudes e conhecimentos adequados às técnicas modernas, e de ter vontade de usar ao máximo essas qualidades”* (Musgrave, 1984, 350). Trata-se, portanto da valorização da instrução decorrente de uma profissionalização elevada, que rompeu definitivamente com o empirismo das sociedades tradicionais e que acabou por se reflectir na mentalidade da sociedade.

### **3.4. Mudança social**

A socialização e a preparação para a vida activa contribuem para estimular a maturação crítica e a reflexão sobre a realidade sócio-cultural, educativa e tecnológica favorecendo o progresso a mudança social e a inovação. Tal facto resulta ainda de um conjunto de conhecimentos acumulados ao longo de anos da frequência escolar e das aprendizagens sucessivas facultadas pelo sistema educativo, as quais, uma vez postas em prática, permitem vencer certas barreiras sociais, culturais e tecnológicas, abrindo caminho ao avanço da sociedade.

Como fez notar Habermas *”o nível de desenvolvimento duma sociedade é determinado pela capacidade de aprender permitida pelas instituições”* (op. cit., 407) donde, para além dos aspectos relacionados com a transmissão de conhecimentos levado a cabo pela própria escola -, dependentes não só do modelo de organização e funcionamento das estruturas educativas, dos curricula escolares e dos comportamentos sociais dos alunos -, a acção social conducente à mudança opera-se, geralmente, por meio de factores externos ao sistema e que acabam por se repercutir no seu interior, fomentando novas alterações.

Convirá precisar que, à semelhança de Birou (1978, 21), entendemos a *“acção social”* como sendo *“uma intervenção voluntária, em muitos casos organizada”*, capaz de mudar, de modificar, de melhorar até as condições sociais e de empreender determinado tipo de reformas, sejam elas de carácter político, económico, institucional, educativo, cultural, etc. Esta intervenção só é possível num tipo de sistema social permeável às acções do como seja o *“sistema aberto”* cuja definição assenta nos postulados definidos por L. von Bertalanffy (1973) na sua *“teoria geral dos sistemas”*.

Note-se a propósito que, mesmo funcionando como um sistema aberto e exercendo a sua influência sobre os restantes sistemas sociais, o sistema educativo perde, nalguns casos, a suas características de membro activo desse corpo mais vasto que é a sociedade - em particular as que se referem à inovação -, não contribuindo eficazmente para a mudança dessa realidade. Esta é

uma das dificuldades que se colocam aos sistemas educativos que estão confrontados com outras questões relacionadas com função de capacitação e o tipo, a qualidade e actualidade de conhecimentos transmitidos pelos programas escolares, de forma a estimular uma posterior formação permanente.

Os modelos de desenvolvimento acabam por reforçar esta função da educação, da qual se esperam efeitos muito concretos sobre a evolução global da sociedade, através não só do aumento da formação qualificada dos seus quadros, mas ainda do acréscimo do nível geral de instrução dos habitantes de um país. Tal facto não deixa de se repercutir numa alteração do seu comportamento, das expectativas, das motivações e das necessidades quotidianas da população, com reflexos evidentes na procura do ensino e dos diversos bens culturais. Mais ainda, esta ocorrência revela-nos a discordância de interesses e a desarticulação funcional que se verifica entre os sistemas económico e o educativo.

Atendendo a que os estratos populacionais mais afectados por este fenómeno são os jovens compreendem-se os esforços actuais no sentido de se alcançar a igualdade de oportunidades para ambos os sexos e o ajustar dos sistemas educativos e dos seus programas de formação às necessidades da era tecnológica que atravessamos e dos mercados onde nos inserimos. Mesmo assim apesar dos esforços encetados muito há ainda a fazer. As relações entre os dois sistemas englobam aspectos qualitativos e igualmente quantitativos, relacionados não só com os gastos, mas também com o total de quadros a formar, o que constitui uma das questões básicas do planeamento educacional, de forma a evitar que o equilíbrio que se pretende estabelecer a nível do sistema educativo não venha a provocar distorções nos restantes sistemas sociais.

Tal divórcio é menos evidente com o sistema político uma vez que este, ao promover a democratização do ensino ou ao incentivar a participação dos cidadãos nos diversos actos sociais e na governação do sistema, não esquece a necessidade de formação dos seus quadros (élites) nem o processo de socialização política de que alguns destes estratos carecem. Tal situação sugere a necessidade de consolidação de uma matriz nacional de conhecimentos e de valores que facilitem a aquisição de um certo número de princípios relacionados com a convivência e a participação democráticas.

Mesmo assim e tendo presente os objectivos da educação e das funções da própria escola num contexto evolutivo de necessidades e de valores que identificam os sistemas sociais e educativos nos nossos dias, a escola continua a ter uma acção de “*selecção social*” a qual, a pretexto de separar os bons dos maus alunos mais não faz do que agravar as desigualdades sociais, económicas, culturais de que os alunos são portadores quando ingressam no sistema de

ensino. Nestas circunstâncias a escola mais não faz do que perpetuar e agravar as desigualdades já existentes, consolidando as diferenças sociais dos alunos, certificando as aprendizagens de acordo com a “*herança cultural*” e não com as suas capacidades individuais.

Esta função de selecção desempenhada pela escola põe em causa os esforços de democratização do ensino e o processo de mobilidade social, uma vez que joga a favor da manutenção e legitimação da sociedade em classes e grupos sociais. Recupera-se, neste exemplo, a imagem da selecção dos mais aptos que nos foi deixada por Darwin, desempenhando na actualidade a escola esse mesmo papel de filtro no qual, por iniciativa própria - auto-eliminação - ou em resultado do seu esforço - aproveitamento escolar - ficam retidos muitos alunos. Uma primeira justificação encontra-se nas diferenças de “*capital cultural*” (ou herança cultural, constituída não só pelo domínio da língua, mas ainda pelos hábitos e valores transmitidos), a qual joga a favor da população oriunda das classes sociais mais abastadas e a que possui maiores créditos desta natureza. Ao prosseguir este modelo de ‘selecção diferencial’ a escola acaba por perpetuar uma determinada realidade social, decalcando as mesmas condições culturais, humanas e materiais que caracterizam uma determinada sociedade.

Como assinala Quintana-Cabanas (1984, 141), tal facto permite que aquela continue a reproduzir o modelo da sociedade através da “*auto-reprodução da escola como instituição educativa; da selecção-distribuição dos alunos e da criação do consenso*”. Verifica-se desta forma que a escola, ao agravar as desigualdades já existentes, ao reproduzir o próprio sistema, compromete o processo de democratização e a mobilidade social que deveriam acompanhar o progresso económico e social da humanidade.

Em alguns dos seus aspectos, porém, o sistema escolar funciona como suporte e produto de sociedades onde se insere. Esta a teoria defendida por alguns sociólogos que dão a maior importância às relações entre o sistema político, o económico e o Estado e cujos efeitos se fazem sentir directamente na escola, através da organização, dos mecanismos políticos de controle e dos conteúdos ideológicos (Althusser, 1974). Neste sentido manifestaram-se Bourdieu e Passeron (1970, 230) quando afirmam: “*o sistema de ensino está associado, na tradição teórica, a uma representação instrumentalista das relações entre a escola e as classes dominantes*” conferindo-lhe, por conseguinte, a função “*legitimação da ordem estabelecida*” ou seja, a “*função de conservação da estrutura das relações de classe característica dessa sociedade*” (op. cit., 248).

#### **4. Desafios à democratização**

O aumento dos efectivos escolares, registado há mais de dois séculos nos países industrializados do ocidente europeu só tardiamente, no termo da segunda guerra mundial, é que se tornou extensivo aos restantes países nomeadamente aos que, a partir de então experimentaram os efeitos directos da chamada revolução sanitária ou mesmo da revolução industrial. Inicialmente aquele aumento de alunos verificou-se no ensino elementar (séculos XVII e XVIII) e a partir do século XIX transmitiu-se, através do chamado ‘efeito de onda’ aos restantes níveis de ensino. Assim, a ‘explosão escolar’ tem causas diversas se referidas a diferentes contextos sócio-económicos e políticos.

A este respeito importa assinalar que o aumento dos efectivos escolares e universitários nos países industrializados não se explica pelo crescimento da população total ou pelo movimento da natalidade, mas sim pelo aumento da população escolar que anualmente prossegue os estudos para além dos ciclos de escolaridade obrigatória. Já nos países em vias de desenvolvimento de economia emergente este crescimento justifica-se, em primeiro lugar, pelo aumento da população jovem, em consequência dos valores elevados de natalidade e da redução das taxas de mortalidade infantil. Em seguida, pelas expectativas de mobilidade social decorrentes do processo de democratização do ensino e pelas necessidades de mão-de-obra qualificada referida pelas empresas e serviços em expansão nesses contextos.

De realçar que a nível global o aumento dos efectivos escolares acompanha as grandes transformações sociais, económicas e tecnológicas decorrentes do processo da revolução industrial, cujos efeitos se têm feito sentir ao nível do envelhecimento da população residente, na quebra dos valores de fecundidade, na divisão do trabalho social, no aumento do crescimento urbano, na igualdade de sexos e na mobilidade social. Estas características são praticamente extensivas a todos os países em vias de desenvolvimento, salvo no que respeita ao envelhecimento da população, uma vez que os valores de natalidade persistem ainda elevados. O cenário anterior constitui assim um dos entraves à democratização do ensino (em particular do ensino pósobrigatório), em virtude dos investimentos necessários a realizar não só neste sector, mas na economia, na saúde, na assistência social etc., devido ao montante dos investimentos sociais tanto mais necessários quanto maior for o ritmo de crescimento de habitantes.

De acordo com a UNESCO (1985, 1), a democratização do ensino engloba:



*“a universalização do ensino primário, a introdução do ensino obrigatório até uma determinada idade, o não pagamento de inscrições, a gratuidade de certos serviços (manuais, transportes escolares“. Mais ainda, “A democratização da educação exige... medidas específicas visando assegurar a coerência do sistema educativo, eliminando impasses bem como barreiras artificiais entre os diferentes níveis, tipos e ramos de ensino. Trata-se de criar as condições para uma maior mobilidade, por sua vez horizontal e vertical no interior do sistema educativo e de favorecer que esta mobilidade assegure a cada etapa da educação uma dupla função: por um lado a preparação para a entrada na vida activa e por outro a de permitir a continuidade dos estudos e a passagem de um tipo de ensino para outro”.*

No seu conjunto estas medidas visam remediar as desigualdades que ocorrem a nível individual ou eventualmente as que resultam de uma deficiente interacção entre o sistema escolar e o seu meio ambiente, processo este que se repercute em vários momentos da vida escolar de qualquer indivíduo.

Pelo que ficou dito constata-se que a democratização do ensino é um processo que implica o aumento da acessibilidade de toda a população aos diversos equipamentos e serviços educativos, pelo menos nos níveis etários inferiores correspondentes ao período de escolaridade obrigatória, e constitui uma das preocupações universais reconhecida praticamente por todos os governos. Tal preocupação esconde, no entanto, duas perspectivas distintas contidas no conceito de democratização:

- a primeira tem a ver com a igualdade de acesso, questão que se prende directamente com a oferta, a natureza e o tipo da rede escolar;

- a segunda está relacionada não com a acessibilidade física a que anteriormente aludimos, mas com a acessibilidade económica, pelo que a democratização do ensino só é real se resolver a questão da igualdade de acesso e se promover uma real gratuidade do ensino, pelo menos no período correspondente ao da escolaridade obrigatória.

No seu conjunto os aspectos acima referidos relacionados com a procura realçam a diversidade de razões associadas ao modelo de sociedade, à sua estratificação e desigualdades que justificam o acréscimo dos efectivos de alunos da educação terciária. Neste caso são as necessidades do crescimento que sugerem uma maior abertura do sistema educativo, que promovem a democratização do ensino, que favorecem a capilaridade e a mobilidade social, que alimentam os muitos *cohortes* de alunos que procuram a escola, qualquer que seja o subsistema de ensino, e que tendem a promover

a sua formação académica e profissional através do aumento da sua esperança de vida académica e da frequência dos diversos ciclos de estudo que empreendem.

Como elemento terminal do ciclo de vida académica as instituições de ensino superior são as que sofrem mais tardiamente os efeitos do aumento da esperança de vida escolar dos alunos e as que, em última instância, vão sofrendo os efeitos imediatos dessa procura e variação. Esta variação repercute-se nas necessidades de formação de recursos humanos especializados, na oferta de cursos de formação profissional, no acolhimento e oferta de formação especializada, na investigação pedagógica e científica em diversos ramos do saber. Para tanto a adopção de modelos de organização (pedagógicas, administrativa, de recursos humanos, etc.) ajustados, a oferta de respostas adequadas à análise dos efeitos das políticas de educação, formação e investigação na sua relação com o processo de desenvolvimento, a resposta a outras solicitações do sistema a nível nacional e internacional são preocupações que envolvem, na actualidade, o fenómeno da procura social da educação, na sua relação directa com os alunos e clientes do sistema e também as suas relações de natureza social relacionadas com as funções específicas de cada um dos sistemas de ensino e com as disparidades regionais.

Em consonância com estas desigualdades, também as diferenças dos “*sistemas de valores*” que “*regulam as orientações normativas e o comportamento dos actores sociais de que faz parte a própria cultura*” (Carron, 1974, 25), ou seja, as diferenças existentes entre o “*ethos*” da escola e o dos restantes grupos, completam o rol das desigualdades sociais que comprometem o processo de democratização do ensino na sua relação com a estrutura e organização dos sistemas educativos e as condições de funcionamento das próprias instituições escolares. Assim o reconhece a Unesco (1985, 5):

*“A democratização da educação exige (...) medidas específicas visando assegurar a coerência do sistema educativo, eliminando impasses bem como barreiras artificiais entre os diferentes níveis, tipos e ramos de ensino. Trata-se de criar as condições para uma maior mobilidade, por sua vez horizontal e vertical no interior do sistema educativo e de favorecer que esta mobilidade assegure a cada etapa da educação uma dupla função: por um lado a preparação para a entrada na vida activa e por outro a de permitir a continuidade dos estudos e a passagem de um tipo de ensino para outro”.*

Como foi assinalado num colóquio organizado pela Unesco (Paris, 17-21Junho, 1985), sobre a democratização da educação:

*“L’histoire de l’éducation pendant les dernières décennies est marquée par la recherche constante de nouvelles méthodes et de nouvelles stratégies susceptibles de promouvoir l’exercice de plus en plus large du droit à l’éducation, considéré en tant que l’un des droits fondamentaux de l’homme comme l’une des conditions indispensables au progrès économique, social et culturel des sociétés. L’ensemble des multiples actions et activités visant à promouvoir ce droit se fusionnent dans un processus complexe qui est appelé couramment la démocratisation de l’éducation, et qui se trouve en relation étroite avec la démocratisation de la société”.*

O acolhimento a este fenómeno não se pode dissociar da democratização da sociedade, nem tão pouco do esforço universal de se facilitar à população em geral, o acesso às infra-estruturas sócioeducativas e à educação de qualidade. Assim, tal como o reconhece Loureiro (1985, 15), *“apesar da unificação dos estudos, apesar do prolongamento da escolaridade básica, apesar de se terem protelado as decisões de orientação as desigualdades sociais e pedagógicas continuam”* de tal forma que *“as desigualdades mais que a resolver-se, acentuam-se”*, mostrando assim o fracasso da democratização do ensino.

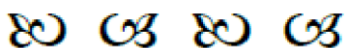
Sobre outros aspectos relacionados com o aumento da procura do ensino, Isao Amagi (Unesco, 1996, 218) afirma que *“Os sistemas educativos modernos adotados pelos diversos países contribuíram, profundamente, para moldar os indivíduos, mas também a sociedade no seu conjunto.”* Neste sentido a questão da qualidade do ensino tem vindo a ser assinalado exigindo uma análise aprofundada da sua dimensão. Estas questões são particularmente sentidas em contexto geográficos marcados pelo aumento da população discente, sugerindo o tratamento deste assunto por diversas entidades, como foi o caso do IPE (1988, 1) que a propósito do conceito de qualidade assinalou:

*“en fait, les critères de qualité doivent résulter des objectifs du système scolaire concerné, lequel doit, à son tour, se fonder sur les conditions et les besoins du pays (...) les objectifs et les normes en matière de rendement ou d’excellence du système éducatif ne sont pas prescrits une fois pour toutes, mais ils doivent être revus à la lumière du processus de développement”.* Mais ainda: *“parmi ceux qui dénoncent ‘la baisse du niveau de l’éducation’ et qui réclament des mesures pour améliorer la situation, on retrouve aussi bien des parents d’élèves, des enseignants et des employeurs que des administrateurs, des planificateurs et des responsables politiques. Dans de débat, il est évident que tout le monde n’entend pas toujours la même chose par ‘qualité de l’éducation’ ”.*

Apesar destas considerações temos ainda que atender à dimensão social da educação como responsável pela formação para a

cidadania o que nos obriga a encarar a qualidade da educação numa perspectiva alargada e polissémica incluindo, para além dos aspectos quantitativos inscritos nos números, a dimensão humana inscrita em cada pessoa singular, que habita no aluno em particular. Neste sentido alargam-se as leituras da qualidade sublinhando-se, a propósito, o seguinte<sup>47</sup>:

*“Uma educação de qualidade é a que se adapta melhor às necessidades presentes e futuras dos alunos e da comunidade (...). O conceito de qualidade deve igualmente englobar o desenvolvimento do potencial individual dos membros das novas gerações”. Mais ainda: “A qualidade não pode ser considerada como um conceito estático. A qualidade e as suas normas são de facto questões relativas – em particular em relação ao tempo, ao lugar, aos alunos e às circunstâncias. Um aspecto importante da qualidade é a sua relação com as matérias ensinadas e os objectivos da educação. Uma educação de qualidade garante aos alunos instrumentos que lhe permitem encontrar soluções para os desafios com os quais a humanidade se confronta. Num mundo em transformação, tal significa que aquilo que ontem era considerado como educação de qualidade pode ser posta em causa face às normas de qualidade, amanhã. Tal é particularmente sentido nos dias de hoje perante a evolução das novas tecnologias (...)”*



---

<sup>47</sup> Tradução: *Internationale de l'Éducation – Qualité de l'Éducation et rôle clé des enseignants*. In: <http://www.ibe.unesco.org> Em: 22FEV12

## Capítulo II. Contributos ao desenvolvimento

### 1. Missão do Ensino Superior<sup>48, 49</sup>

Notam alguns autores a importância da educação como factor de desenvolvimento económico, social e cultural. Negá-lo é difícil bem como omitir a relevância das actividades desenvolvidas pelas instituições de ensino na formação, na inovação e na evolução das comunidades locais.

Em estudo de carácter prospectivo, conduzido por Carneiro (1988, 9), reconheceu o autor:

*“o benefício global obtido pela educação é geralmente mais alto que o resultante de investimentos em outros sectores económicos e que o investimento no ensino primário tem uma taxa de benefício social mais elevada que o investimento no ensino superior (...). No entanto, os investimentos no ensino superior possuem um benefício privado maior que o social significando que o indivíduo é mais beneficiado que a sociedade”.*

Sobre o mesmo assunto observa Perroux (1987, 93):

*“no que se refere à educação, é considerável a distância entre a informação que os indicadores contêm e a eficácia social esperada”,* dado que (op. cit., 94), *“a transmissão dos conhecimentos de base (ler, escrever e contar) não se mede de modo útil pela ausência ou presença de uma capacidade bruta, mas pelo uso mínimo que deles pode fazer o interessado, por sua própria conta e para a profissão que exerce”.*

Outros autores têm-se debruçado sobre este fenómeno. Entre eles recordamos Quintana-Cabanas (1989, 265), que suportando-se em trabalho de J. Vaizey (1967), afirma: *“el desarrollo económico se debe a todo un conjunto de factores, que podrían ser sintetizados en los siguientes: crecimiento de la fuerza laboral acumulación de capital físico, aumento del conjunto de conocimientos, y cualificaciones profesionales al alcance de la comunidad”.*

Estes factores se por um lado promovem o crescimento económico, por outro são responsáveis pelo aumento da procura

---

<sup>48</sup> UNESCO (1998) – *L'enseignement supérieur au XXIème siècle: visions et actions*. Paris, UNESCO

<sup>49</sup> Arroiteia, Jorge (1998) – “Contributo para a análise do ensino superior como factor de desenvolvimento regional “Contributos para 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, 1999 e Arroiteia, Jorge Carvalho (2008) – *Educação e desenvolvimento*. Aveiro, Universidade de Aveiro

social da educação, na medida em que o aumento da segmentação laboral e das suas actividades obriga a formações mais aprofundadas e a um aumento e procura escolar, correspondido pelo lado da oferta com o alargamento da rede escolar e dos cursos.

Como fenómeno social com extensão territorial, as questões do desenvolvimento importam às ciências sociais pelos sinais que revela quanto às assimetrias espaciais relacionadas com procura social da educação, o aproveitamento escolar e o contributo destes indicadores no conhecimento das heranças culturais, económicas e outras, da população. Nesta perspectiva a educação deve ser encarada como um bem necessário ao desenvolvimento da própria sociedade. Assim sendo a frequência da instituição escolar é cada vez mais considerada como um factor relevante do progresso social e do próprio crescimento económico, almejado pelas sociedades em desenvolvimento e pelas sociedades industriais e pós industriais (Arroteia, 1993, 23) as quais, à semelhança das primeiras, buscam na educação os impulsos necessários à inovação e à mudança, que altere a sua base morfológica.

Nestas circunstâncias o sistema de ensino, condicionado por factores de ordem diversa, desempenha múltiplas e complexas funções, sendo um cenário onde coabitam a estabilidade e a entropia, reagindo aos estímulos internos e aos do seu exterior e apresentando-se como uma unidade mutável que se vai adaptando às exigências do seu meio sem se deixar diluir nele próprio. Tendo presente uma perspectiva de “*tipo ideal*” - Weberiana - o sistema de ensino tem de estar orientado para o aluno e para a sociedade, deixando claro que nesta relação as organizações de ensino superior deverão contribuir para o desenvolvimento global da personalidade da sua população, para o progresso social e para a democratização da sociedade.

Reconhecer a importância da escola como factor de integração social, de desenvolvimento pessoal e como garante da formação profissional da sociedade é uma tarefa que tem sido explorada por diversos estudos, sobretudo no âmbito da sociologia da educação e da política educativa (Quintana-Cabanas, 1989; CNE. 1992; Delors/UNESCO, 1996). Complementarmente, é ainda aceite que a escola, além de perpetuar e reproduzir as características essenciais da sociedade em que se insere (Bourdieu, Passeron, 1964), funciona como um *locus* de aprendizagem e de preparação da população jovem e da população adulta, que não tendo tido oportunidades de frequentar em tempo oportuno o sistema formal de ensino, recorre à organização escolar para adquirir, colmatar e certificar uma certa cultura escolar e formação profissional. Para tanto qualquer sistema político comprometido com um processo de democratização da sociedade, deve esforçar-se por tornar acessível o sistema regular e

formal de ensino ao maior número de habitantes, valorizando a sua formação académica e profissional e estimulando por esta via o próprio desenvolvimento sócioeconómico e cultural da sociedade.

Sobre o contributo das Universidades, baseados em trabalhos da OCDE (1987) recordam-nos Caraça, Conceição e Heitor (1996, 1226):

*“a universidade caminha para uma pluralidade de funções, propondo a existência de dez, a saber:*

- (1) providenciar educação pós-secundária;*
- (2) desenvolvimento de investigação e de novo conhecimento;*
- (3) fornecer as qualificações necessárias à sociedade;*
- (4) desenvolver actividades de formação altamente especializadas;*
- (5) reforçar a competitividade da economia;*
- (6) funcionar como filtro de selecção para empregos altamente exigentes;*
- (7) contribuir para a mobilidade social;*
- (8) prestar serviços à comunidade;*
- (9) funcionar como paradigma de políticas de igualdade;*
- (10) preparar os líderes das gerações futuras”.*

Neste contexto podemos considerar o ensino superior como mais um dos factores responsáveis pela evolução cultural e urbana dos centros onde estão implantados estabelecimentos deste nível de ensino e, por conseguinte, mais um dos mecanismos responsáveis pela fixação de novos habitantes nessas localidades e na sua área de influência. Entre eles contam-se não só a população docente e os funcionários, mas também muitos diplomados, absorvidos pelo mercado de emprego. Trata-se, no fundo, de garantir ao ensino superior o cumprimento de uma das suas funções essenciais, a de contribuir para o processo de desenvolvimento.

Não é fácil analisar as relações entre o ensino superior e o desenvolvimento regional, nem o contributo da formação dos recursos humanos no processo de inovação social. Mesmo assim não deixamos de assinalar, como refere Porter (1990), a importância dos factores básicos fundamentais, tais como os recursos naturais, o capital e, sobretudo, a mão-de-obra especializada, no processo de desenvolvimento sócio-económico. Independentemente destes considera o mesmo autor a acção de outros, os factores avançados, tais como as redes de comunicação e as instituições de ensino superior no crescimento sócio-económico, o que deve conduzir à melhoria das condições sociais e de vida da população. Igualmente é

de considerar os benefícios do investimento humano em educação-formação sobre o crescimento económico e a distribuição dos rendimentos da população no processo de desenvolvimento.

Uma perspectiva pouco Weberiana ou ideal permite-nos compreender que não há um modelo global de desenvolvimento, mas sim condições locais que favorecem as ondas de mudança que nos podem interessar. Estas podem resultar da acção individual e colectiva (em constelações), orientadas por ‘nós’ específicos, as universidades, alguns institutos politécnicos e laboratórios de investigação, isoladamente ou na sua ligação em redes, e o seu papel como facilitadores da inovação e da difusão. Para isso têm contribuído as “*auto-estradas de informação*” que permitem a construção dos “*ambientes inteligentes*” (Toffler, 1984, 167), a partir da utilização do computador e da Web.

Estes considerandos servem-nos para formular uma proposta de tipologia para a análise do desempenho das instituições do ensino superior, nomeadamente na construção dos designados “*territórios de formação*” (Arroteia, 2008) polarizados pelas instituições de ensino superior na sua relação com o sistema geográfico e os contextos de desenvolvimento local. Note-se que a delimitação destes espaços não está associada ao traçado de fronteiras físicas (naturais), ou administrativas, mas sim a representações (de valor e, portanto, simbólicas) sugerindo novos mapas reais e virtuais do saber, do conhecimento e de proximidade.

Notam alguns autores a importância da educação como factor de desenvolvimento económico, social e cultural. Negá-lo é difícil bem como omitir a relevância das actividades desenvolvidas pelas instituições de ensino na formação, na inovação e na evolução das comunidades locais. Entre eles recordamos Quintana-Cabanas (1989, 265), que suportando-se num trabalho de J.Vaizey (1967), afirma o seguinte: “*el desarrollo económico se debe a todo un conjunto de factores, que podrían ser sintetizados en los siguientes: crecimiento de la fuerza laboral acumulación de capital físico, aumento del conjunto de conocimientos, y cualificaciones profesionales al alcance de la comunidade*”.

Estes factores, se por um lado promovem o crescimento económico, por outro são responsáveis pelo aumento da procura social da educação, na medida em que o aumento da segmentação laboral e das suas actividades obriga a formações mais aprofundadas e a um aumento e procura escolar, correspondido pelo lado da oferta com o alargamento da rede escolar e dos cursos. Outras questões relacionadas com este tema são apontadas na obra em referência (op. cit., 267) a qual, sobre o mesmo assunto, evoca dois autores bem conhecidos pelas suas preocupações em relação à problemática do desenvolvimento:



Em tempo E. Faure (1973), escreveu:

*“Existen lazos estrechos entre los grandes objetivos que se fijan las sociedades y las finalidades asignadas a la educación. Está claro que el círculo vicioso del subdesarrollo económico y de la desigualdad del desarrollo educacional sólo puede romperse si se ataca a los dos puntos. De aquí dos conclusiones:*

- *Hoy más que ayer, toda reforma educacional debe pivotar sobre los objetivos del desarrollo, tanto social como económico;*
- *El desarrollo de la sociedad no se puede concebir en absoluto sin renovar la educación”.*

Por sua vez, A.M. M’Bow (1982, 30) reconheceu que *“el desarrollo ya no puede considerarse únicamente desde el ángulo del rendimiento económico y del aumento de los bienes materiales (....). Cultura y progreso son inseparables; por haberlo ignorado han fracasado tantos proyectos de desarrollo”.*

Corroborando a situação descrita por este autor, QuintanaCabanas (op. cit., 278) recorda que a *“situación cultural (...), tão pouco favorece a aprendizagem escolar”*, em resultado quer dos modelos de educação adoptados serem *“desfasados para poderem contribuir para o desenvolvimento”* do país, quer porque *“os objetivos quantitativos do desenvolvimento, copiados de países avançados, fazem esquecer os objetivos qualitativos que deveriam adequar-se à identidade, às circunstâncias e às possibilidades de cada nação”.*

Em estudos de carácter prospectivo, reconhece-se que a educação é um poderoso bem de investimento favorecendo o desenvolvimento sócio-económico e cultural de um país. Contudo, como observa Perroux (1981, 93), *“no que se refere à educação, é considerável a distância entre a informação que os indicadores contêm e a eficácia social esperada”*, dado que (op. cit., 94), *“a transmissão dos conhecimentos de base (ler, escrever e contar) não se mede de modo útil pela ausência ou presença de uma capacidade bruta, mas pelo uso mínimo que deles pode fazer o interessado, por sua própria conta e para a profissão que exerce”.*

Como fenómeno social com extensão territorial, as questões do desenvolvimento importam à geografia escolar pelos sinais que revela quanto às assimetrias espaciais e sociais relacionadas com procura social da educação, o aproveitamento escolar e o contributo destes indicadores no conhecimento das heranças culturais, económicas e outras, da população. Nesta perspectiva a educação deve ser encarada como um bem necessário ao desenvolvimento da própria sociedade com reflexos imediatos sobre a evolução sócio-económica; a evolução dos sistemas de ensino universitário e a inovação; a cultura e a sociedade.

Assim sendo a frequência da instituição escolar é cada vez mais considerada como relevante do progresso social e do próprio crescimento económico, almejado pelas sociedades em desenvolvimento e pelas sociedades industriais e pós-industriais as quais, à semelhança das primeiras, buscam na educação os apoios necessários à inovação e à mudança, que altere a sua base morfológica. Nestas circunstâncias o sistema de ensino, condicionado por factores de ordem diversa, desempenha múltiplas e complexas funções, sendo um cenário onde coabitam a estabilidade e a entropia, reagindo aos estímulos internos e aos do seu exterior e apresentando-se como uma unidade mutável que se vai adaptando às exigências do seu meio sem se deixar diluir nele próprio.

Reconhecer a importância da escola como factor de integração social, de desenvolvimento pessoal e como garante da formação profissional da sociedade é uma tarefa que tem sido explorada por diversos estudos, sobretudo no âmbito da sociologia da educação e da política educativa. Complementarmente, é ainda aceite que a escola, além de perpetuar e reproduzir as características essenciais da sociedade em que se insere funciona como um *locus* de aprendizagem e de preparação da população jovem e da população adulta, que não tendo tido oportunidades de frequentar em tempo oportuno o sistema formal de ensino, recorre à organização escolar para adquirir, colmatar e certificar uma certa cultura escolar e formação profissional.

Para tanto qualquer sistema político comprometido com um processo de democratização da sociedade, deve esforçar-se por tornar acessível o sistema regular e formal de ensino ao maior número de habitantes, valorizando a sua formação académica e profissional e estimulando por esta via o próprio desenvolvimento sócio-económico e cultural da sociedade. Contudo, em tempo de mudanças profundas da escola e da sociedade, não há propostas universais para qualquer sistema educativo sem se aprofundar o conhecimento da realidade social, demográfica e educacional envolvente.

A concretização das expectativas e das funções que atribuímos ao sistema escolar só é possível mediante a satisfação de um certo número de funções sociais e a observância de um conjunto de normas ditadas pela própria organização social onde aquele se insere. Para tanto importa que as metas a atingir sejam promotoras do desenvolvimento social e humano, devem atender ao equilíbrio entre os sistemas sociais e educativos e aos desafios que ora se registam em consequência do ajustamento entre as necessidades de crescimento e de desenvolvimento económico; a procura crescente da educação e a promoção das igualdades de acesso; a explosão do

conhecimento e a natureza dos recursos disponíveis; a harmonia entre a quantidade e a qualidade do ensino que deverá beneficiar todos os estratos etários e sociais da população.

Neste contexto podemos considerar o ensino superior como mais um dos factores responsáveis pela evolução cultural e urbana dos centros onde estão implantados estabelecimentos deste nível de ensino e, por conseguinte, mais um dos mecanismos responsáveis pela fixação de novos habitantes nessas localidades e na sua área de influência. Entre eles contam-se não só a população docente e os funcionários, mas também muitos diplomados, absorvidos pelo mercado de emprego. Trata-se, no fundo, de garantir ao ensino superior o cumprimento de uma das suas funções essenciais, a de contribuir para o processo de desenvolvimento, quer para o desenvolvimento humano, quer para o desenvolvimento sócio-económico de um país ou região.

## 2. Contributos ao desenvolvimento regional

O contributo do ensino superior no processo de desenvolvimento social, económico e no desenvolvimento humano de uma sociedade tem vindo a ser objecto de diversos estudos e reflexões, nomeadamente as da responsabilidade da Unesco e da OCDE. No primeiro caso a UNESCO (1998) justificava este fenómeno: *“Pour la majorité des états membres (de l’Unesco), il apparaît indispensable d’accroître l’efficacité du dispositif éducatif dans une perspective de développement global, en cherchant à appréhender et à maîtriser les inter-relations entre l’ensemble des processus éducatifs et l’environnement économique, social et cultural”*.

Noutro trabalho da mesma organização internacional (Unesco/Cepes, 2004, 5), reconhece-se, ao longo da história, o papel das universidades:

*“et les autres établissements d’enseignement supérieur ont été responsables non seulement de l’enseignement et de la recherche, mais aussi de la promotion de valeurs normatives éthiques et morales. En fait, durant le dernier siècle, ces établissements ont été les initiateurs et les pionniers de débats éthiques cruciaux concernant le mouvement pour les droits civils, l’égalité des sexes, l’action positive et l’égalité des chances, les aspects moraux de la science, et ainsi de suite”*.

O conjunto destas interpretações reforça o reconhecimento da sociedade peça acção do ensino superior no processo de desenvolvimento económico e social, tema que desde os finais do século passado tem vindo a prosseguir no âmbito de programas comuns, tal como o “Institutional Management in Higher Education - IMHE” e do seu projecto: *“The Response of Higher Education to*

*Regional Needs*” (OCDE, 1997). Já no século actual, entre 2005 e 2012, a mesma organização desenvolveu um novo projecto com exemplos em diferentes contextos e países sobre: “*Higher education in regional and city development*”<sup>50</sup> faseado por períodos e divulgação de resultados:

- *Project on supporting the contribution of higher education institutions to regional development 2005-07*,<sup>51</sup>

- *Reviews of higher education in regional and city development 2008-11*<sup>52</sup>;

- *Reviews of higher education in regional and city development 2010-12*<sup>53</sup>.

No âmbito do Programa - IMHE<sup>5455</sup>, acima referido, o estudo temático teve em consideração:<sup>15</sup>

No âmbito do Programa - IMHE, acima referido, o estudo temático teve em consideração:

“ - *o contributo da investigação desenvolvida nas Instituições de Ensino Superior (EES) para a inovação regional*;

- *o papel do ensino e da aprendizagem no desenvolvimento do capital humano e das suas competências*;

- *a contribuição das Instituições de Ensino Superior no desenvolvimento social, cultural e ambiental*;

- *o papel das Instituições de Ensino Superior no reforço das capacidades regionais e sua acção na economia mundial cada vez mais competitiva*”.

---

<sup>50</sup> <http://www.oecd.org/edu/imhe/highereducationinregionalandcitydevelopment.htm> 25JAN13

<sup>51</sup> Cf:

<http://www.oecd.org/edu/imhe/projectonsupportingthecontributionofhighereducationinstitutionstoregionaldevelopment2004-07.htm> 25JAN13

<sup>52</sup> <http://www.oecd.org/edu/imhe/reviewsofhighereducationinregionalandcitydevelopment2008-11.htm> 25FEV13

<sup>53</sup>

<http://www.oecd.org/edu/imhe/reviewsofhighereducationinregionalandcitydevelopment2010-2012.htm> 25FEV13

<sup>54</sup> In: *Reviews of higher education in regional and city development 2010-12*;

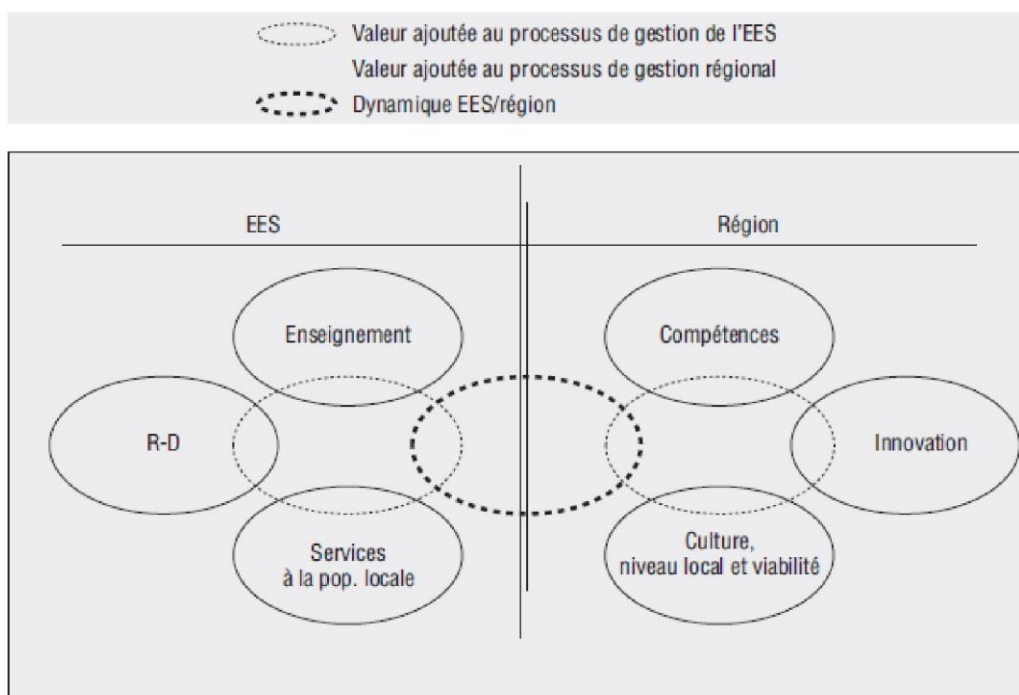
[http://www.oecd.org/document/59/0,3746,fr\\_2649\\_35961291\\_42692539\\_1\\_1\\_1\\_1,0](http://www.oecd.org/document/59/0,3746,fr_2649_35961291_42692539_1_1_1_1,0)

<sup>55</sup> .html, 2MAI12 15

<http://www.oecd.org/fr/sites/eduimhe/lenseignementsuperieuretledeloppementdes>

[villesetdesespacesregionauxmethodedanalyseetquestionscles.htm#methode](http://www.oecd.org/fr/sites/eduimhe/lenseignementsuperieuretledeloppementdesvillesetdesespacesregionauxmethodedanalyseetquestionscles.htm#methode) 24JAN13

## Interface ensino superior/região



*In: OCDE, 2007, 43*

O desenvolvimento deste tipo de investigações tem vindo a acentuar o papel das instituições de ensino superior como promotoras do processo de desenvolvimento regional, inovação, desenvolvimento económico e formação de capital humano num processo complexo centrado na actividade em curso nos centros de educação terciária. Recorde-se que os efeitos esperados do investimento em capital humano - expressos em conhecimento, qualificações e competências, foram primordiais para a atividade económica - traduziram-se em propostas, programas e projetos que vieram a permitir a democratização de um bem imaterial - educação/formação - e do seu retorno em domínios diferenciados.

Este tem sido alcançado em áreas comuns da aprendizagem e inovação, na produtividade e na empregabilidade, com reflexos materiais e sociais ao nível das empresas, serviços e demais organizações sociais. Este mesmo tema tem vindo a ganhar grande importância tendo em conta os desequilíbrios estruturais existentes entre os países europeus, o contributo das universidades para a economia do conhecimento e o papel das regiões no desenvolvimento económico de um país. Tal está explícito em estudos mais recentes da OCDE (2007) e a afirmação de que as regiões constituem o principal motor de desenvolvimento económico nacional e não o contrário.

Os efeitos esperados do investimento em capital humano - expressos em conhecimento, qualificações e competências, foram

primordiais para a actividade económica (loc. cit.) - traduziram-se em propostas, programas e projectos que vieram a permitir a democratização de um bem imaterial - educação/formação - e do seu retorno em domínios diferenciados. Este tem sido alcançado em áreas comuns da aprendizagem e inovação, na produtividade e na empregabilidade, com reflexos materiais e sociais ao nível das empresas, serviços e demais organizações sociais.

Em estudo posterior a mesma organização internacional (OCDE, 2008, 2) regista os contributos do ensino superior ao desenvolvimento económico e social, nos domínios seguintes:

- *“la formation du capital humain (principalement grâce à l’enseignement);*
- *la constitution des bases de connaissance (principalement grâce à la recherche);*
- *la diffusion et la mise en valeur des connaissances (principalement grâce aux échanges avec les utilisateurs de ces connaissances);*
- *la conservation des connaissances (stockage et transmission intergénérationnelle des connaissances.”*

O conjunto destas questões remete-nos para um assunto antigo da área da sociologia e economia da educação, bem como da política educativa, relacionado com o enfoque meramente económico dos investimentos em educação e formação. Recorda-nos QuintanaCabanas (1989, 265) que o desenvolvimento económico deve-se a um conjunto de factores: crescimento da força laboral, acumulação do capital físico, aumento de conhecimentos e das qualificações profissionais. Estes factores promotores do crescimento económico são igualmente responsáveis pelo aumento da procura social da educação, na medida em que o aumento da segmentação laboral e das suas actividades obriga a formações mais aprofundadas e ao aumento da aprendizagem ao longo da vida.

Estes considerandos evocam a actualidade do pensamento de E. Faure (1973) sobre o sentido das reformas educacionais e do binómio: educação/desenvolvimento. Referiu-se este autor à necessidade de toda e qualquer reforma educativa centrar-se em objectivos de desenvolvimento social e económico e à circunstância de que o desenvolvimento da sociedade só poder ser alcançado através da renovação da educação. Tratando-se de um tema complexo, mais difícil se torna de o solucionar uma vez que exige a articulação de entidades muito diferenciadas: sistema educativo e sistema empresarial; formação académica e formação laboral; contexto escolar e contexto de aprendizagem; escolaridade obrigatória e capacitação para a vida activa; entidades públicas e

parceiros privados, além de outras componentes de índole nacional e regional.

A expansão da rede de ensino superior é indissociável dos processos de modernização e de democratização da sociedade, facto que se manifesta no aumento de estabelecimentos de ensino superior, acréscimo de alunos, e 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 acompanhado de investimentos públicos e privados cujos efeitos se fazem 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. É fundamental que o E. S. estabeleça uma nova relação com o mundo do trabalho, propondo uma maior flexibilidade nos processos de formação e nos mecanismos de atribuição de qualificações. A apreciação conjunta destas tarefas permite traçar grandes áreas de influência das redes de formação e territórios onde cada uma das instituições exerce a sua acção com maior intensidade, nomeadamente em parcerias com a sociedade civil.

O conjunto destas reflexões realça, no conjunto da missão do ensino superior um primeiro grupo de factores determinantes do contributo ao desenvolvimento, nos domínios:

A - Ensino e Investigação;

B - Serviço à Comunidade, na perspectiva do desenvolvimento cultural e social, económico e político;

C - Valores e Práticas, que reforçam a missão e o desempenho das Instituições de Ensino Superior (IES).

## **2.1. Ensino e Investigação**

O ensino e a investigação são, de há muito, as funções reclamadas às Instituições de ensino superior, em particular às Universidades no seu desempenho institucional. Tal tem variado em função das mudanças operadas na sociedade, no mundo do trabalho, no seio das instituições políticas internacionais e que se repercutem ao nível das políticas educativas no que se relaciona com a formação especializada de nível superior, a formação de quadros técnicos, a formação de elites (Arroteia, 2013). Pela sua vastidão, consideremos em separado alguns destes aspectos.

### 2.1.1. Formação de recursos humanos

A formação de recursos humanos assente nas actividades de docência e na investigação realizada, constitui uma das metas a atingir pelo sub-sistema de ensino superior, cuja tarefa deve completar a formação dos alunos nos ciclos escolares anteriores e facilitar a construção da sociedade do conhecimento. Refere Delors (1996, 14):

*“baseada na aquisição, atualização e utilização dos conhecimentos, ou seja, as três funções relevantes no processo educativo.”* Mais ainda: *“Com o desenvolvimento da sociedade da informação e a multiplicação das possibilidades de acesso a dados e fatos, a educação deve permitir que todos possam coletar, selecionar, ordenar, gerenciar e utilizar esse volume de informações e servir-se dele.”*

Procurando responder às necessidades de formação superior, a rede de educação terciária tem vindo, contudo a realçar a persistência de diversos desequilíbrios sociais e sectoriais que caracterizam essas sociedades, realçando o processo de mobilidade geográfica e fenómenos de exclusão escolar. 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., podem ajudar-nos a compreender estas distorções.

Embora não cabendo ao ensino superior corrigir, em absoluto, essa situação, temos constatado a importância dos novos estabelecimentos de ensino superior como potenciadores do desenvolvimento local. 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. A este respeito o documento Delors (op. cit., 24), a contribuição da universidade terá a ver com a diversificação de sua oferta:

*“ — como local de ciência, como fonte de conhecimentos, com vista à pesquisa teórica ou aplicada, ou à formação de professores;*

*— como meio de adquirir qualificações profissionais, conciliando ao mais alto nível, o saber e o saber-fazer, em cursos e conteúdos constantemente adaptados às necessidades da economia;*

*— como recinto privilegiado da educação ao longo de toda a vida, abrindo as portas aos adultos que desejem retomar seus*



*estudos, adaptar e enriquecer os seus conhecimentos, ou satisfazer seu gosto de aprender em qualquer domínio da vida cultural;*

*— como parceiro privilegiado de uma cooperação internacional, permitindo o intercâmbio de professores e alunos e facilitando, graças a matérias de caráter internacional, a difusão do que de melhor se faz no campo do ensino.”*

### **2.1.2. Construção do conhecimento**

A ponderação de diversos indicadores (que não só os indicadores económicos, sociais e culturais), relativos à distribuição dos diplomados pelo ensino superior no território ajuda a compreender os contrastes centro-periferia, que caracterizam diversas sociedades e territórios. Daí que os sistemas de ensino devam promover 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 coordenado por J. Delors (1996, 77 e segs.), a “*Comissão Internacional sobre a Educação para o século XXI*”, assinala:

*“a educação deve transmitir, de fato, de forma maciça e eficaz, cada vez mais saberes e saber-fazer evolutivos, adaptados à civilização cognitiva, pois são as bases das competências do futuro.”* Mais adiante, prossegue, *“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;*
- aprender a ser, via essencial que integra as três precedentes”.*

O conjunto destas referências tem a sua plena aplicação nas aprendizagens do ensino básico ao superior, estando consubstanciadas nos programas, actividades e matérias leccionadas no subsistema de ensino superior, na diversidade de cursos e de Escolas e no ambiente de trabalho que permita combinar (op. cit., 94), *“a qualificação, em sentido estrito, adquirida pela formação técnica e profissional, o comportamento social, a aptidão para o trabalho em equipe, a capacidade de iniciativa, o gosto pelo risco.”*

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 das aprendizagens 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.

### **2.1.3. Formação ao longo da vida**

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 por razões educativas e porque ela induz novas actividades de investigação relacionadas com o desempenho da profissão. 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.

A este respeito recordamos Delors (op. cit., 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”.* Mais adiante (op. cit., 104) assinala que *“o progresso científico e tecnológico e a transformação dos processos de produção resultante da busca de uma maior competitividade fazem com que os saberes e as competências adquiridos, na formação inicial, tornem-se, rapidamente, obsoletos e exijam o desenvolvimento da formação profissional permanente.”*

Tal facto exige que o sistema educativo seja capaz de satisfazer as necessidades do sector produtivo e que manifeste disponibilidade para acolher os alunos saídos do sistema educativo, em número diversificado e crescente.

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 podem levantar. A título informativo recordamos os seguintes:

- diferenças e por vezes conflitos entre os valores (e os objectivos) universitários e os valores (e os 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.

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. Esta é uma questão fulcral a prosseguir pelo ensino superior através da formação permanente em articulação com os programas de formação inicial de alunos, em áreas científicas ajustadas às exigências produtivas locais e culturais do país e da região. As singularidades do tecido produtivo aconselham uma atenção especial das organizações universitárias e outras às clientelas actuais e nascidas da diferenciação empresarial e de serviços que estruturam o tecido produtivo de qualquer país ou região.

## **2.2. Serviço à Comunidade**

Distante da sua posição de ‘torre de marfim’ como se identificou durante séculos a Universidade, conjuntamente com as demais instituições de ensino superior, têm vindo a assumir um papel activo na prestação de serviços à sociedade em particular aos cidadãos e empresas que residem na área directa da sua influência. Vejamos alguns aspectos.

### 2.2.1. Territorialização da formação

Uma das primeiras formas que as instituições de ensino superior têm é a de assegurar as actividades de ensino, de investigação e de cooperação com a sociedade residente no seu território mais próximo, atraindo para si o público e o interesse das empresas e serviços sediados proximamente. A designada área de influência de uma instituição de ensino superior é uma construção lenta que tende a acompanhar a evolução da linha de vida do subsistema de ensino superior e das instituições que o formam.

Como já notamos a diversidade de instituições que fazem parte da rede de instituições de ensino superior, justifica-se que atendamos a algumas especificidades 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. Como faz notar Delors (1996, 112), “*A instituição escolar não se confunde com a comunidade mas, guardando a sua especificidade, deve evitar desligar-se do ambiente social.*” Embora referindo-se à situação da Escola nos ciclos iniciais de escolarização, esta situação é transversal aos demais ciclos de formação, sobretudo o ensino superior dadas as características de ensino das instituições integradas na rede de educação terciária, o conhecimento acumulado e as das empresas e serviços em assumirem também, como suas, as inovações laboratoriais e outras próprias do meio universitário.

Tendo presente o interesse desta participação no crescimento económico e justiça social, podemos referir 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. Neste domínio a ligação Escola-Empresa é essencial no sentido de potenciar as sinergias de crescimento económico e de desenvolvimento humano promovido pelo aprofundamento da formação académica e científica. Neste caso é importante que se acentue a inserção das instituições de ensino superior no espaço físico e social mais próximo construindo os respectivos territórios de formação.

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 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, bem como apreciar a qualidade das suas prestações junto da sociedade. Embora sendo reconhecida a oportunidade deste tipo de análise devemos ter presente que a fase de consolidação do sistema de ensino superior coincide com mudanças operadas no tecido produtivo e empresarial. Daí que em resposta aos desafios da internacionalização dos mercados, o desempenho das instituições de ensino superior tem de ser apreciado tendo em conta os novos contextos sociais 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, 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, 1987, 13), deve ser sempre concebido como a dinamização de uma sociedade no seu próprio ser (Unesco).

### **2.2.2. A partilha do saber e cooperação institucional**

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 conseqüente processo de massificação da escola trouxeram novos problemas - pedagógicos, institucionais e humanos - aos quais, nem sempre de

forma satisfatória, os 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 acompanhada pela evolução dos recursos disponíveis, nem sempre tem sido correspondida 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 frequência escolar 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 notou Haag (1981, 24), que a educação seja 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 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 no âmbito nacional e no domínio internacional. Neste caso o documento preparado por Delors (1996, 100), faz notar que *“a educação parece ter, como papel essencial, conferir a todos os seres humanos a liberdade de pensamento, discernimento, sentimentos e imaginação de que necessitam para desenvolver os seus talentos permanecerem, tanto quanto possível, donos do seu próprio destino”* como factor decisivo do processo de inovação social e económica da nossa sociedade. Sublinha ainda o referido texto (op. cit., 125) que, embora devendo considerar a educação como um todo, *“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.

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

### **2.3. Valores e Práticas**

A missão actual dos estabelecimentos de ensino superior traduzida na sua estrutura e desempenho, constitui-se como uma das facetas mais visíveis das unidades de educação, formação e ensino de educação terciária. Contudo a sobrevivência de alguns das unidades existentes passa pela atenção a um conjunto de situações indispensáveis ao evoluir futuro das IES no seu contexto interno e, sobretudo, no seu panorama internacional. Destacam-se alguns desses aspectos.

#### **2.3.1. Participação em redes**

O desempenho das instituições de ensino superior, universitárias e politécnicas, tem vindo a realçar a sua participação acrescida em redes de diversa natureza que contemplam aspectos diversos do ensino, investigação, mobilidade, projectos e cooperação com a sociedade. Na sua essência, a cooperação das instituições de ensino superior entre si e a partilha de resultados dos trabalhos de investigação, das boas práticas de docência e institucionais constitui uma mais-valia significativa para o reforço da capacidade de intervenção junto da sociedade e, sobretudo, como exemplo da cooperação institucional dominante nas sociedades democráticas. Tendo justamente presente que a missão e as práticas das instituições de ensino superior têm hoje como alcance a construção de uma nova sociedade baseada na informação e na economia do conhecimento, esta anda associada a uma missão específica das Instituições de Ensino Superior em que estas surgem como organizações de tipo económico em que o principal activo ou mercadoria é um produto intangível ou seja, o conhecimento.

Neste sentido justificam-se os esforços de avaliação sentidos pelas IES no sentido de participarem em redes alargadas que permitam a cooperação institucional, a mobilidade de recursos, associações estratégicas e desenvolvimento de projectos comuns que facilitem a abertura e reconhecimento pelos pares e comunidade internacional. Ganham por isso expressão e relevância as avaliações

internas e internacionais que permitam a qualquer instituição de ensino superior, isoladamente e em rede, posicionar-se em situação qui permita afirmar a reputação dos seus docentes, investigadores e alunos, o reconhecimento das práticas de gestão em si e potenciadoras da sua difusão junto das instituições que lhe estão mais próximas.

Os resultados académicos, científicos e do desempenho dos alunos são hoje indicadores apreciados no seio do mercado de concorrência que anima a acção das Universidades e Escolas de Ensino Superior, que cativa os melhores alunos e atrai contratos mais redondos ligados à I&D. Na sua essência uma Instituição de Ensino Superior reconhecida pelos seus resultados é, seguramente, uma organização que cultiva valores e práticas de governo que permitem a obtenção desses *outputs*.

### **2.3.2. Governação interna**

Em publicação da OCDE (2012), F. Hénard e A. Mitterle (op. cit., 18) enumeram as principais tendências do ensino superior registadas neste início de século:

- expansão crescente da educação terciária;
- diversificação da oferta;
- flexibilidade de formação presencial e à distância;
- diferenciação dos alunos com acréscimo da população feminina;
- internacionalização da educação;
- aumento do contributo da educação terciária na investigação e na inovação.

Esta tendência é acompanhada de uma procura crescente de financiamento para além do que é assegurado pelos governos, facto reconhecido oficialmente e que tem permitido mudanças de governação interna (loc. cit.): *“Institutional governance therefore becomes a vital element that will permit them to anticipate, design, implement, monitor and appraise effective and efficient policies. Countries are recognising the importance of institutional governance arrangements which reflect the increasingly diverse interests being served.”*

Esta preocupação tem vindo a acelerar a internacionalização da educação terciária e a construção alargada de mercados do ensino superior à escala supranacional e global. E a necessidade de competição à escala supra-regional tem alimentado reformas de programas, de modelos de governo e de financiamento das Instituições de Ensino Superior. Em regra estas repousam na



disseminação e aprofundamento de boas práticas de governo, aprovadas pelos órgãos de governo, alunos e clientes do subsistema de ensino superior e na sua expressão no mercado.

Expressas em resultados quantitativos favoráveis em relação à produtividade científica e outra, as boas práticas de governação baseiam-se num conjunto de valores e numa cultura organizacional assumida pelas Universidades que consigam afirmar a sua missão e desempenho nos domínios do ensino-investigação-cooperação com a sociedade; na qualidade, na inovação e na confiança dos seus pares. Difícil de se afirmar no meio concorrencial em que funcionam, qualquer Instituição de Ensino Superior (IES) tem de assumir modelos de governo que assumam, entre outros, valores:

- de reconhecimento público, do serviço público que prestam;
- da qualidade do ensino-investigação que praticam;
- da sua autonomia que permita assumir compromissos estabelecidos;
- do grau de coesão interna da instituição que garanta a continuidade do projecto e missão;
- da acessibilidade de acesso aos alunos que permitam alcançar os melhores resultados académicos e institucionais.

Como assinalam Martin, A., e Ouellet, M. (2012, 20): “*Les universités (...) prétendent-ils, dans la mesure où cette pratique augmente aussi le ‘prestige’, la ‘réputation’ et la ‘visibilité internationale’ des établissements, ce qui leur permet d’augmenter leur ‘positionnement concurrentiel’*”. Tal pode ser ainda reforçado através da normalização de procedimentos que valorizem as melhores práticas, da docência, investigação, partilha e cooperação institucional e, acima de tudo, pela organização interna que garanta a perpetuidade, análise reflexiva e aprofundamento do desempenho e dos valores que orientam uma determinada organização do saber.

### **3. A emergência do “poder do conhecimento”**

O aumento crescente da população escolar em todos os níveis de ensino, tem sido um fenómeno comum registado em diversos contextos e países do globo, principalmente nos países em vias de desenvolvimento, justificado por razões de natureza demográfica e de política de educação. A primeira, prende-se com o crescimento da população e com o aumento do seu movimento natural; a segunda justifica-se pelos esforços de democratização e pela importância crescente atribuída à educação e à formação como potenciadoras do desenvolvimento económico, social e à inovação.

Este movimento tem vindo a prosseguir na actualidade quer por razões de natureza individual (decorrente das expectativas do indivíduo), e social (derivadas do processo de mobilidade social), e económica (valorização crescente dos diplomas), mas ainda aliada a causas de natureza cultural (enriquecimento e satisfação das necessidades de aprendizagem) e tecnológica (decorrentes da maior segmentação e estratificação do trabalho social). São estas algumas das causas que levam à procura crescente da educação encarada globalmente como factor de desenvolvimento humano e de progresso social.

Tal como reconheceu George (George et al., 1966, 20), entendemos ser fundamental “*o conhecimento histórico dos fatores e das causas do desigual desenvolvimento das técnicas (...)*”, como base de entendimento da “*diversidade atual do mundo do ponto de vista da aquisição das técnicas dos níveis económicos, das condições sociais, etc*”. Da diversidade destes factores decorrem diferenças significativas da actividade humana bem como numerosos desequilíbrios sectoriais e territoriais marcados pelas condições e níveis de vida, pela escolarização da população, acesso aos bens fundamentais de ensino e cultura, contrastes sociais dominantes.

De acordo com Perroux (1987, 87), a diversidade dos indicadores sociais reveladores dos conflitos existentes no mesmo país entre categorias sociais, das quais umas enriquecem rapidamente enquanto as outras permanecem mergulhadas num estado de estagnação ou regressão; confirmam as diferenças entre a contabilidade demográfica, relativa à distribuição da população no território e à apreciação da sua variação e mobilidade e a ‘contabilidade social’, relativa à extensão dos fenómenos de exclusão social existentes na sociedade.

O contributo das instituições universitárias na mudança social, na inovação tecnológica e na construção da sociedade do conhecimento segue a recomendação de Delors (1996, 122) que a propósito, escreve:

*“É preciso, enfim, que o ensino superior continue a desempenhar o papel que lhe cabe, criando, preservando e transmitindo o saber em níveis mais elevados. Mas as instituições de ensino superior desempenham, também, uma função determinante na perspectiva de uma educação repensada no espaço e no tempo. Devem juntar a equidade à excelência, abrindo-se plenamente aos membros de todos os grupos sociais e económicos, sejam quais forem os seus estudos anteriores.”*

A este respeito, o mesmo texto reconhece a importância do ensino superior, como (op. cit., 140):

- motor do desenvolvimento económico, “*depositário e criador de conhecimento*”,

- *“instrumento principal de transmissão da experiência cultural e científica acumulada pela humanidade”*.

Mais ainda, são as Universidades (op. cit., 141), *“que reúnem um conjunto de funções tradicionais associadas ao progresso e a transmissão do saber: pesquisa inovação, ensino e formação, educação permanente”*, contribuindo largamente para a cooperação internacional. Neste sentido importa que o cumprimento de missões específicas do ensino superior ao desenvolvimento seja reconhecido pela sociedade e empresas, pelos governos e parceiros sociais proporcionando muitos deles oportunidades de cooperação em diversos sectores e domínios especializados.

Estas tarefas envolvendo recursos humanos especializados, saberes académicos e produtos da investigação realizada em laboratórios nacionais e outros, tem vindo a afirmar-se em diversos contextos nacionais, sendo tanto mais reconhecidos quanto maior for o prestígio alcançado pelas instituições universitárias envolvidas em termos de qualificação do seu pessoal docente, dos resultados académicos dos seus alunos, da qualidade das acções desenvolvidas e do reconhecimento nacional e internacional de que gozam.

Nestes casos os processos de melhoria de qualidade desenvolvidos pelas instituições de ensino superior têm permitido a emergência e afirmação do poder do conhecimento abrindo portas para os processos de inovação e de excelência, níveis que só algumas delas conseguem atingir.

A este respeito assinalam Conceição, Heitor e Horta (2003, 2):

*“à medida que ocorre uma desmaterialização crescente das economias desenvolvidas, cabe ao Ensino Superior responder às novas solicitações de criação e circulação do conhecimento”*. Donde, surge a (op. cit. 4-5) *“crescente incorporação de conhecimento em produtos físicos, o aumento do valor associado a ideias face aos bens materiais, e a forte importância dos serviços”*, tem permitido *“novas ideias para produzir novos objectos e para organizar os objectos existentes de forma cada vez mais eficiente, por um lado, e, por outro lado, novas e melhoradas capacidades que permitam a implementação das ideias e a utilização dos objectos”*. Para tanto mais do que as aprendizagens individuais, pesa (op. cit., 6), *“o que se pode falar de aprendizagem organizacional, regional e nacional”*.

Neste sentido é oportuno recordar que a acumulação de conhecimento, através da educação e formação, nomeadamente ao longo da vida, e da investigação, têm permitido aumentar a eficiência das organizações conduzindo a um maior crescimento económico. Nestas circunstâncias, a formação dos RH (alunos, docentes e investigadores); os programas de formação avançada para docentes; os protocolos e acordos celebrados com outras instituições, empresas e

serviços públicos, sugerem a afirmação de organizações dinâmicas e potenciadoras do processo de inovação baseado no poder do conhecimento.

Importa salientar o papel de diferentes ‘actores’ como promotores da inovação ou mais resistentes à mudança. Tal questão remete-nos para vários tipos de respostas que nos obrigam a pensar na intervenção de diferentes actores sociais, da forma como estes exercem a sua autoridade, se apropriam poder e se tornaram responsáveis pelo tipo de governação e através desta favorecem ou reprimem os factores responsáveis pelo processo de mudança. Neste domínio (Conceição, P; Heitor, M. e Horta, H., 2003) são várias as propostas de intervenção que passam pelo modelo de governo das Universidades, pelo papel do Estado no financiamento e avaliação, pelo desenvolvimento pedagógico, científico e inovação e ainda pela aprendizagem continuada e ao longo da vida. Para cada um destes aspectos apresentam os referidos autores propostas de actuação tendentes ao aprofundamento do conhecimento científico, à sua interligação em redes, à difusão do mesmo, à avaliação das instituições, ao financiamento dos melhores, à divulgação das boas práticas com reflexos evidentes sobre as organizações, os seus actores e a sociedade.

Vários exemplos demonstram que o desempenho do subsistema de ensino superior tem vindo a estruturar-se espaços alargados de influência e de inter-dependência, assentes na área de recrutamento dos alunos e na acção (académica, científica e de cooperação) das escolas junto da sociedade, das autarquias, das empresas e de outras entidades públicas e não públicas. Esta acção está relacionada com a evolução do sistema social e político, com o exercício da sua autonomia e com as iniciativas de desenvolvimento regional que têm vindo valorizar a aceitação dessas instituições de ensino junto da comunidade académica e científica nacional e internacional. Daqui decorre o alargamento progressivo do seu espaço de influência e de relação, baseado nas inter-dependências que se vão estabelecendo e alastrando a áreas próximas ou mais distantes. Estas vão alicerçando um sistema de relações humanas e profissionais, de influência e de atracção sobre os alunos, de ‘poderio’, ou ‘poder’ – impondo a sua própria vontade dentro da sociedade.

Completando esta linha de raciocínio, podemos realçar as inter-acções que se cruzam ficam marcadas por fluxos de pessoas e de mercadorias; pela aplicação de novas tecnologias e pela divulgação do conhecimento em que se baseia o aumento do nível de instrução da população residente e a construção de diferentes *clusters* de empresas. Pelo seu interesse transcrevemos destes autores um quadro relativo aos “*termos para o desenvolvimento institucional associados a formas tradicionais e emergentes de produção do conhecimento*” (op. cit., 22):

## Desenvolvimento institucional/Produção do conhecimento

Termos para o desenvolvimento institucional	Formas tradicionais produção do conhecimento (Modo 1)	Formas emergentes de produção do conhecimento (Modo 2)
Contexto da produção do conhecimento	Realizada consoante os interesses maioritariamente académicos de uma comunidade específica	Conhecimento produzido num contexto de aplicação
Abordagem	Disciplinar	Transdisciplinar
Capacidades	Homogéneas (mais rígidas)	Heterogéneas (mais flexíveis)
Organização	Hierárquica e estática, com tendência a ser preservada	Transiente e dinâmica, mais flexível e de mudança
Controlo de qualidade	Essencialmente realizado pelos pares ( <i>Peer Review</i> )	Heterogeneidade de formas, incluindo controlo de qualidade realizado pelos pares
Perante a sociedade	Menos responsável	Mais responsável e reflexiva

Adaptado de: Gibbons, M, et al. (1994). *The New Production of Knowledge*. SAGE Publ.

Tabela 2 – Termos para o desenvolvimento institucional associados a formas tradicionais e emergentes de produção de conhecimento

Recorde-se que hoje em dia os benefícios da evolução técnica e tecnológica, decorrentes de novas formas de organização do trabalho, da inovação e dos avanços científicos conseguidos através da educação e da formação, sobretudo de nível superior, da divulgação da investigação científica e da sua aplicação às actividades produtivas e aos serviços, vieram a permitir novos avanços com alterações sobre o desempenho e os resultados das empresas, contribuindo para a sua afirmação a nível nacional e nos mercados internacionais. Para tanto têm contribuído a formação do capital humano, a construção do conhecimento científico e a sua irradiação e cooperação com as empresas, os serviços, as organizações sociais e outras instituições de ensino e de investigação, que acompanham a mudança social decorrente do aumento da escolarização no ensino superior e da formação especializada de recursos humanos.

O incremento das actividades de docência, de serviços à comunidade, e de I&D permitem alargar as áreas de influência de cooperação com a sociedade ajudando a consolidar o seu espaço de acção e de poder, o poder do conhecimento. Mais ainda, tal acção tem vindo a resultar da difusão e da inovação baseadas na troca de informação, na vizinhança, no contacto entre indivíduos, bem como na aceitação (ou eventual rejeição) da inovação. Se entendermos cada uma das unidades de ensino integradas em ‘nós’ de um sistema dinâmico, este é gerador de um espaço alargado de influência preenchido por diferentes tipos de fluxos inter e intra-regionais e por um espaço de relação que se organizam no território de um país ou região.

A construção de novos espaços sociais, de saber e de conhecimento, estruturados em constelação de ‘nós’ e de redes de relação, dinamizados por actores de diferente formação e por projectos e realizações de natureza formativa e investigativa, baseados no capital cultural das

equipas de formação e de investigação, estão a reforçar os circuitos de informação actuais. Esta acção configura o traçado de um espaço alargado de intervenção desta entidade, em articulação com outras instituições de formação universitária e de investigação, bem como a estruturação de um novo tipo de região de natureza educacional e científica, a ‘região do conhecimento’, dominada pelas instituições de ensino superior. Trata-se de um território alargado assente no traçado de diferentes tipos de influência e de acção e construído por fluxos de relação (pessoais e comunicacionais) de grande intensidade, alicerçado em sentimentos de sociabilidade e de pertença. Nestes espaços, as instituições de ensino superior vão criando os seus espaços de poder, de âmbito regional e nacional, contribuindo quer para o processo de democratização do ensino e da sociedade, mas, também, do desenvolvimento social e cultural das populações na procura crescente da sua autonomia.

Importa por isso atender às dinâmicas locais relacionadas com a população, o desenvolvimento regional e o sistema de poder, contemplados pelo sistema político. Por outro lado, esta ciência não pode ficar indiferente às dinâmicas sociais que estão na origem da criação de novos espaços de poder político, económico ou baseado em redes do conhecimento sediados em ‘nós’ activos, como sejam certas instituições de ensino superior. O seu desempenho permite que o poder exercido pelas instituições sobre a sociedade e, particularmente, sobre a população escolar venha a permitir a construção de novos espaços de relação e de poder, baseados na ‘autoridade científica’ - que assentam, não na homogeneidade geográfica e de base administrativa - que configura o exercício da autoridade normativa em áreas delimitadas do território mas, sim, a construção de espaços regionais (e supraregionais) – territórios - assentes em critérios de interdependência e na análise de funções de nível superior (formação especializada e de investigação) de maior extensão.

Consideradas por Delors (1996, 144), como “*o conservatório vivo do património da humanidade, património sem cessar renovado pelo uso que dele fazem professores e pesquisadores*” e prosseguindo processos de melhoria de Qualidade, as instituições de ensino superior estão na base da emergência e afirmação do poder do conhecimento abrindo portas para os processos de inovação e de excelência, níveis a que só algumas delas podem atingir. A formação dos recursos humanos (RH) docentes e investigadores, os programas de formação avançada para docentes; os protocolos e acordos celebrados com outras instituições, empresas e serviços públicos, sugerem a afirmação de organizações dinâmicas e potenciadoras do processo de inovação, baseado no poder do saber e do conhecimento.

A referência à economia do conhecimento, fundada na educação e na investigação (R&D) e tendo por base o “*modelo americano*” dos anos

90 e o uso das tecnologias de informação e de comunicação e dos seus reflexos no PIB. A este respeito, referem-se Amable e Askezany<sup>56</sup>: *“L'économie de la connaissance tente de dépasser la préoccupation majeure des économistes pour les biens matériels et de porter l'attention sur des éléments intangibles qui ont à voir avec la production de savoir, de science, de compétences techniques et aussi de 'capital humain.’”*

Tendo em conta a diferença entre o local de produção (Universidades) e a aplicação (Empresas) leva os autores a considerar:

*“Cela demande qu'elles investissent elles-mêmes dans la connaissance dans un double but: élargir leur propre base de connaissance pour augmenter leur compétitivité (effet direct), et accroître leurs capacités à aller chercher dans les connaissances produites en dehors d'elles les savoirs potentiellement utiles (effet indirect). On retrouve alors une autre caractéristique importante de l'économie de la connaissance: il est au moins aussi importante d'apprendre à apprendre”.* Donde, *“L'économie de la connaissance reposant sur l'innovation, elle a besoin du dynamisme industriel procuré par les nouvelles firmes à forte intensité en connaissances, recherche ou science”*.

A utilização de indicadores referentes à área de influência das Universidades e à extensão dos seus territórios de formação permitem desenhar novas configurações territoriais e sociais capazes de se articularem com os territórios vizinhos, particularmente sentidas na área de recrutamento dos alunos e em diferentes representações sociais e funções relacionadas com a formação e a investigação. Com o desempenho do subsistema de ensino superior têm vindo a estruturarse espaços alargados de influência e de inter-dependência, assentes na área de recrutamento dos alunos e na acção (académica, científica e de cooperação) das escolas junto da sociedade, das autarquias, das empresas e de outras entidades públicas e não públicas. Esta acção está relacionada com a evolução do sistema social e político, com o exercício da sua autonomia e com as iniciativas de desenvolvimento regional que tem vindo a apadrinhar.

Interessa recordar que as decisões e as práticas no âmbito do sistema político são indissociáveis das tomadas de decisão relativas aos outros sistemas sociais, tais como os sistemas de ensino e de formação. Os resultados podem ser apreciados pela natureza do produto de que destacamos não só a qualidade da formação dos diplomados e a sua adequação às exigências do mercado de trabalho, como à intensidade e às formas de cooperação inter-institucional (com outros estabelecimentos de ensino superior e com empresas), bem como à

---

<sup>56</sup> <http://www.jourdan.ens.fr/~amable/unesco%20final.pdf> 6JAN14

inovação (ao nível regional ou em cenários mais alargados), induzidos pelas Universidades.

No seu conjunto esses exemplos valorizam a aceitação desta instituição de ensino superior junto da comunidade académica e científica nacional e internacional e o alargamento progressivo do seu espaço de influência e de relação, baseado nas inter-dependências que se vão estabelecendo e alastrando a áreas próximas ou mais distantes. Estas vão alicerçando um sistema de relações humanas e profissionais, de influência e de atracção sobre os alunos, de ‘poderio’, ou ‘poder’ - entendido como a *”probabilidade de impor a própria vontade, dentro de uma relação social”* (Fernandes, 1988, 62) - através de diferentes acções e projectos. Completando esta linha de raciocínio podemos realçar as inter-acções que se cruzam no cenário que escolhemos, marcadas por diversos fluxos de pessoas e de mercadorias; pela aplicação de novas tecnologias e pela divulgação do conhecimento em que se baseia o aumento do nível de instrução da população residente e o crescimento empresarial.

Recorde-se que, hoje em dia, os benefícios da evolução técnica e tecnológica, decorrentes de novas formas de organização do trabalho, da inovação e dos avanços científicos conseguidos através da educação e da formação, sobretudo de nível superior, da divulgação da investigação científica e da sua aplicação às actividades produtivas e aos serviços, vieram a permitir novos avanços com alterações sobre o desempenho e os resultados das empresas, contribuindo para a sua afirmação a nível nacional e nos mercados internacionais. Para isso tem contribuído a formação do capital humano, a construção do conhecimento científico e a sua irradiação e cooperação com as empresas, os serviços, as organizações sociais e outras instituições de ensino e de investigação, que acompanham a mudança social decorrente do aumento da escolarização no ensino superior e da formação especializada de recursos humanos.

Como em tempo assinalou Lopes (1995, 142), *“o crescimento é material, é quantitativo, será objectivo; mas o desenvolvimento pressupõe alcance de fins que transcendem o económico, que servem a justiça, ou a independência, ou a cultura, ou mais sinteticamente a qualidade de vida, a felicidade”*. Daí que, o incremento das actividades de docência, de serviços à comunidade, e de I&D permitem alargar as áreas de influência de cooperação com a comunidade, ajudando a consolidar o seu espaço de acção e de poder, o poder do conhecimento. Mais ainda, tal acção tem vindo a resultar da difusão e da inovação, baseadas na troca de informação, na vizinhança, no contacto entre indivíduos, bem como na aceitação (ou eventual rejeição) da inovação.

Se entendermos cada uma das unidades como integradas em nós de um sistema dinâmico, gerador de um espaço alargado de influência, preenchido por diferentes tipos de fluxos, inter e intra-regionais, o



espaço de relação acaba por ser constituído pela fusão de ambos. Esta construção abona a favor do reforço do sistema central e do seu alargamento consecutivo. De facto, a construção de novos espaços sociais, de saber e de conhecimento, estruturados em constelação de ‘nós’ e de redes de relação, dinamizados por actores de diferente formação e por projectos e realizações de natureza formativa e investigativa, baseados no capital cultural das equipas de formação e de investigação, estão a reforçar os circuitos de informação actuais.

Esta rede de ensino superior, pelo contributo dos “*factores intangíveis*” (Friedman, 2005, 366) baseados na difusão de boas práticas e no uso das tecnologias, têm funcionado como promotores do desenvolvimento económico e da mudança, e acompanham as iniciativas do sistema político na luta pelo desenvolvimento territorial e social. Em simultâneo vão criando os seus espaços de poder, de âmbito regional e nacional, contribuindo quer para o processo de democratização do ensino e da sociedade, mas, também, do desenvolvimento social e cultural das populações, na procura crescente da sua autonomia.

Note-se que a expansão da actividade dos homens em relação aos homens, pela troca de bens ou de serviços e pela troca de informação e de símbolos (Perroux, 1987, 56) estão na origem da mudança social e de processos complexos geradores de alterações estruturais profundas e de modificações ao nível dos comportamentos e das mentalidades (Birou, 1978, 94), dos papéis sociais e das formas de desempenho, cujos resultados são extensivos a toda a sociedade. Para tanto a formação de recursos humanos pelas instituições de ensino superior, constitui um dos pilares fundamentais da “*modernização humana, cultural, económica e social de um país*” (Carneiro, 1998, 23) cabendo-lhes desempenhar um papel vital no apetrechamento e contínuo aperfeiçoamento das lideranças regionais capazes de romper o círculo vicioso do subdesenvolvimento.

Daqui decorre que, toda e qualquer desigualdade do desenvolvimento sócio-económico implique resultados distintos e progressos diferenciados, transformando frequentemente as hierarquias tradicionais, em hierarquias renovadas, que garantam para além do desenvolvimento económico, o desenvolvimento pessoal e dos valores da própria sociedade (Perroux, 1987, 72). Nesta acção contribuem vários factores, que não só o de natureza económica e educacional, as boas práticas empresariais e nos serviços e a formação especializada que facilite a difusão do conhecimento e a inovação que venha a contribuir para a emergência de novas dinâmicas societais, que estimulem o desenvolvimento regional e a modernização da sociedade.

Embora tendo presente as manifestações relacionadas com a evolução e a expansão do conhecimento, a acção e a política educativa não se podem desligar dos contextos institucionais e societais que

afectam os diversos cenários, educacionais, culturais e outros, que condicionam a acção reformista e inovadora das instituições educativas. Sem esquecer que “o investimento educativo é, assim, uma condição essencial do desenvolvimento económico e social a longo prazo e deve ser protegido em períodos de crise.” Neste aspecto cabe realçar as tarefas de inspecção, de avaliação, de acreditação como mecanismos complexos de regulação, acarretam benefícios para as instituições, os alunos, os cidadãos e o país, na senda do seu progresso e desenvolvimento. Tal corresponde a um desafio constante e actual ao sistema de ensino superior tal como é referido em estudo da OCDE (2008)<sup>57</sup>:

*“Il y a une certaine tension entre la poursuite de la production de savoir en tant qu’objectif institutionnel autodéterminé et l’assimilation de l’enseignement supérieur à une priorité nationale telle que définie dans les buts et objectifs du système. L’objectif, du point de vue de la gouvernance, est alors de concilier les priorités des établissements et les buts économiques et sociaux plus vastes des pays. Cela implique d’établir dans quelle mesure la poursuite des premiers contribue à la réalisation des seconds, ainsi que de clarifier la latitude dont disposent les établissements pour poursuivre leurs propres objectifs.”*

A resposta das instituições de ensino superior aos muitos desafios que lhe são colocados tem vindo a consolidar o conhecimento como fonte de poder exercido pelas universidades tem em conta um conjunto de saberes, competências, especialização funcional e desempenho reconhecidos entre pares no mercado internacional, fortemente competitivo, em que atuam as organizações universitárias. Daí decorrem a construção de diversos parâmetros e grelhas internacionais usadas na construção de rankings e a situação alcançada na referida escala.

Referem-se os indicadores usados pelo “*The Times Higher Education*” (2013)<sup>58</sup>:

- *Research: volume, income and reputation (30 per cent)*
- *Citations: research influence (30 per cent)*
- *Teaching: the learning environment (30 per cent)*
- *International outlook: people*
- *and research (7.5 per cent)*
- *Industry income: innovation (2.5 per cent).*

---

<sup>57</sup> OCDE (2008) - *Enseignement supérieur pour la société de la connaissance. Examen thématique de l’OCDE sur l’enseignement supérieur: Rapport de synthèse*. Paris, OCDE, 4.

<sup>58</sup> <http://www.timeshighereducation.co.uk/world-university-rankings/2013/onehundred-under-fifty> 2DEZ13ce

A reunião dos diferentes indicadores relativos ao desempenho das organizações de ensino superior é uma *marca* que cada uma delas assume conferindo-lhes um estatuto de reconhecimento pelos seus pares e sociedade que se transmite no recrutamento de alunos, docentes e investigadores, na cooperação com as empresas, no reforço e afirmação da garantia de qualidade do ensino, formação e investigação e na captação de receitas próprias indispensáveis à sua afirmação no mercado competitivo da formação e da cooperação com as empresas e sociedade de interesse comum para as Universidades.

Este o cenário actual em que a expansão do mercado internacional da educação alimentado por “*uma lógica publicitária fundada na reputação e ‘branding’ dos estabelecimentos de ensino, ou seja nas operações de comunicação do valor da marca dirigida à ‘clientela’ estudantil*”. Daí que (Martin e Ouellet, 2012, 5) considerem:

*“Les institutions d’enseignement mettent en place des mécanismes de gestion du risque inspirés de la gouvernance actionnariales au sein des entreprises privés. Cette logique, loin d’évaluer ou d’améliorer la ‘qualité’ du savoir, a pour effet de lui substituer une autre variable, cela de la marque de commerce ou du branding”.*

Trata-se de uma nova postura que tende à estruturação do mercado mundial de ensino superior com as suas reputações, hegemonias e dependências, bem conhecidas na história da humanidade.

Como as demais organizações sociais, sobretudo as que pretendem actuar neste mercado global, as instituições de ensino superior que queiram prosseguir estes trilhos, têm necessidade de ajustar os seus modelos de governação às solicitações deste espaço onde se inserem os seus clientes: alunos, professores, empregadores, e os pares com os quais pretenda disputar a sua hegemonia ou cooperação. Assim, não esquecendo a acção das grandes Universidades, há espaço para outras instituições que prossigam a sua missão contribuindo para a resolução de problemas específicos do meio e da sociedade onde se inserem.

Este é mais um desafio para as escolas de pequena e de média dimensão que continuam a ter um papel preponderante na sociedade desde que prossigam (Delors, 1996, 150), a sua missão específica e desempenho de quatro funções essenciais:

- “1. Preparar para a pesquisa e para o ensino.*
- 2. Dar formação altamente especializada e adaptada às necessidades da vida económica e social.*
- 3. Estar aberta a todos para responder aos múltiplos aspectos da chamada educação permanente, em sentido lato.*
- 4. Cooperar no plano internacional.”*

Mais ainda, conclui o referido texto (loc. cit.): “*Deve, também poder exprimir-se com toda a independência e responsabilidade acerca de problemas éticos e sociais — como uma espécie de poder intelectual necessário para ajudar a sociedade a refletir, compreender e agir.*”

Estes são alguns considerandos que embora datados no tempo continuam a marcar o rumo das instituições de ensino superior, em particular das Universidades cuja missão continua a ser a de saberem responder às de mutações do sistema de ensino, das empresas e da sociedade, sem encontrarem propostas universais para ultrapassar as muitas dificuldades que registam os sistemas educativos na actualidade. Se o aumento da da qualidade a regulação, o diálogo institucional e a participação acrescida dos parceiros sociais constituem marcas da sua actuação presente, o conhecimento dos contextos e da sua evolução no tempo constituem memórias vivas para a sua actuação e adaptação ao futuro.

## Capítulo III.

## Da Governação pública

### 1. Administração

Os problemas que hoje se colocam ao cumprimento da missão do sistema educativo no seu conjunto e aos seus subsistemas decorrentes das opções de natureza político-estratégica, da modernização dos sistemas sociais, da universalização do ensino e da democratização das sociedades, pesam na adopção das políticas educacionais que atendam aos interesses e às necessidades da população e dos seus diferentes grupos sociais. Contudo a disponibilidade de recursos ou a sua desigual distribuição no território constituem entraves que afectam a gestão corrente desses sistemas particularmente no que respeita a autonomização, descentralização e desconcentração das estruturas de gestão educacional.

#### 1.1. Princípios gerais

O conjunto destas questões remete-nos para a questão da autonomia institucional e da participação da colectividade e para os desafios que se levantam às práticas de gestão que têm em consideração as exigências crescentes de democratização, da participação e da organização das diferentes estruturas educativas. No seu conjunto estas dependem da configuração administrativa do sistema, da sua burocratização e da ausência de respostas concretas aos problemas relacionados com as assimetrias regionais e nacionais do desenvolvimento sócio-económico e cultural.

No topo destas questões coloca-se o modelo de administração pública e do management educacional pelo que a resposta a algumas destas questões exige uma referência aos atributos da administração em geral e aos contributos científicos que têm permitido a sua evolução no tempo. Nestas circunstâncias falar de administração obriga, antes de mais, a clarificar este conceito relativo ao exercício de direcção, de gestão ou de governação. Para Birou (1978, 23), a administração é a actividade que consiste em gerir e em fazer funcionar instituições, empresas ou qualquer organização económica e social pública ou privada. Por sua vez Sumpf e Hugues (1973, 11), falam-nos de administração como o *“conjunto de relações sociais estabelecidas num grupo..., relativas à prossecução de uma produtividade mais racional, porque assenta num conjunto de decisões e na harmonização das motivações de todos os membros do grupo.”*

Entendida como uma condução racional das actividades no seio de uma organização, a administração prevê o exercício de um conjunto de tarefas que garantem a consecução dos grandes objectivos a atingir por

qualquer grupo organizado. Esta afirmação recorda-nos, que no decurso da evolução da própria sociedade, registaram-se diversas etapas decisivas com particular destaque para a revolução industrial e a mecanização subsequente que permitiu aumentar a produtividade manufactureira e a produção das grandes unidades laborais. Em função dos resultados e da divulgação das práticas de gestão manufactureira e industrial, a administração do Estado acabou por adoptar certos princípios de gestão aplicados, essencialmente, às tarefas de interesse colectivo. Daí as referências seguintes que se baseiam na evolução das teorias da administração que surgiram no início de Novecentos quando o engenheiro de empresas, Frederick W. Taylor publicou, em 1911, um trabalho relativo aos “*Princípios da administração moderna*”.

As características fundamentais da designada “era industrial” assentavam em:

- saber fazer e repetição de tarefas,
- autoridade/ hierarquia,
- uniformidade de execução e quantidade do produto.

Dando ênfase às tarefas e pensando, sobretudo, no aumento da produtividade e na realização dos trabalhos rotineiros dentro da empresa, pela adaptação e treino do operário ao trabalho que deve executar, Taylor assinalou alguns princípios fundamentais que ainda hoje se aplicam às organizações modernas (P. Benítez, 1986, 26).

Destes, destacamos:

- *“cada actividade laboral deve ser estudada de modo a definir-se a melhor maneira de a realizar. Uma vez definida essa actividade deve ser dado a cada trabalhador uma instrução escrita quanto ao modo de fazer o seu trabalho;*

- *cada trabalhador deve ser seleccionado com base em critérios objectivos de forma a atingir uma maior eficiência. Na fase seguinte deve garantir-se um aperfeiçoamento específico e um aperfeiçoamento contínuo;*

- *é necessário um sistema de controlo a fim de garantir que toda a actividade seja realizada de acordo com o plano previamente estabelecido;*

- *deve haver uma separação nítida entre planeamento e execução. A elaboração do plano cabe à direcção e a sua execução ao trabalhador”.*

Mais tarde, em 1916, um outro engenheiro, Henry Fayol, num trabalho sobre “*Administração industrial e geral*”, soube demonstrar que em todas as organizações existem uma série de funções de cuja interrelação e eficácia depende o êxito de qualquer instituição. Contrariamente à anterior, conhecida pela “*teoria da administração*”

*científica do trabalho*” (ou do “*homem-máquina*”) a “*teoria clássica*” de Fayol, para quem a administração consistia num conjunto de tarefas: prever, organizar, dirigir, coordenar e controlar (ou já, “*planificar, organizar, seleccionar, dirigir, coordenar, informar e orçamentar*” - POSCORB - segundo Gulik e Urwick), com vista ao bom desempenho da empresa consubstanciada no desempenho de seis funções principais: “*técnica, comercial, financeira, segurança, contabilidade e administrativa*”,

Passando a dar maior atenção à estrutura organizacional das empresas, estas deviam pôr em execução:

- Especialização das incumbências
- Estandartização<sup>59</sup> do rendimento
- Unidade de comando
- Centralização da tomada de decisões.

Complementarmente, assinalou como funções essenciais da administração, as seguintes:

- técnicas, relativas à produção de bens e serviços,
- comerciais, destinadas à compra e venda de matérias,
- financeiras, relacionadas com a gestão de capitais,
- segurança, abrangendo a protecção de pessoas e bens,
- contabilísticas, relacionadas com a contabilidade da empresa,
- administrativas.

O exercício desta última função engloba as seguintes fases: previsão, organização, direcção, coordenação e controlo. Devido à evolução das tarefas e das próprias organizações sociais, hoje em dia as funções relativas à administração das organizações sociais têm vindo a aumentar, contando actualmente o ‘management empresarial’ com novas funções. Destas, destacamos: previsão, planificação (que compreende várias fases no seu processo, desde a recolha de dados, à definição de objectivos e à elaboração de planos e de programas), organização, direcção e coordenação, motivação, comunicação e avaliação (cf: Ghilardi e Spallarossa, 1988).

Convirá recordar que o desenvolvimento das sociedades industriais e a especialização crescente das funções e das organizações sociais, sugeriu novas propostas relativas ao modo de condução racional dessas actividades, levando ao aparecimento de novos contributos teóricos. Dentro destes, destacamos a abordagem sugerida por Max Weber (cf:

---

<sup>59</sup> Tendo por base a recolha de “standards” – “Corresponde ao ao que seria desejável que se atingisse com as actividades desenvolvidas pela organização.”  
– SEAV/SIC/IGF:Ministério das Finanças

Cruz, 1989), ao enunciar o “*modelo burocrático de administração*”, em que assinala a necessidade da racionalização das actividades económicas e sociais, através da criação de órgãos especializados dotados de autoridade legal e racional.

O poder exercido por esses órgãos privilegia a hierarquização, bem definida (pela dependência dos cargos e não das pessoas, como sucedia no caso da submissão tradicional e carismática) e a divisão do trabalho social, com base numa especialização funcional, através da departamentalização. Igualmente necessárias serão a ingressão e a progressão na carreira, assentes na competência técnica e não noutros privilégios sociais, tais como relações familiares, amizades ou no carisma pessoal.

Tais procedimentos, são legitimados por regras formais, que definem com precisão os direitos e deveres de cada trabalhador, garantindo assim a objectividade e as relações impessoais entre os diferentes membros da organização. A existência de vínculos administrativos, impedindo a prominência dos direitos pessoais, deve apontar para o cumprimento de grandes objectivos comuns que orientam as organizações burocráticas. Por outro lado, a previsibilidade do seu funcionamento constitui uma das últimas características destas organizações, que reservam para o centro delas, a responsabilidade da decisão, da inovação e da coordenação de toda a actividade e informação, respeitante ao seu conjunto.

O modelo burocrático, na sua essência marcado pela racionalidade, eficácia e eficiência do trabalho humano, conjuntamente com o enunciado das anteriores “teorias clássicas da administração”, acabou por se revelar sede de inúmeras disfunções relacionadas com a despersonalização, o formalismo, a rotina e a resistência à mudança - centradas, essencialmente, na estrutura e no funcionamento das organizações sociais, acabou por mostrar, ainda durante os anos trinta, a necessidade de se repensar o seu funcionamento, dando maior ênfase às pessoas que as servem. Para tanto contribuíram as experiências efectuadas na Western Electric (estudos de Hawthorne), por Elthon Mayo (em 1942), que mostraram como “*a conduta do trabalhador não depende tanto da sua personalidade mas sim do grupo laboral onde se insere*” (Puelles-Benítez, 1986, 27). Por outro lado, realçaram “*a importância da comunicação como elemento fundamental para evitar os conflitos nas organizações*” (loc. cit.). Esta postura favorece a compreensão das necessidades sociais dos trabalhadores, a motivação, o comportamento em grupo e a satisfação profissional das necessidades humanas (das fisiológicas, às de auto-realização), podendo carrear um acréscimo da produtividade por parte dos elementos de qualquer empresa.

As propostas contidas na “*teoria das relações humanas*”, de Elthon Mayo, foram enriquecidas com o enunciado de novos contributos



relativos ao comportamento organizacional, dando ainda maior ênfase às pessoas, aos aspectos práticos da administração e aos seus resultados. Referimo-nos à análise comportamental representada pelas “*Teorias do X e do Y*”, de Douglas Mac Gregor. Defendeu Mac Gregor (*Teoria do X*): a grande repugnância do ser humano pelo trabalho e mudança, o desinteresse em assumir responsabilidades de direcção e de procurar acima de tudo a segurança, pouco lhe interessando, dado o seu carácter egoísta e ambição reduzida, os objectivos da organização. Estes pressupostos serviram ao autor para procurar justificar, através de outro enunciado: a *Teoria do Y*, a integração do homem nas organizações, a sua motivação e interesses.

Novamente, de Puellas-Benítez (1986, 28), transcrevemos alguns dos princípios básicos desta última teoria:

- *“o trabalho é tão importante para o homem como o jogo, a diversão ou o descanso. Segundo circunstâncias que podem variar, o trabalho pode constituir uma fonte de satisfação (caso em que o fará voluntariamente) ou um castigo (caso em que o evitará),*

- *o controlo e as sanções não são os únicos meios para que o homem prossiga os fins da organização. A satisfação induzida pelas características da personalidade (...) são um estímulo para a actividade laboral,*

- *a capacidade de imaginação, de engenho e de espírito criativo existem em grande número de indivíduos. Se o homem encontra as condições adequadas para desenvolver estas capacidades então não só as reunirá como tentará assumir a sua responsabilidade,*

- *no estado actual das organizações, a capacidade intelectual do ser humano só é utilizada parcialmente”.*

A evolução das organizações sociais na actualidade tem vindo a sugerir novas pistas para a sua interpretação e análise. Assim, diversos contributos têm surgido nos últimos anos, acompanhando o interesse destas na vida das sociedades, bem como a sua complexificação recente. Entre as novas propostas, salientamos a “*teoria geral dos sistemas*”, que considera a administração como um sistema, de variáveis múltiplas e dinâmicas, como um todo dinâmico, que tem em conta os diferentes elementos da organização, como um todo de partes interligadas, relacionadas entre si e orientadas para os mesmos objectivos.

Esta perspectiva considera a organização como um todo, com estrutura e identidade própria, que exige a fixação de um conjunto de etapas:

- Planeamento, informação,
- Fixação de objectivos

- Planeamento e organização;
- Informação e controle.

Não sendo inovadora no domínio do estudo das organizações sociais, contempla igualmente as relações entre estas e o seu meio envolvente e a sua modificação através de mecanismos complexos de auto-regulação. Tal acontece, principalmente, com os sistemas abertos, conhecidos pela sua capacidade de adaptação e de reacção ao meio retroacção - que permite a adaptação contínua do produto final às necessidades do próprio meio, a continuidade e a sobrevivência das organizações sociais. Caso tal não se verifique, predomina a certeza, a previsibilidade, o planeamento e o controlo cerrados, característicos dos sistemas fechados e das teorias clássica e burocrática da administração.

O enunciado destes pressupostos teóricos, referentes à teoria geral da administração, não esgota o enunciado de outros pressupostos, nomeadamente a “*teoria da contingência*”, que defende não existirem “normas ideais” – *no one best way* - para dirigir as organizações sociais, já que estas dependem, essencialmente, de factores contextuais. Tal perspectiva retira o enfoque da apreciação interna das organizações sociais para o seu exterior, sugerindo que o seu desempenho decorre, sobretudo, da adaptação das organizações sociais às mutações externas.

Pelo seu interesse transcrevemos de Pereira (2007, 35), as diversas condições que do ponto de vista ambiental externo, afectam o desempenho das organizações:

- *“Condições tecnológicas. Necessidade sentida pelas organizações de adaptar-se incorporando novas tecnologias inovadoras criativas e dinâmicas, para não perder competitividade;*

- *Condições legais. Constituem a legislação vigente que afecta as organizações, apoiando-as ou impondo restrições à sua actuação;*

- *Condições políticas. São as decisões e definições políticas globais, comunitárias, estatais ou municipais que influenciam as organizações e orientam as condições económicas;*

- *Condições económicas. Consistem na conjuntura que determina os períodos de desenvolvimento ou retroação económica e que condicionam fortemente as organizações, e.g., inflação, taxa de crescimento económico e taxa de desemprego;*

- *Condições demográficas. São aspectos demográficos que condicionam e determinam as características do mercado actual e futuro, como e.g., a taxa de crescimento e a caracterização da população por sexo, idade, religião, etc;*

- *Condições ecológicas. São todas as condições relacionadas com o ambiente natural que envolve a organização, tais como, poluição, clima e transportes;*

- *Condições culturais. A forma como a cultura se relaciona com as organizações.*”

No que ao ambiente interno diz respeito, ou ambiente de tarefa, as organizações, nomeadamente os estabelecimentos de ensino superior, registam também a presença de:

- *“Fornecedores. São aqueles que fornecem os recursos necessários para a organização funcionar (recursos financeiros, materiais e humanos);*

- *Clientes. São os consumidores dos outputs da organização;*

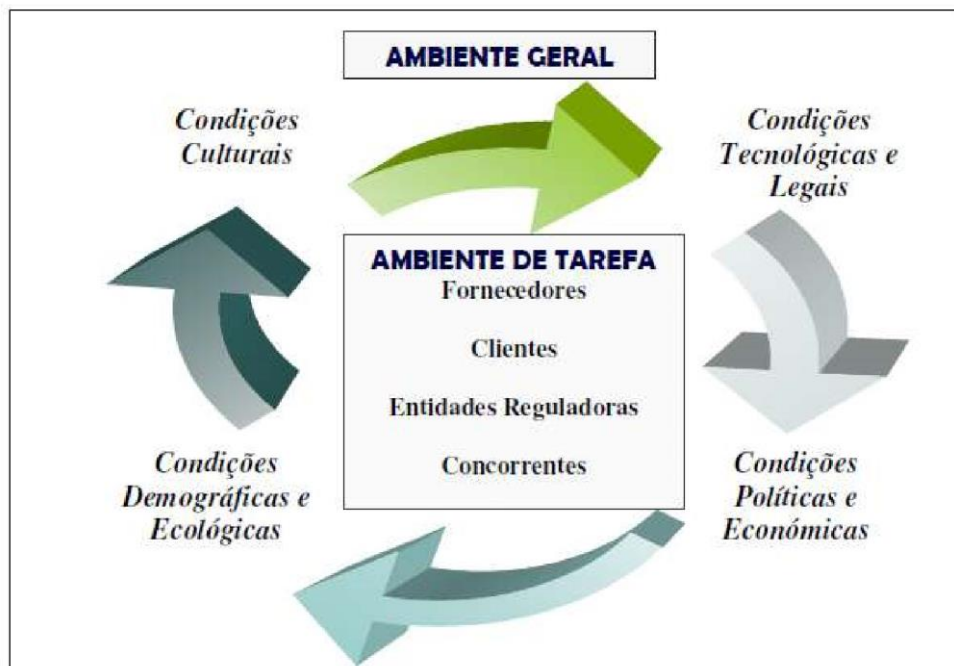
- *Concorrentes. Disputa contínua com outras organizações, no que respeita a recursos e clientes;*

- *Entidades reguladoras. Sujeição a outras organizações que regulam e fiscalizam as suas actividades, tais como sindicatos, órgãos reguladores do governo e organizações não governamentais.*”

Para além destas outras reflexões têm vindo a surgir dando corpo a novas abordagens teóricas tais como as *“teorias da anarquia”* da *“democracia”*, da *“arena política”* e outras. Como assinala Estevão (1996,

212), como as demais organizações sociais são *“sistemas políticos”* com *“contextos sociais atravessados por relações de poder (...)”*. Neste caso assemelham-se a, *“‘arenas políticas’ que albergam uma variedade complexa de indivíduos e de grupos”, a “‘coligações de interesses’ que têm diferentes metas, valores, crenças e percepções da realidade, onde se intersectam, na luta pelo poder, racionalidades plurais que destroem, por seu turno, o mito da racionalidade do modelo ‘one best way’”*.

## A organização e os seus ambientes



In: Pereira, 2007, 36

A discussão dos novos paradigmas da administração na actual “era social”, dá particular ênfase a:

- aprendizagem ao longo da vida,
- socialização no trabalho,
- integração em redes,
- liderança efectiva,
- colaboração entre os membros,
- primazia à Qualidade.

Estes aspectos estão relacionados com as novas abordagens organizacionais, nomeadamente a de Mintzberg (1995), que considera, nomeadamente, a estrutura, complexidade, formalização e centralização, sistemas de planeamento e de controlo, contingência externa. Expressando aspectos distintos dos escritos já referenciados, Mintzberg, olhando para a mudança da realidade envolvente, considera os seguintes factores de contingência: idade, dimensão da organização, sistema técnico utilizado no centro operacional, ambiente - estabilidade, complexidade, diversidade e hostilidade, relações de poder.

De acordo com Pereira (op. cit., 2007, 57), sendo a idade e a dimensão os factores que mais condicionam a organização, transcrevemos os entraves seguintes:

- *“Quanto mais velha é uma organização, mais o seu comportamento é formalizado;*

- *Quanto maior for uma organização, mais elaborada é a sua estrutura. Quanto mais especializadas forem as suas tarefas, mais diferenciadas serão as suas unidades e mais desenvolvida é a sua componente administrativa;*

- *A estrutura da organização reflecte a idade de fundação do seu sector de actividade;*

- *Quanto maior é a organização, maior a dimensão média das suas unidades, e mais formalizado é o seu comportamento.”*

Na sua configuração e desempenho estas são os traços essenciais das organizações públicas, marcadas por uma forte componente burocrática e que têm alimentado o cumprimento da sua missão e desempenho. Se aplicados ao domínio educacional permitem contemplar outras dimensões: humana, sócio-política, pedagógica e económica e dão corpo a um outro paradigma, multidimensional. Este tem associado afirmação de um modelo de gestão, democrático, humanista e participativo, que tem em consideração:

- desenvolvimento económico e o desenvolvimento humano,
- promoção do acesso e do sucesso académico,
- harmonia entre a quantidade e a qualidade,
- inclusão social da população escolar,
- inserção institucional da organização escolar e a inserção profissional dos seus diplomados.

O mesmo paradigma pugna ainda pelo melhor desempenho das organizações e serviços de natureza educacional, nomeadamente os de carácter regulador do sistema, favorável ao estabelecimento de um clima organizacional favorável à mudança e à participação colectiva dos actores sociais que partilham as mesmas medidas de política educativa. Na sua essência esta contempla, nas áreas específicas da educação, formação e ciência as orientações do Governo e por isso reveste aspectos distintos consoante a alternância democrática e a alteração das condições contextuais de governação. Daí decorre, contudo, a necessidade de um tratamento técnico das mudanças operadas quer no sistema quer na sociedade que permita, a qualquer momento, as melhores opções políticas face às exigências do sistema, tarefa a que o planeamento educacional deve saber responder. Os atributos que o devem identificar reforçam o seu carácter:

- dinâmico: permeável a mudanças internas dentro da organização e a um melhor aproveitamento dos seus recursos humanos,
- inovador: facilitador dessas mudanças,

- eficaz: garantindo os melhores resultados face ao planeamento realizado,
- estável: independentemente das flutuações políticas.

Estes são alguns dos atributos embora aprofundados pelas escolas requerem uma ligação aos serviços centrais de coordenação técnica e administrativa, onde cabem os serviços de Inspeção a quem cabe, nomeadamente, o acompanhamento e o controlo do sistema educativo, no que respeita ao cumprimento da legislação; a execução disciplinar; o desempenho das organizações escolares particularmente no que se refere à eficiência administrativo-financeira, à avaliação dos estabelecimentos de ensino e auditoria<sup>60</sup>. Esta acção é frequentemente apoiada pela ameaça de sanções e pode tomar a forma de leis, formas de controlo e regras impostas pelo governo, mas podendo também assumir a forma de leis privadas, normas e auto-regulação.

Como nota Tedesco (in: Caillods, 1989, 331), “*a função do Estado não deverá ser a de impor um modelo cultural determinado mas a de encorajar o recurso a valores e a formas de organização reflectindo um acordo essencial*”, reconhecendo-se como essenciais a solidariedade, a criatividade, a participação e a eficiência. Na actualidade novos conceitos e propostas têm vindo a afirmar-se: a “*accountability*” associada à transparência e à responsabilidade social dos estabelecimentos de ensino, em particular com os de ensino superior e a “*adhocracia*”, conhecida pelo baixo grau de formalização registada – geralmente em unidades de projecto – mas com elevado grau de especialização dos seus elementos.

Note-se que a administração dos sistemas de ensino pressupõe, igualmente, a aplicação de alguns princípios reconhecidos como indispensáveis à boa gestão. Destacamos a propósito: divisão do trabalho, autoridade e responsabilidade, disciplina, unidade de comando e de direcção, subordinação dos interesses individuais aos colectivos, centralização, hierarquia, ordem, equidade e estabilidade (Costa, 1996, 29). Mais ainda, o sistema educativo no seu conjunto e as escolas em particular, funcionam como complexos sistemas abertos, com elevada interacção com o ambiente.

Nestas circunstâncias a administração escolar surge como uma operação complexa identificada com as diversas funções das organizações sociais e muito relacionadas com o seu meio ambiente. Assim o conhecimento da comunidade onde a escola se insere constitui uma das primeiras condicionantes da decisão estratégica e da orientação global das actividades a desenvolver pela escola. Recorde-se que o

---

<sup>60</sup> Entendida como exame e avaliação da actividade de uma organização, baseada num determinado contexto ou referencial, e cujos resultados devem conduzir a uma melhoria dos resultados.

sistema de decisão política deve compreender diversas funções como o planeamento, a informação e o controlo, integrando o sistema operativo todos os órgãos responsáveis pela realização e execução dos planos e programas e pela gestão dos recursos materiais, humanos, técnicos e económicos que fazem parte da administração central e local.

No que às estruturas educacionais diz respeito as características de natureza organizacional e pedagógica das instituições escolares devem saber responder às necessidades do seu público funcionando como agentes de mudança que permitam substituir a transmissão dogmática dos saberes, os métodos de ensino autoritários predominantemente didácticos (indutores de passividade), a pouca criatividade e a reprodução cultural, por uma maior participação e contribuição de todos os agentes e actores no desenvolvimento do próprio sistema educativo. No seu todo este desempenha uma tripla acção:

- assegurar a transmissão de um conjunto de conhecimentos, de experiências e de informações que permitam a formação cultural, cívica e cultural dos alunos, bem como a sua formação cívica e artística;
- assumir, conjuntamente com a família e os meios de comunicação social, como um poderoso agente de socialização;
- desempenhar uma acção institucional específica no âmbito da educação pré-escolar e dos ensinamentos básico, secundário, profissional, artístico, superior e outros, que responda às necessidades e aspirações, às expectativas e aos valores do sistema social envolvente.

-

## **1.2. Orientações recentes**

O envolvimento e participação dos cidadãos na gestão das organizações sociais constitui um dos requisitos fundamentais para o seu funcionamento ao implicar um envolvimento pessoal no cumprimento dos objectivos e colaboração em tomadas de decisão que dizem respeito ao grupo e aos seus elementos. Em regra, estes estão animados por sentimentos de identificação, de pertença e por laços de solidariedade, levando-os geralmente a ajustar os seus comportamentos aos interesses colectivos.

Se atendermos às organizações de natureza educacional, Sarmiento (1997, 557) defende a “*construção de uma administração participativa da educação*” atitude que:

*“passa pela definição de níveis de responsabilidade e pela construção de dispositivos que assumam o território como nível de administração”, ou seja, a “ultrapassagem de uma lógica predominantemente vertical e compartimentada da administração, para uma lógica predominantemente horizontal e integrada, aos diferentes níveis (central, regional, municipal, de ‘território educativo’ e de estabelecimento de ensino”.*

Já Azevedo (1994, 31) considera que na acção educativa, “*o grande desafio que se coloca às políticas de educação é o de manter vivas dinâmicas de reforma permanente e de ajustamento contínuo, gerindo social e politicamente a instabilidade daí decorrente, ou seja, conquistando a sociedade para a participação nos processos de mudança*”.

Esta última posição assenta no pressuposto da existência de um “paradigma multidimensional”, num tipo de abordagem multidisciplinar que contempla as transformações operadas no sistema educativo nas suas diversas dimensões: humana, sócio-política, pedagógica e económica. Assim sendo e tendo presente a prevalência da dimensão humana sobre todas as demais, torna-se necessário o acompanhamento dos modelos de organização educacional garantindo que estes assumam uma estratégia educacional, que sem pôr em causa o equilíbrio dos sistemas sociais e o educativo, garanta um adequado desenvolvimento económico e repartição da riqueza, a promoção das igualdades de acesso e de sucesso educativos, a harmonia entre a quantidade e a qualidade do ensino, a satisfação das necessidades básicas e profissionais da população docente e discente, a adequada inserção das instituições escolares no tecido social económico e cultural e a afirmação de um modelo de gestão, democrático, humanista e participativo.

A aceitação destes pressupostos atesta a emergência de uma nova fase de administração pública e das suas estruturas educacionais, identificada com o “*New Public Management*” (NPM) que relança um conjunto de preocupações da ciência administrativa, consentâneas com as necessidades da população e as responsabilidades do sistema político assumidas perante os cidadãos eleitores. De forma geral os cidadãos reclamam, da parte dos serviços públicos, um desempenho eficaz e eficiente, de qualidade que responda às necessidades dos clientes e de toda a população em geral.

Pelo seu interesse transcrevemos de Costa, Pereira e Blanco (2006, 203-204), as principais características desta nova gestão pública (NGP):

*“O crescimento das expectativas e necessidades dos cidadãos em muitos países tem induzido a uma nova orientação na prestação de serviços por parte da administração pública para responder a esta crescente exigência social. A qualidade dos serviços prestados bem como a satisfação do cliente são o centro desta nova orientação. Este facto veio impulsionar a realização de reformas na administração pública de variados países marcadas pela necessidade de melhorar a eficácia e eficiência das suas prestações. Este tipo de reformas designou-se por New Public Management – Nova Gestão Pública (NGP) e inclui mudanças nos procedimentos utilizados e alterações nas estruturas da organização do sector público com o objectivo de conseguir que funcione melhor (...).*”



*A busca sistemática das melhores práticas do sector privado empresarial e a sua aplicação à Administração Pública, tendo começado a ser praticada nos Estados Unidos, nos anos 60, é hoje um desiderato de quase todos os Estados. A esta fuga para as formas de gerir e para o direito privado na prestação dos serviços públicos, característico da NGP, são-lhe atribuídas as seguintes propostas (Oliás, 2001):*

- *Redução do tamanho do Sector Público;*
- *Maior autonomia e responsabilidade dos gestores (agência);*
- *Empowerment (Delegação e Descentralização);*
- *Reinventing Government (Reengenharia);*
- *Ênfase nos resultados e na necessidade de serem medidos (Indicadores de Avaliação);*
- *Equilíbrio financeiro (Utilizador-Pagador);*
- *Orientação para os clientes;*
- *Formas de contratação de pessoal mais flexíveis;*
- *Qualidade na prestação dos serviços públicos;*
- *Transparência da informação (Accountability);*

*A concretização desta nova atitude de gestão tem sido efectuada de várias formas: privatizações; alienação de participações públicas a privados; abertura de mercados antes reservados; concessões de serviços públicos a privados; constituição de sociedades comerciais para gerir serviços públicos; criação de empresas públicas com estatutos específicos; criação de entidades ‘quasi-empresas’: institutos, fundações, agências; parcerias público-privadas e recurso a sofisticados processos de engenharia financeira.”*

Complementarmente ao anteriormente assinalado, transcrevemos de M. Charbonneau - *Dictionnaire Encyclopédique de l'Administration Publique* – uma nota sobre o mesmo<sup>61</sup>:

*“Le nouveau management public est un modèle de gestion de l'administration publique érigé en opposition au modèle de gestion bureaucratique. Comme le soulignent Gow et Dufour (2000), lorsque le nouveau management public ne conduit pas l'administration publique à délester ses activités, par un recours à l'impartition, à des partenariats public-privé et à la privatisation, il incite les instances politiques à miser sur la professionnalisation des gestionnaires de l'administration*

---

61

[http://www.dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/17/Index\\_par\\_mot.enap?by=word&id=50](http://www.dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/17/Index_par_mot.enap?by=word&id=50)

*publique pour réformer la bureaucratie et à leur accorder une plus grande marge de manœuvre en contrepartie d'une imputabilité accrue à l'endroit de la performance de l'administration.*

*Dans ce cadre, il est attendu des gestionnaires de l'administration publique qu'ils mobilisent les principes et les outils de gestion propres aux entreprises privées dans le but de fournir les résultats escomptés. En plus de s'appuyer sur la gestion par résultats, la concurrence entre les unités administratives et les incitations individuelles à la performance, le nouveau management public met l'accent sur l'efficacité, le contrôle des coûts, la qualité des services offerts aux clients et la flexibilité organisationnelle. Le nouveau management public s'oppose ainsi aux principes de la bureaucratie que sont la centralisation, la continuité de la relation entre l'administration et les instances politiques, la prudence de même que la surveillance étroite des processus (Charih et Rouillard, 1997).”*

Estas algumas das questões que se levantam à administração dos sistemas sociais e educativos e ao envolvimento da sociedade nos seus processos de gestão. Contudo as reformas administrativas do sector público, decorrentes dos efeitos de liberalização dos mercados, das restrições orçamentais, da privatização dos serviços públicos e da responsabilização acrescida da prestação de contas (‘accountability’), tem dado origem a novas propostas de gestão da coisa pública. Para Broadfoot (2000, 44), esta apreciação engloba, a análise dos resultados face aos objetivos previamente estabelecidos permitindo que as organizações possam corrigir esses desvios entre o que foi antecipadamente estabelecido e o produto final.

Algumas noções recolhidas em documento da Inspeção Geral de Finanças ajudam a completar estas noções:

*Accountability - “É a obrigação de prestar contas pelas responsabilidades assumidas e de justificar a utilização e gestão dos recursos empregues. As pessoas que aceitam esta obrigação são responsáveis pelos recursos e pelas operações que controlam perante quem tem a competência de fiscalizar esta obrigação.*

*Assim, cada uma das partes é responsável pelo seu dever.”; Empowerment - “É o processo pelo qual se atribui autoridade ou poder acrescido a um indivíduo ou grupo de pessoas no processo de tomada de decisão. Pode aplicar-se a cidadãos/clientes ou colaboradores através do envolvimento de uma pessoa/grupo e da garantia de um grau de autonomia nas suas acções/decisões. Reengenharia de processos”.*

*Chama-se a esta abordagem BPR (Business Process Reengineering) ou simplesmente reengenharia de processos. A ideia do BPR é a de redesenhar totalmente o processo, permitindo dar um grande passo em frente ou realizar grandes rupturas. Uma vez implementada a*

*mudança, deve-se retomar o processo de procura de oportunidades para a introdução gradual de melhorias contínuas para otimizar o processo. Podemos sempre fazer melhorias num processo existente através de pequenas adaptações (abordagem Kaizen). Em alguns casos, esta abordagem deixa de ser adequada para a realização dos objectivos e poderá ser necessário redesenhar todo o processo.”*

Estes novos conceitos privilegiam uma administração pública marcada pela proximidade ao cidadão, pela eficiência e eficácia, pela melhoria dos serviços prestados, desburocratização dos procedimentos e adopção de métodos baseados na gestão empresarial. Estas perspectivas privilegiam a construção de sistemas abertos, o conhecimento dos resultados das operações, a exigência de consistência dos serviços e a participação dos cidadãos na construção de organizações sociais mais amigas e facilitadores do exercício dos direitos dos cidadãos. Tais alterações devem ainda facilitar o modelo estrutural, o funcionamento, a qualidade do serviço prestado e do seu pessoal.

Mais do que discussão dos aspectos acima referidos, importa salientar o contributo que o NPM tem vindo a assumir na governação pública, sobretudo em regimes políticos de natureza democrática onde se reclama a adaptação crescente das organizações às necessidades dos clientes e cidadãos que a ela recorrem.

Como assinala o *Dictionnaire Encyclopédique de l'Administration Publique*<sup>22</sup>,

“Selon Caiden (1968): *“La notion de réforme est fondée sur la simple idée qu'il ne faut rien attendre des changements naturels et tout des moyens artificiels susceptibles d'améliorer un ordre donné de choses.*” Prosseguindo, regista:

*“Si toutes les organisations veulent améliorer l'atteinte de leurs objectifs, soit leur efficacité, ou encore le coût de leurs opérations et leur productivité, soit leur efficience, celles du secteur public doivent aussi se soucier des dimensions politiques de la vie administrative. Ainsi, les réformes des administrations publiques peuvent viser, au-delà des dimensions économiques, des objectifs concernant l'amélioration de la vie publique, comme l'élimination du patronage, de la corruption et du favoritisme, la représentativité du personnel, la participation des citoyens et des groupes, l'imputabilité et la transparence.”*

No que aos sistemas educativos diz respeito, a aplicação destes princípios tem em conta a natureza da maior parte da rede de Universidades e dos Politécnicos que se identificam pela sua natureza comum, como “organizações públicas”, assim identificadas pelo *Dictionnaire Encyclopédique de l'Administration Publique*<sup>23</sup>:

*“Ce qui contribue à structurer une organisation publique, c'est donc sa mission, sa division formelle du travail et ses règles officielles,*

*mais seulement dans la mesure où les membres de l'organisation y font appel dans leurs activités quotidiennes. Ils peuvent prendre appui sur d'autres assises pour agir collectivement. Il peut notamment s'agir de technologies (Barley, 1986; Dunleavy et autres, 2005), de normes qu'ils se sont données et auxquelles ils adhèrent (Kaufman, 1960), de rapports de pouvoir au sein de l'organisation (Crozier, 1963) ou de la nécessité de coopter des élites locales (Selznick, 1949).”*

Tratando-se de organizações complexas, importa salientar que estas instituições de investigação e ensino apresentam um conjunto de atributos diferenciados de natureza:

- pedagógica, conducentes à realização das actividades educativas e de aprendizagem, em situação escolar formal e não formal;
- administrativo/organizacional, que garantem as funções e tarefas que tornam possível a subsistência da organização escolar;
- institucional, favorecendo a articulação das escolas com as entidades do meio em que ela se insere;
- científica, realçando a importância desta actividade na estruturação da comunidade académica e afirmação institucional;
- cooperação e abertura à sociedade, promovendo a participação com os parceiros sociais e o envolvimento das empresas e serviços em projectos de cooperação e desenvolvimento, nomeadamente além das fronteiras nacionais.

Tendo ainda presente a missão e projecto destas instituições, em Portugal integradas no ‘sistema binário’, o seu desempenho é condicionado pela conjugação de diversos factores internos e externos relacionados com a visão do projecto, as suas iniciativas e actividades; a estratégia organizacional pedagógica, científica e de abertura ao exterior, configurada num processo interactivo em que são chamados a participar os serviços e membros da sua comunidade interna e externa; o desempenho do seu corpo docente e discente; o reconhecimento pelos seus pares e sociedade.

A administração e gestão das unidades de ensino, formação, investigação de natureza universitária e de natureza binária, tem sido objecto de diversos estudos e referências por parte de investigadores e de instituições nacionais e internacionais, interessadas cada vez mais com as questões relacionadas com:

- Igualdade ou equidade,
- Qualidade do sistema,
- Eficiência do sistema.

Conforme foi referido (Arroteia, 2008), a igualdade de oportunidades – equidade – constitui um dos pilares da democratização do ensino, processo que tem subjacente o conceito de ‘direito à educação’ para

todos os cidadãos e o estabelecimento de condições que permitam o cumprimento de um período de escolarização básica, ou de escolaridade obrigatória. Na prática, traduz-se na criação de condições de igualdade de acesso à educação, no acréscimo da frequência escolar, nos resultados do sucesso dos alunos e no aumento da participação dos cidadãos na vida da comunidade. Esta postura tem em conta a facilitação do acesso à escola a todos os cidadãos, o reconhecimento de que esta frequência é útil para o crescimento económico e social e o sentido de equidade, em termos de acessibilidade e diversidade da oferta e qualidade.

Pela sua oportunidade recordamos de (López, 2006, 38), a seguinte afirmação: *“En realidad la calidad es un concepto relativo asociado al proyecto institucional, a sus objetivos, finalidades y resultados, a sua eficiencia y costo, a sa aptitude para cumplir su compromiso social o bien para satisfacer las necesidades de sus usuario, destinatarios ou clientes”*. Sendo um designio da Escola a qualidade assenta não só nos atributos do serviço, mas também nas condições de acesso e de tratamento da população académica no seio do sistema. Daí a relevância das práticas de equidade no seio das organizações educacionais.

Do *Dictionnaire Encyclopédique de l'Administration Publique*, registamos o que o mesmo descreve sobre – *Equidade*<sup>62</sup>:

*“Une conception légale*

*“L'équité ne doit être comprise comme un synonyme d'égalité. Par contre, opposer les concepts d'égalité et d'équité serait sans doute contre-productif compte tenu de leur nécessaire complémentarité. Pour Aristote, dans Éthique à Nicomaque, l'équité correspond à “une forme supérieure de justice rendue nécessaire par la généralité des lois qui doivent tenir compte des cas ordinaires et non de l'exception “ (Saint-Arnaud, 1987, p. 161). L'hétérogénéité des situations empêche le législateur, aussi clairvoyant soit-il, de prévoir l'ensemble des possibles. Ainsi, l'égalité formelle ne permettrait pas d'instaurer une société où s'accomplirait l'idéal de justice.*

*En effet, alors que l'égalité oblige à juger et à traiter de manière égale ce qui est identique, obligation qui est d'ailleurs l'un des fondements de l'État de droit (Carré de Malberg, 2004), les situations ou les circonstances justifient parfois une prise en compte des cas d'exception à la règle générale, ce qui, par le fait même, introduit la considération d'équité.” (...).*

Não se quedando, apenas, nesta referência, a mesma fonte assinala ainda outra das vertentes em que a mesma deve ser encarada (loc. cit.):

---

<sup>62</sup> [http://www.dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/17/Index\\_par\\_mot.enap?by=word&id=33](http://www.dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/17/Index_par_mot.enap?by=word&id=33)  
13JAN14

*“Une conception socioéconomique*

*La question de l'équité est une préoccupation centrale pour de nombreux chercheurs puisqu'elle les amène à s'interroger sur la manière dont devraient être réparties les ressources d'une société entre ses membres, ce qui implique, à un moment donné, un positionnement moral et politique. Les principaux auteurs qui se sont intéressés à la question de l'équité, notamment Rawls, Sen, Dworkin et Roemer, semblent s'entendre sur un certain nombre d'idées, dont deux paraissent particulièrement importantes: le bien-être final n'est pas le critère ultime pour juger du niveau d'équité du système social mis en place, et l'individu a une responsabilité quant à son bien-être (Banque mondiale, 2005). Ces points seront approfondis après une brève présentation du modèle de Rawls.*

*L'équité est au cœur du travail du philosophe politique John Rawls (2004) qui soutient que celle-ci doit se comprendre en fonction de trois principes intimement liés :*

- une garantie des libertés fondamentales pour tous, ce qui implique que chacun aura les mêmes droits et devoirs de base;*
- l'égalité des chances, c'est-à-dire que seul le mérite devrait distinguer les individus dans leurs possibilités de jouir des occasions offertes par une société;*
- les seules inégalités qui devraient être maintenues sont celles qui avantagent les plus défavorisées d'une société.*

*Le premier principe renvoie au concept d'égalité formelle alors que le troisième vise l'amélioration du sort de ceux qui en ont le plus besoin, en prenant tous les moyens jugés nécessaires, mais en évitant aussi de causer un tort excessif aux autres membres de la société. En vertu de ce troisième principe, une société pourrait mettre en place des dispositions particulières qui ne s'adresseraient qu'aux membres de certains groupes. Il y aurait donc différenciation de traitement.”*

Quanto à qualidade do sistema, importa recordar que a expansão recente dos sistemas educativos, traduzida no alargamento da rede escolar e no aumento crescente da população escolar, provocando, nalguns casos, uma saturação dos equipamentos educativos, tem originado uma alteração crescente dos serviços educativos. Como em tempo foi assinalado (Arroteia, Pardal, Martins et al., 1995, 20), o seu uso,

*“no discurso da política educacional e no discurso pedagógico é recente, vindo a impor-se por imperativos sociais e económicos, já que as expectativas da sociedade em relação ao seu próprio desenvolvimento (...), se transferem para a escola, considerando a educação factor decisivo de crescimento e de bem estar social e atribuindo à escola responsabilidades na modernização da formação*

*para a vida activa e na criação de estímulos e motivações para a educação permanente, bem como na igualização de possibilidades de sucesso no seio escolar”.*

Difícil de definir e de agrupar num único indicador, a qualidade do serviço educativo deve constituir uma das constantes preocupações dos responsáveis pela política educativa. Este é um assunto do maior interesse na actualidade. Assim, se tivermos em conta a situação registada nos países em desenvolvimento, estes são confrontados com o acréscimo da sua população escolar e a democratização do sistema de ensino, sem restringir o acesso, a qualidade da educação e a inserção no mercado de trabalho. Assim, na sequência da expansão quantitativa dos sistemas de ensino e da importância reconhecida à educação como factor de mudança social, a qualidade manteve-se na agenda das preocupações da Unesco, lendo-se num documento do IPE (1988, 1), que reconheceu:

*“parmi ceux qui dénoncent ‘la baisse du niveau de l’éducation’ et qui réclament des mesures pour améliorer la situation, on retrouve aussi bien des parents d’élèves, des enseignants et des employeurs que des administrateurs, des planificateurs et des responsables politiques. Dans de débat, il est évident que tout le monde n’entend pas toujours la même chose par ‘qualité de l’éducation’ “. Mais, ainda, o conceito de qualidade é relativo e “en fait, les critères de qualité doivent résulter des objectifs du système scolaire concerné, lequel doit, à son tour, se fonder sur les conditions et les besoins du pays (...) les objectifs et les normes en matière de rendement ou d’excellence du système éducatif ne sont pas prescrits une fois pour toutes, mais ils doivent être revus à la lumière du processus de développement ”.*

Estas razões justificam que uma análise cuidada deste fenómeno deve ter em conta o contexto social, que determina os *inputs* do sistema educativo, mas também os processos pedagógicos e os resultados, respondendo às necessidades da população em geral e não apenas de algumas das suas ‘élites’. Assim, a procura da qualidade nas aprendizagens escolares, tem vindo a orientar-se para novos conceitos que referem a “*excelência*” na educação como uma das metas a atingir pelos 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 terão contribuído a enorme segmentação do mercado de trabalho registada hoje em dia, bem como a constante mutação técnica e tecnológica que tem permitido à nossa sociedade construir a era da informação. Como parceiras deste processo as Universidades devem assumir como seus todos os parâmetros actuais que envolvam as suas funções e actividades, as relações com o exterior e o percurso académico e

profissional dos seus alunos, a adequada utilização dos recursos e o alargamento progressivo do meio onde se desenvolvem.

Por sua vez o conceito de *Eficiência*, remete-nos para o processo que pretende caracterizar os resultados parcelares, conseguidos durante o desenrolar de qualquer processo educativo, de acordo com meios disponíveis e os investimentos realizados. Definida por Chiavenato (1987.II,529), como uma “*medida normativa da utilização dos recursos disponíveis nesse processo*” a eficiência pode ainda ser entendida como uma “*relação entre custos e benefícios*”, pressupondo um acompanhamento constante do processo educativo e uma análise crítica dos seus instrumentos de avaliação. A atividade de Avaliação enquadra-se no âmbito da avaliação organizacional e pretende assumir-se como um contributo relevante para o desenvolvimento das escolas e para a melhoria da qualidade das aprendizagens dos alunos numa perspectiva reflexiva e de aperfeiçoamento contínuo.

Se pensarmos na eficiência educativa, há algumas informações relacionadas com o funcionamento diário do sistema tais como, número média de dias escolares, assiduidade dos professores e dos alunos, monitorização do sistema através dos serviços de inspecção, que nos podem dar informações sobre o desempenho diário e o funcionamento global do sistema. O senso comum, considera a eficiência, como o “fazer bem as coisas”.

Associado a este surge outra noção relevante, a de Eficácia que se traduz numa relação óptima entre as entradas e os resultados alcançados no decurso do funcionamento de um sistema. A sua análise é feita através do recurso a um conjunto de indicadores de situação, que apontam frequentemente para as condições de funcionamento e para as disfunções que afectam a sua organização e processo. Tentando uma definição mais precisa, “*eficácia*” do sistema é “*uma medida normativa do alcance de resultados*” (Chiavenato, op. cit., 528), noção que anda geralmente associada aos resultados finais alcançados por essas complexas organizações que são os sistemas educativos. Como se compreende, dada a sua natureza e complexidade, os objectivos alcançados dependerão de vários factores internos e externos, entre os quais se destacam a interacção com o meio ambiente e o grau de envolvimento dos agentes que interferem no processo educativo.



## Eficiência

### What is efficient?



*By. Henrik Artman – Stockholms Universitet*

Estes são alguns dos aspectos referidos à eficácia externa do sistema. Contudo, se atendermos à eficácia interna do sistema, esta tem em consideração a análise dos fluxos da população desde a sua admissão ou entrada até à saída ou abandono (migrações internas dentro do sistema). Maior eficácia interna implica um menor desperdício escolar, traduzido na melhoria das condições de acolhimento do sistema escolar, na promoção do sucesso e na redução do abandono escolar. A evolução deste fenómeno anda geralmente associado à disponibilidade dos orçamentos e a condições internas de funcionamento dos estabelecimentos de ensino relacionadas com os equipamentos, os recursos humanos e a gestão pedagógica. O senso comum, considera a eficácia, como o “fazer as coisas certas”.

No seu conjunto as condições referidas devem permitir reformas de gestão do subsistema do ensino superior, que decorrem da Visão do projecto, da estratégia e da natureza das iniciativas que identificam as políticas de ensino superior bem como as reformas da gestão deste subsistema do Ensino Superior.

## 2. Autonomia e compromissos do ensino superior

A estrutura dos sistemas educativos e a sua divisão por subsistemas especializados tem vindo a acentuar-se nos ciclos terminais da escolaridade obrigatória, tal como na educação terciária que engloba os estudos pós-secundários de natureza universitária e politécnica. Com a intensificação do processo de democratização e em resposta a novas solicitações sociais, institucionais e empresariais este mesmo subsistema tem vindo a acentuar a sua diferenciação e diversidade, que

constituem dois dos desafios ao próprio sistema. Outro deles assenta no seu modelo de gestão.

No primeiro caso, a diferenciação do subsistema de ensino superior em ensino universitário e ensino politécnico – ‘sistema binário’ - denota um processo dinâmico, decorrente não só da expansão do subsistema de ensino superior no seu conjunto mas, igualmente, das alterações profundas que ocorreram em Portugal depois de 1974 e na Europa no decurso da 2ª metade de Novecentos. Entre estas salientamos a democratização do ensino, o acréscimo das expectativas sociais e a enorme procura social da educação, decorrente da divisão do trabalho social, da segmentação dos mercados, do acréscimo de mobilidade social e da democratização da própria sociedade. Já a diferenciação, incrementou a diversidade deste subsistema de ensino com a implementação de diferentes modalidades de ensino, presencial e à distância, cursos e escolas de formação inseridas na rede oficial de ensino, de natureza pública, particular e cooperativa.

O cumprimento de diversas missões ao ensino superior traduz-se na escolha de modelos de gestão distintos que tenham em consideração a autonomia conferida na lei, os domínios de intervenção escolhidos e a evolução dos cenários internacionais. Tendo em conta a realidade portuguesa e a prevalência do sistema binário do ensino superior, há uma concepção comum da missão, desempenho e avaliação, características que nos evocam a necessidade de transcrever alguns dos princípios organizativos a que estão sujeitas estas unidades de formação e investigação, como as Universidades<sup>63</sup>. Estas distinguem-se principalmente, por:

- Estrutura de base disciplinar
- Organização por actividades
- Ligação à sociedade
- Diferenciação organizativa do Ensino e da Investigação
- Coordenação e participação na organização do E.S.
- Descentralização organizativa da investigação
- Administração profissional.

A estas particularidades podemos acrescentar outros princípios que diferenciam a sua gestão, tais como:

- Desenvolvimento dos recursos docentes
- Flexibilidade organizativa
- Estratégia emergente
- Avaliação pelos resultados

---

<sup>63</sup> [http://marketingfaculty.blogspot.pt/2006/08/necessidade-de-mudana-daorganizacao\\_25.html](http://marketingfaculty.blogspot.pt/2006/08/necessidade-de-mudana-daorganizacao_25.html)

- Financiamento às actividades
- Gestão das actividades de ensino
- Autoridade pelo conhecimento.

As mudanças sociais, económicas e políticas que acompanham a evolução dos nossos dias, tem questionado diversos actores e instituições internacionais, como a que a OCDE (2006) que em trabalho prospectivo adiantou diversos cenários sobre o futuro das organizações universitárias. A este respeito, considerou:

*“Scenarios are not meant to predict the future. They can be defined as “consistent and coherent descriptions of alternative hypothetical futures that reflect different perspectives on past, present, and future developments, which can serve as a basis for action”. They are tools for thinking about the future, which will be shaped partly through deliberate strategies and actions, partly by factors beyond the control of decision-makers.*

*Scenarios can be a useful way of drawing upon imagination in a structured and serious way to think creatively on matters we often take for granted and to look at issues in a holistic way rather than in isolation. They help us to get out of our everyday routines and to address questions such as:*

- *Where are we going?*
- *Where should we go and why?*
- *How can we get there?”*

A resposta a estas questões está na base do desenho de quatro cenários diferenciados, que apesar da sua extensão, transcrevem-se na íntegra (OCDE, 2006):

*“Scenario 1 - Open Networking*

*In this scenario, higher education is very internationalised and involves intensive networking among institutions, scholars, students and with other actors such as industry. It is a model based more on collaboration than on competition.*

*The increased networking of institutions and the gradual harmonisation of systems allow students to choose their courses from the global post-secondary education network, and to design their own curricula and degrees. Within some restrictions, as set out by the academic profession in international conventions, students have a great deal of autonomy. They often study abroad and take courses offered exclusively online, which can be completed anywhere.*

*In this scenario, higher education is very internationalised and involves intensive networking among institutions, scholars, students*

*and with other actors such as industry. It is a model based more on collaboration than on competition.*

*The increased networking of institutions and the gradual harmonisation of systems allow students to choose their courses from the global post-secondary education network, and to design their own curricula and degrees. Within some restrictions, as set out by the academic profession in international conventions, students have a great deal of autonomy. They often study abroad and take courses offered exclusively online, which can be completed anywhere.*

*New technologies have brought about changes in approaches to teaching, especially at undergraduate level, with standardised courses often delivered online, and different use of classroom time with more small seminars and interactive discussions, and more time spent with students on their individual projects.*

*This modularisation of studies is both enabled by and reinforces the development of English as the lingua-franca in education. Many courses are indeed delivered in English even in non-Anglophone countries. Advanced vocational education institutions have created similar international networks and have become more like general higher education institutions.*

*International collaborative research has been strengthened by the dense networking between and among institutions, driven by the availability of free and open knowledge. There is still a strong hierarchy among higher education institutions: some institutions or research departments attract more funding and have better working conditions and higher prestige. Institutions do still tend to partner and network primarily with institutions of similar prestige.*

*At the same time, technology-driven networking allows those institutions not focused on research (including institutions in developing countries) to benefit from advances in knowledge. Academics and students in higher education institutions with fewer resources have remote access to research and research tools previously only available in well-resourced institutions. Research data are available on the Internet in real time; new data sets can be re-used by academics and students for new research; simulation, computing and visualisation tools are accessible to all.*

### *Scenario 2 - Serving Local Communities*

*In this scenario, higher education institutions are focused (or refocused) on national and local missions. They are embedded in their local and regional communities, and are dedicated to addressing local economic and community needs in their teaching and research.*

*As is currently the case, higher education is mainly publicly funded and administered. Academics are treated as trusted professionals and have control over the education and research processes. A small number of “elite” higher education institutions and research departments are linked to international networks (although there are now some barriers to internationalisation), and maintain their position in top national ranks. The average higher education institution, however, focuses teaching and research on the needs of the local community and region.*

*With reduced international and research ambitions, funding has become less of an issue. Local authorities and businesses are keen to support local institutions; recreational courses also generate some revenue. Universities and polytechnics are on more or less the same footing, as universities have a less intensive role in research than they used to. Both types of institutions respond to their communities by working more closely with industry to design relevant initial and lifelong training. They also offer more recreational education for elderly people. In regions with ageing and shrinking populations, higher education institutions have not disappeared as was once predicted.*

*The scope of academic research has diminished somewhat (while research has regained ground in the government sector). Research in “strategic” areas such as physics or engineering is relocated in the government sector, and international collaborative research continues with a more limited number of “friendly” countries. University-based academic research is focused on humanities and social sciences, two fields valued for maintaining national culture. Academics continue to conduct research, but teaching is their primary objective, and research, a welcome byproduct.*

### *Scenario 3 - New Public Responsibility*

*In this scenario, higher education is primarily publicly funded, as is currently the case, but there is a greater focus on the use of “new public management” tools, including market forces and financial incentives.*

*Higher education institutions are autonomous (or legally private). They still depend on the public purse for a significant share of their budget. However, institutions have taken advantage of foreign education markets, the deregulation of tuition fees, the patenting of their academic research and their growing financial links with industry to diversify their funding sources.*

*The boundaries between public and private higher education institutions have blurred, as most resources of university are private, coming from student tuition, and support from business and private foundations. Students and their families pay a significant share of the*

*cost of their studies, with the possibility of financing some or all of their education through income contingent loans.*

*Institutions are more accountable to the state as well as to other funders. They are also more attentive to the learning needs of students of all ages and with a wide range of learning needs. While reputation in academic research is still institutions' prime competitive advantage to attract the best students and set their level of tuition fees, other factors such as quality of teaching and employability are increasingly taken into account by students and their families.*

*The division of labour between (or within) institutions is more marked, most of them specialising in different missions in teaching and research – a differentiation that does not necessarily prevent all of them from continuing to carry out both research and teaching. Most higher education institutions continue to allocate some research funding internally on their own funds.*

*But the bulk of the allocation of public funds for academic research is generally from external sources, financing specific research projects and awarded according to competitive peerreviewed processes. As a result, there is more national competition for research funding among a smaller number of higher education institutions. Only a small amount of research funding crosses national borders, except within the European Union where the recently created European Research Council funds an increasing share of European academic research.*

#### *Scenario 4 - Higher Education Inc.*

*In the scenario, higher education institutions compete globally to provide education services and research services on a commercial basis.*

*Research and teaching are increasingly disconnected, as they have always been in the General Agreement on Trade in Services (GATS). Higher education institutions concentrate on what they consider to be their core business – either teaching or research. Research universities thus hardly teach (if they teach at all), whereas most vocational and general institutions concentrate almost exclusively on teaching.*

*Most segments of the market are now demand-driven, with business-like methods (responsiveness to customer needs, attention to effective management and administration of the institution, etc.), while the most prestigious institutions continue to be more supply-driven and managed through peer assessment. Governments still encourage and subsidise research and teaching in areas where there is little commercial interest, such as archaeology and Sanskrit. But following the principles of free trade, these subsidies should not distort trade in commercial research*

*and education. Vocational education has a significant share of the global market for education.*

*There is fierce competition for students. Many universities are opening new institutions or branch campuses abroad, franchising educational programmes, etc. Individual institutions and even whole higher education systems specialise according to their competitive advantage. An international division of labour is emerging, with some countries earning reputations for high-quality undergraduate education, while others are competitive in training postgraduate students and conducting research.*

*Formerly “emerging countries” are developing competitive advantages in selected/specific research fields (for example, technology in India, agronomics in China, etc.) and outsourcing research has become common practice. India and Singapore are large exporters of education services in the developing world.*

*In the research segment of the market, there is fierce international competition for super-star academic researchers. Basic research projects are still funded by governments, but following a tender to which all research centres in the world can – and increasingly do – apply. The research sector is rapidly becoming concentrated. International rankings play an important role in informing students of the comparative quality of different educational offerings.*

*Finally, English has become the language of research and postgraduate studies, while local languages are still used in vocational and undergraduate teaching. Most cross-border higher education institutions and programmes operate almost exclusively with local staff of the receiving country.”*

A consideração desta realidade serve de reflexão ao modelo actual de organização do ensino superior permitindo que as instituições de regulação se antecipem em relação às mudanças que devem operar no sentido de melhorar a sua capacidade de resposta e performance face à evolução no seu país, aos cenários do mercado internacional e a certas mudanças que se estão a operar no mercado mundial da educação. Neste contexto a regulação do ensino superior deve ser encarada como uma prioridade das preocupações políticas relativas ao ensino superior.

### **3. A regulação do ensino superior**

O desenvolvimento das sociedades industriais e a especialização crescente das funções e das organizações sociais tem sugerido novas propostas relativas ao modo de condução racional da actividade humana, levando ao aparecimento de novos contributos teóricos. Para além dos aspectos já assinalados a propósito da “*organização científica do trabalho*”, a abordagem sugerida por Max Weber da “*teoria*

*burocrática*”, chama a atenção para a presença da racionalização das actividades económicas e sociais através da criação de órgãos especializados dotados de autoridade legal e racional, para o poder exercido por esses órgãos; a hierarquização (definida pela dependência dos cargos e não das pessoas, como sucedia no caso da submissão tradicional e carismática) e a divisão do trabalho social, com base numa especialização funcional, através da departamentalização.

### **3.1. Regulação interna**

Como noutra organização social o modelo matricial e de gestão universitária segue uma estrutura burocrática, mais tradicional ou com outra configuração mais actual, condizente com as actividades de docência, investigação e de ligação à sociedade, imposto pela missão e adoptado no seu estatuto e regulamentos. Daí a diversidade organizacional escolhida no modelo matricial das Faculdades, Escolas, Departamentos, Unidades e Centros de educação terciária, e a separação nítida das diferentes tarefas de natureza administrativa, pedagógica, científica, investigação e apoio social. No seu conjunto esta diversidade organizacional segue os preceitos de autonomia institucional conferidos pela legislação nacional, que admite às organizações universitárias e a outras unidades de ensino superior público, estatutos autónomos diferenciados.

Tendo presente a diferenciação e diversidade do ensino superior importa realçar que, no seu conjunto, constituem um “sistema binário” com regras e procedimentos comuns e responsabilidades estabelecidas de forma idêntica para e em cada um dos subsistemas que o integram. Apesar desta situação e em relação ao sistema educativo no seu conjunto, o seu funcionamento requer um conjunto de princípios orientadores e de normas que garantam a universalidade de procedimentos, sobretudo de natureza administrativa e pedagógica, a funcionalidade das escolas e as aprendizagens dos alunos. Para tanto a coexistência de diferentes serviços ou unidades de gestão parcelares - consoante a actividade a que se dedicam - respondem hierarquicamente perante a unidade central de coordenação política e técnica, mas estão sujeitas a regras legislativas comuns e a procedimentos regulados no âmbito da administração pública em geral ou de natureza sectorial de acordo com a natureza de cada Ministério.

No caso do sistema educativo os princípios orientadores do seu funcionamento incluem normas universais relacionadas com os procedimentos, sobretudo de natureza administrativa e pedagógica, o estatuto profissional, a funcionalidade das escolas, as aprendizagens dos alunos, o apoio social à população escolar, etc. Não havendo procedimentos relativos ao incumprimento das regras estabelecidas, a apreciação do desempenho pode ter lugar através de registos de



avaliação e a inspeção para as actividades relacionadas com o funcionamento, verificação da conformidade, acompanhamento<sup>64</sup> e controlo do subsistema em referência.

A implementação dos processos de regulação no ensino superior, da avaliação à acreditação, resulta da evolução crescente da procura e alargamento da rede, do aumento da mobilidade de professores e de estudantes, do acréscimo de internacionalização e da tomada de consciência dos cidadãos, das empresas e Governo para um conhecimento mais eficaz das organizações e do subsistema de ensino superior. O conjunto de situações que acompanham estes processos é regulado a nível central, pela legislação do Ministério, mas dependem também da autonomia de cada uma das instituições de ensino expressas nos seus regulamentos e procedimentos. Daqui decorre a necessidade de verificação do cumprimento normativo e da qualidade que abarca diversos procedimentos relativos à regulação do ensino superior.

O “*modelo de governação*” adoptado por estas instituições de ensino e formação constitui o primeiro elemento a analisar sendo que, como é reconhecido num documento da OCDE (2003, 68), esta noção engloba:

*“les caractéristiques des établissements et leurs articulations avec l’ensemble du système, le mode d’affectation des moyens financiers aux établissements et la façon dont ces derniers doivent rendre compte de l’usage qu’ils en font, ainsi que certaines structures et corrélations moins formelles qui peuvent dicter des comportements ou les influencer.”*

Embora grandemente dependentes do sector público, as Universidades têm vindo a adoptar modelos de gestão de índole empresarial e a firmarem contratos de financiamento com privados, pelo que as situações de regulação, da Inspeção, à Acreditação, são cada vez mais pertinentes tendo em vista a Qualidade e o melhor desempenho das instituições de educação terciária. O exemplo interno dessa regulação está assegurado na estrutura interna da organização com os seus órgãos próprios, de administração e de coordenação científica e pedagógica – caso do Conselho Científico e do Conselho Pedagógico – em que a legislação académica, alargada em domínios específicos de natureza pedagógica através da participação dos alunos – fica assegurada por estes órgãos.

Tendo presente a situação na República Popular de Moçambique assinala-se a diversidade de documentação recente sobre esta matéria<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> De acordo com De Ketele, J.-M. e Gerard, F.-M. (2007). “La qualité et le pilotage du système éducatif” - “*piloter consiste à recueillir un ensemble d’informations pertinentes, à les confronter à un ensemble de critères de qualité adéquats et à prendre les décisions qui s’imposent*” M. Behrens (Éd.). *La Qualité en éducation. Pour réfléchir à la formation de demain*. Québec Presses de l’Université du Québec, collection ÉducationRecherche, Chap.1, pp. 19-38.

de que se destaca a Lei n 27/2009, de 20 de Setembro, conhecida por “Lei do Ensino Superior”. A mesma justifica a oportunidade da sua publicação tendo em consideração, “*adequar o seu conteúdo ao desenvolvimento do ensino superior em Moçambique e ao surgimento de novas instituições de ensino superior*” no território nacional.

Destacam-se os princípios orientadores destas instituições e organizações de índole superior (Art. 2):

- “a) democracia e respeito pelos direitos humanos;*
- b) igualdade e não discriminação;*
- c) valorização dos ideais da pátria, ciências e humanidade;*
- d) liberdade de criação cultural, artística, científica e tecnológica;*
- e) participação no desenvolvimento económico, científico, social e cultural do país, da região e do mundo;*
- f) autonomia administrativa, financeira, patrimonial e científico-pedagógica”.*

Estruturada em cinco Capítulos, o primeiro trata das Disposições gerais; o segundo, das Instituições de ensino superior e o terceiro, dos Programas, graus, diplomas e certificados e o quarto, do Regime jurídico do pessoal. O capítulo quinto, consagrado às Disposições finais e transitórias, dedica o seu Art. 28 à Garantia de qualidade, do qual se refere o seguinte:

*“1. Compete ao Ministério que superintende o sector do Ensino Superior realizar acções periódicas de inspecção e avaliação das instituições, programas e cursos, mediante, entre outras medidas, a implementação de um sistema de acreditação e controle de qualidade do ensino superior pelo qual se faz a verificação, entre outros, dos padrões da qualidade de qualificação do corpo docente, da qualidade das infra-estruturas e das condições para realização de práticas ou estágios profissionais pelos corpos discentes e docentes e ainda da adequação dos programas e curricula.*

*2. Compete ao Governo estabelecer um órgão regulador dos mecanismos de avaliação, acreditação e garantia da qualidade do ensino superior.*

*3. A estrutura, organização, funcionamento e demais competências são definidas no seu estatuto orgânico”.*

No caso português, o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES– Lei n 62/2007, de 10 de Setembro) estabelece esse

---

<sup>65</sup> Cf: Ministério da Educação (2012) – *Colectânea de legislação do Ensino Superior*. Maputo, Ministério da Educação/ DGCEs

regime jurídico, regulando a sua constituição, atribuições e organização, o funcionamento e competência dos seus órgãos bem como a tutela e “*fiscalização pública do Estado*” no quadro da sua autonomia (Art. 1). Aos órgãos de governo: Conselho Geral, Reitor ou Presidente do Instituto Politécnico e ao Conselho de Gestão cabe essa missão com competências estabelecidas na legislação e respectivos Regulamentos internos.

Em todos os casos cabe ao Estado garantir a Qualidade do serviço de ensino superior, a todos os consumidores ou clientes – alunos e suas famílias - em toda a rede oficial, garantindo que os produtores desse serviço, ou sejam os estabelecimentos de ensino prossigam padrões de eficiência e de qualidade compatíveis com as exigências estabelecidas na legislação, na missão e nas expectativas da sociedade. É o caso de unidades próprias que ao longo do tempo e de acordo com o grau de democratização do ensino, da procura social deste e da mudança social que tem levado à evolução das políticas educativas, têm evoluído nos seus objectivos, formas de actuação e relação com o poder. Entre elas a mais antiga é o serviço de Inspeção cuja missão e estrutura tem evoluído no tempo.

Quanto aos mecanismos externos de regulação da qualidade contam-se a avaliação externa, a auditoria de qualidade e a acreditação, complementares e distintos entre si (CES-Québec, 2012, 13):

*“L’évaluation porte sur la qualité des activités, tandis que l’audit porte sur la qualité des mécanismes d’assurance qualité. Quant à l’accreditation, elle consiste en une évaluation ou un audit qui mène à une reconnaissance officielle.”* No caso de Portugal a A3ES (2013, 46), sublinha a importância da avaliação da qualidade e da acreditação dos estabelecimentos e desempenho dos estabelecimentos de ensino superior, “*medindo o grau de cumprimento da sua missão através de parâmetros de desempenho relacionados com a respetiva atuação e com os resultados dela decorrentes*”: dum lado a avaliação interna e do outro, a avaliação externa. No primeiro caso são as próprias instituições de ensino superior que implementam os processos internos de garantia da qualidade e sua melhoria contínua e que promovem a autoavaliação, antes de sejeitarem à avaliação externa e à auditoria institucional.

### **3.2. Regulação externa**

O funcionamento da Escola no seu conjunto depende de vários factores internos e externos á instituição dependentes quer da legislação em vigor quer do meio interno e externo no qual aquela se insere. Havendo lugar para o seguimento de diversos regulamentos direccionados para o funcionamento interno da organização escolar, o seguimento das normas e leis que regulam as diversas unidades e o sistema escolar, exigem estruturas complexas de regulação do sistema

tanto mais complexas quanto maior é a dimensão da organização escolar, a sua frequência e a complexidade do meio onde se inserem. A função dessas estruturas surge diferenciada dependendo dos objectivos e da função que lhe é atribuída.

### 3.2.1. Fiscalização, Controle e Acompanhamento

A matriz comum das unidades de coordenação técnica e política, e para cada um dos sectores específicos da administração pública, apresenta os serviços de Inspeção, serviço que nos países europeus acompanha o crescimento da população escolar a partir de Oitocentos e com a ampliação da rede escolar, do ensino primário e superior. A exemplo do que sucedera em França com a criação destes serviços em 1802 por Napoleão Bonaparte e a sua consolidação em 1852, em Portugal os serviços de inspeção surgem no decurso de Oitocentos seguindo os moldes do modelo centralizado do Estado.

A necessidade de clarificar certos conceitos educacionais sugere uma referência a I. Mayo (*“La inspeccion educativa”*) que preconiza ser missão da inspeção, *“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 no seu interior e funcionamento. Esta perspectiva não exclui 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. Várias leituras podem fazer desta orientação e da noção de controlo:

- em sentido restrito, este resume-se à verificação da exactidão, da precisão, da conformidade (*check*);
- 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 e de forma, previamente determinadas.

Para M. Bernard esta análise deve incidir sobre o sistema educativo (*monitoring of a educational 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”*.

Tendo presente um documento da USAID (2007), sobre a Inspeção regista:

*“(…) L’inspection réalise des contrôles exhaustifs plutôt que des tests aléatoires. Elle s’attache à l’homme (sanction) et non au système en lui-même. L’inspection est une activité de contrôle d’un service*

*conduite sur une base ad hoc lorsqu'il existe des signes ou indications qu'un programme ou une activité est mal géré ou que les ressources ne sont pas utilisées de façon rationnelle. L'inspection en tant qu'investigation à caractère proactif a pour objet d'identifier les "zones/domaines vulnérables" où une activité à caractère frauduleux a des chances d'advenir en vue d'évaluer les risques encourus afin de les gérer et/ou si nécessaire de les neutraliser."*

Uma e outra operação têm os seus defensores. No que à inspecção diz respeito, Grauwe (2003, 6) afirma que a inspecção escolar é um meio poderoso que o Estado tem para controlar as escolas e os professores e de conhecer o modo como estes aplicam a legislação em vigor. Por sua vez, M. dos Santos (In: IGCES, 2003, 93-96), regista: *"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"*.

A concluir assinala 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"*. Apesar do primeiro ser facilmente quantificável (loc. cit.), *"o segundo continua a ser relevante, em termos de eficiência e eficácia dos serviços, com repercussões a nível económico"*. Finalmente a Inspecção Geral de Finanças da RP considera a inspecção como sendo *"a realização de controlo efectivo ou pró-activo no sentido de identificar 'domínios/procedimentos de risco' no sentido da sua correcção"*.

Tendo em consideração a evolução específica do ensino superior na República Popular de Moçambique, nomeadamente a sua expansão e necessidade de regulação, o Decreto n 63/2007, de 31 de Dezembro, antecipa às actividades de contrôlo dos estabelecimentos de ensino superior à criação do *"Sistema Nacional de Avaliação, Acreditação e Garantia de Qualidade do Ensino Superior"* – SINAQUES. Como justificação, refere o Preâmbulo deste documento:

*"Com a crescente expansão de instituições de ensino superior aliada à necessidade de harmonização do ensino superior a nível nacional, regional e internacional urge o estabelecimento de mecanismos que assegurem a melhoria da qualidade e relevância dos serviços prestados"*.

Garantindo a precisão de termos e harmonização de procedimentos a todas as instituições públicas e privadas da RPM, estabelece o citado

Decreto - Art.1-a) - o SINAQUES, “*é um sistema que integra normas, mecanismos e procedimentos coerentes e articulados que visam concretizar os objetivos da qualidade no ensino superior e que são operados pelos actores que nele participam*”. Precisando o significado das operações de Auto-avaliação, Avaliação Externa e Acreditação, o referido texto enquadra estes procedimentos nos correspondentes subsistemas, que no conjunto do SINAQUES (Art. 3) têm como atribuições:

*“a) Desenvolver e promover o princípio da cultura de procura constante da qualidade dos serviços prestados pelas instituições de ensino superior à sociedade;*

*b) Identificar, desenvolver e implementar normas e indicadores de qualidade;*

*c) Informar a sociedade sobre a qualidade do ensino nas instituições de ensino superior;*

*d) Apoiar na identificação de problemas do ensino superior e no esboço de mecanismos da sua resolução, assim como na definição das políticas do Estado para o sector;*

*e) Concorrer para a integração do ensino superior moçambicano na região e no mundo”.*

Complementarmente a estas medidas, o Decreto n 27/2011, de 25 de Julho, reconhecendo a “*necessidade de adoptar mecanismos de controlo do funcionamento e inspecção às instituições de ensino superior, de modo a garantir a qualidade do ensino, a eficácia dos serviços prestados e o cumprimento da política definida pelo Governo (...)*”, aprova o “*Regulamento de Inspeção às Instituições de Ensino Superior*”. De acordo com o mesmo documento, Art. 2 – Âmbito: “*A actividade de Inspeção às Instituições de Ensino Superior é uma acção de controlo do funcionamento, exercida às instituições de Ensino Superior públicas e privadas, no âmbito da superintendência do Ensino Superior*”.

Em termos gerais a verificação da conformidade começou por se associar à fiscalização ou seja, “*às actividades da administração pública e seus agentes visando fazer cumprir as obrigações legais da sociedade. Espalha-se por diversos ramos, como a fiscalização de trânsito, por exemplo*”<sup>66</sup>. A evolução da ciência administrativa permite hoje distinguir os conceitos e as práticas que lhes andam associadas. Assim o reconhece o Decreto n 48/2010, de 11 de Novembro – “*Regulamento de Licenciamento e Funcionamento das Instituições de Ensino Superior*” – o qual, reconhecendo a “*necessidade de estabelecer*

---

<sup>66</sup> <http://pt.wikipedia.org/wiki/Fiscaliza%C3%A7%C3%A3o> 7NOV13

*princípios, normas e procedimentos reguladores para a criação e funcionamento das Instituições de Ensino superior”.*

Considera (Art 2 – Objecto e Âmbito – “a fiscalização das Instituições de Ensino Superior, no quadro da sua autonomia” como uma tarefa a cumprir (Art. 22 – Órgãos de fiscalização) pelo “Ministério que superintende a área do ensino superior” ou por outros órgãos competentes em relação às “instituições de ensino superior e das actividades por elas desenvolvidas”. Complementarmente (Art. 23 – Tipos de fiscalização), são enunciados os seguintes tipos de Fiscalização: fiscalização avisada; fiscalização não avisada e fiscalização multisectorial ou conjunta.

Em fase de expansão da rede de ensino superior, podem as tarefas acima descritas serem completadas com trabalhos de acompanhamento. Embora este procedimento seja mais frequente noutros níveis de ensino a recolha sistemática de informação e de indicadores específicos, que permitam acompanhar o desenvolvimento das actividades, a concretização dos objectivos traçados, com os procedimentos administrativos ou até com estruturação de planos de custos financeiros e outros podem ser executados, complementarmente, pelos organismos de regulação. Nestas circunstâncias torna-se necessário que estas tarefas sejam articuladas com o planeamento e a avaliação desses serviços.

Para o PNUD (2009)<sup>67</sup> o acompanhamento (“suivi”) é assim considerado:

*“- Sans une planification efficace (des cadres de résultats clairs), la base de l'évaluation n'est pas solide et l'évaluation ne peut donc pas être faite correctement.*

*- Sans un suivi minutieux, les données nécessaires ne sont pas collectées et l'évaluation ne peut donc pas être faite correctement.*

*- Le suivi est nécessaire mais pas suffisant à l'évaluation.*

*- Le suivi facilite l'évaluation mais celle-ci utilise une collecte de nouvelles données complémentaires et des cadres d'analyses différents.*

*- Le suivi et l'évaluation d'un programme aboutira souvent à des modifications des plans de ce programme. Cela signifie une modification de la collecte de données pour les besoins du suivi.”*

Complementarmente referimos o descritivo das actividades da IGEC<sup>30</sup>, no que se refere ao Acompanhamento, esclarece o seguinte:

*“As atividades inspetivas integradas no programa de acompanhamento concretizam -se na observação e análise da ação educativa desenvolvida pelos estabelecimentos de educação e ensino,*

---

<sup>67</sup> PNUD (2009) – *Guide de la Planification: du Suivi et de l'Evaluation*. New York, ONU/PNUD Adapté de l'UNEG Training—What a UN Evaluator Needs to Know?’, Module 1, 2008.)

*de modo a obter um melhor conhecimento dos processos de implementação das medidas de política educativa e induzir à adoção de melhores práticas de organização e funcionamento orientadas para a melhoria das aprendizagens e para os resultados escolares dos alunos.”*

Cada tipo de intervenção neste domínio complexo de regulação do subsistema de ensino superior tem em consideração a Autonomia das instituições, assim definida pela Lei n.º 27/2009, de 29 de Setembro – Lei do Ensino Superior – Art. 6:

*“1. A autonomia das instituições do ensino superior é a capacidade para exercer os poderes e faculdades que lhes assiste na prossecução das suas respectivas missões, bem como observar os deveres necessários a nível administrativo, financeiro, patrimonial e científico-pedagógico para que se alcance a liberdade académica e intelectual em conformidade com as políticas e planos nacionais relevantes.*

*2. A autonomia exerce-se no quadro dos objectivos das instituições, da estratégia do sector, das políticas e dos planos nacionais, em particular de educação, ciência e cultura”.*

Não obstante a autorização da lei em relação às autonomias: científica e pedagógica; administrativa, financeira e patrimonial; disciplinar, cabe à Inspeção do Ensino Superior – através das “comissões de inspecção sem carácter permanente, a serem nomeadas pelo Ministro que superintende o Ensino Superior” (Art. 4 – Comissões de Inspeção estabelecidas no Decreto n.º 27/2011, de 25 de Julho<sup>68</sup>), exercerem a “acção de controlo de funcionamento” dos estabelecimentos desse subsistema de ensino.

Pelo seu interesse transcrevemos, o seguinte:

a) Conceito definido no *Dictionnaire Encyclopédique de l'Administration Publique*<sup>69</sup>:

*“Le contrôle est une procédure mise en œuvre en vue de s'assurer de l'exactitude d'un enregistrement, du bon fonctionnement d'une structure, d'un service ou d'un système. Dans l'histoire de la théorie des organisations, Anthony (1965) a initialement décrit le contrôle de gestion comme étant : “ [...] le processus par lequel les responsables s'assurent que les ressources sont obtenues et utilisées avec efficacité et efficience dans l'accomplissement des objectifs de l'organisation“. Les systèmes de contrôle sont donc un ensemble de procédures visant à augmenter la probabilité de respect des objectifs de l'organisation*

---

<sup>68</sup> “Regulamento de Inspeção às Instituições do Ensino Superior”

<sup>69</sup> <http://www.dictionnaire.enap.ca/> 6NOV13



(Flamholtz, 1979). Au sens plus large, la notion de contrôle a été décrite comme une route, une influence créatrice d'ordre ou d'une certaine régularité (Chiapello, 1996). Cette dernière définition reconnaît que les contrôles peuvent être administratifs, sociaux ou provenir des individus eux-mêmes (autocontrôle). Ces deux derniers types de contrôles sont cependant moins visibles.

Pour l'administration publique qui doit mettre en place des stratégies découlant des orientations politiques qui lui sont transmises, tout en respectant un cadre financier et juridique prédéfini, les modes de contrôles administratifs sont soit externes soit internes à un ministère ou un organisme public, et peuvent être envisagés en lien avec le moment de leur exécution, soit *ex ante* ou *ex post*.

Lorsque ces contrôles sont en amont des opérations, ils sont nommés *ex ante*. Ceux-ci peuvent ralentir les opérations dans la mesure où ils ne sont pas suffisamment automatisés. Parmi ces contrôles, existent les processus de contrôle budgétaire, les activités menées par les commissions parlementaires en lien avec l'étude des crédits, les activités de surveillance conduites par le contrôleur des finances et plusieurs contrôles internes mis en place par les ministères et les organismes conformément aux responsabilités législatives qui leurs sont confiées.

Les contrôles *ex post* se produisent normalement après une prise de décision et ne ralentissent pas la cadence des opérations, conformément aux principes de la nouvelle gestion publique. Les objectifs de ces contrôles sont donc liés à la réparation de dommages, mais également au processus d'apprentissage, et visent à réduire la répétition d'erreurs à l'avenir. Parmi ces contrôles, divers mécanismes externes existent, notamment la vérification législative ou externe, le Protecteur du citoyen ainsi que les mécanismes de reddition de comptes prévus par les obligations d'imputabilité. Les pressions que peuvent exercer les citoyens et les médias au sujet de certaines opérations peuvent également constituer une forme de contrôle *ex ante*. À l'interne, lorsque les opérations sont classées en fonction de leurs risques, les contrôles *ex post* sont appliqués aux opérations moins ou peu risquées, alors que la vérification interne devrait normalement se pencher sur les opérations plus à risque.”

b) Quanto às actividades, a IGEC<sup>70</sup> estabelece o seguinte:

“1 — As atividades inspetivas integradas no programa de controlo têm por finalidade a verificação da conformidade legal do funcionamento dos estabelecimentos de educação e ensino, de outros serviços ou segmentos do sistema educativo e do sistema científico e tecnológico, e a identificação de fatores condicionantes da sua

---

<sup>70</sup> Regulamento do procedimento de inspeção da Inspeção-Geral da Educação e Ciência – Regulamento nº 189/2013

*eficiência e eficácia, considerando os meios disponíveis e os serviços prestados.*

*2— Estas atividades integram o dispositivo de monitorização dos sistemas educativo e científico e tecnológico, da responsabilidade da IGEC, e visam recolher e tratar informação, recomendar as correções necessárias e propor, à tutela, medidas adequadas de regulação.”*

### **3.2.2. Verificação/Auditoria**

A referência aos princípios que orientam este modelo de organização e as bases da inspeção, os processos que concorrem na actualidade para a melhoria da qualidade de ensino podem ser atingidos através de outras formas de intervenção realizadas pelos serviços de inspeção que permitem um olhar externo – se integrando elementos exteriores à organização – e pela avaliação. Estão neste caso as auditorias, operação de verificação e análise realizadas por pessoas externas à instituição, incidindo sobre a conformidade dos factos e das regras, as normas e os procedimentos internos da organização.

A evolução da ciência administrativa e dos procedimentos de verificação generalizou o conceito e a prática da verificação ou Auditoria, a qual, de acordo com a fonte anterior<sup>71</sup>:

*“La vérification ou l'audit est un examen critique d'une opération, d'une activité particulière ou de la situation générale d'une entité, prenant généralement appui sur des normes et des techniques établies et recommandées par un organisme professionnel, réalisé au moyen d'études, de contrôles ou de vérifications des décisions et des actes de gestion ou de leur conformité aux lois, aux normes ou aux règles établies, et menant généralement l'auditeur à produire au terme de ses travaux une communication écrite dans laquelle il exprime une opinion, un avis, une conclusion, ou encore des recommandations ou des mesures à prendre (Ménard, Arsenault et Joly, 2004).” (...)*

*“De façon générale, la vérification est considérée comme un élément essentiel de réduction d'asymétries d'information entre propriétaires et gestionnaires (Pigé, 2000). Elle peut prendre trois formes principales dans le secteur public que nous classerons à partir de trois critères: selon la situation de l'auditeur par rapport à l'entité auditée (distinction entre audit interne et externe), selon le mandat de l'auditeur (facultatif ou réglementaire) et selon les objectifs assignés à la mission (vérification financière, opérationnelle ou de gestion).*

*La première forme, la vérification financière, comprend la vérification d'états financiers et celle d'autres données financières; elle*

---

<sup>71</sup> [http://www.dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/17/Index\\_par\\_mot.enap?by=word&id= 30](http://www.dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/17/Index_par_mot.enap?by=word&id= 30)  
6NOV13

*a pour but de fournir une certaine assurance que ces informations donnent une image fidèle de la situation financière, et ce, dans tous leurs aspects importants (ICCA, 2010). La deuxième forme, la vérification de gestion (d'optimisation des ressources) vise à faire la lumière sur les moyens mis en place par les gestionnaires pour administrer, de façon économique, efficiente et efficace, les ressources qui leur sont confiées.*

*Dans le secteur public, ces missions de vérification ne remettent toutefois pas en cause le bien-fondé des énoncés de politique et les objectifs des différents programmes, et peuvent être effectuées par un vérificateur interne ou législatif tout comme la vérification de conformité (opérationnelle), cette troisième forme d'audit qui a pour objet de valider le respect des procédures et des règles.”*

De acordo com Michel Bernard, “auditoria” é entendida como “o controle dos controles”, um “processo construído e negociado baseado numa leitura plural e interactiva entre o controlo e a avaliação”. Esta leitura permite que se conciliem os dois tipos de auditoria: auditoria interna e auditoria externa. A este respeito, esclarece L. Cerdeira (2003, 100):

- *“uma auditoria externa é totalmente independente em relação ao sistema analisado, não dependendo nomeadamente do Governo;*

- *uma auditoria externa é efectuada por técnicos/empresas especializadas, cuja metodologia está testada a nível nacional e internacional;*

- *Uma auditoria externa é mais didáctica e ajuda, em tempo útil, a entidade analisada, dado que se desenvolve antes e depois do fecho de contas, desenrola-se ao longo do período em análise, enquanto uma inspecção é feita à posteriori;*

- *Uma auditoria externa está mais habituada a analisar as contas segundo o POC-Educação, porque se baseia nos mesmos princípios e critérios contabilísticos que desde sempre foram objecto de análise pelos auditores;*

- *Uma auditoria externa está mais habituada a fazer auditoria em ambientes com crescente envolvimento de meios informáticos;*

- *A auditoria rege-se por regras e normas aplicadas a nível mundial;*

- *A auditoria é mais abrangente, seguindo programas sistemáticos desenhados para abranger as rubricas de recebimentos e pagamentos, como também de balanço (activos e passivos) e da demonstração de resultados (custos e proveitos). Uma inspecção é habitualmente vocacionada somente para as receitas/despesas.”*

De um documento apoiado pela USAID (2007) transcrevemos alguns conceitos desta operação realizada no ensino superior:

*“L’audit interne est une activité de contrôle et de conseil qui permet d’améliorer le fonctionnement et la performance d’une organisation: activité stratégique, l’audit interne est exercé à l’intérieur de l’organisation, même si le recours à des prestataires extérieurs est parfois nécessaire ; activité indépendante, l’audit interne est rattaché au niveau hiérarchique le plus élevé de l’organisation.*

*Centré sur les enjeux majeurs de l’organisation, ses missions “d’expression d’assurance” portent sur l’évaluation de l’ensemble des processus, fonctions et opérations de celle-ci et plus particulièrement sur les processus de management des risques, de contrôle et de gouvernement d’entreprise. Son rôle de conseil auprès du Ministre (Top Management) et des directions opérationnelles et fonctionnelles, qui s’exerce dans le cadre de normes particulièrement exigeantes, contribue grandement à créer de la valeur ajoutée.”*

Complementarmente, transcrevemos do Dictionnaire Encyclopédique de l’Administration Publique, o seu conceito de Auditoria<sup>72</sup>:

#### *Verification/Audit*

*“La vérification ou l’audit est un examen critique d’une opération, d’une activité particulière ou de la situation générale d’une entité, prenant généralement appui sur des normes et des techniques établies et recommandées par un organisme professionnel, réalisé au moyen d’études, de contrôles ou de vérifications des décisions et des actes de gestion ou de leur conformité aux lois, aux normes ou aux règles établies, et menant généralement l’auditeur à produire au terme de ses travaux une communication écrite dans laquelle il exprime une opinion, un avis, une conclusion, ou encore des recommandations ou des mesures à prendre (Ménard, Arsenault et Joly, 2004).*

*L’origine de la vérification remonte aux anciens empires d’Égypte, de Grèce et de Rome. L’exercice avait pour but de s’assurer que les fonctionnaires s’acquittaient de leurs devoirs et de leurs responsabilités, qu’ils n’abusent pas de leur pouvoir et qu’ils ne tiraient aucun profit personnel des richesses de l’État (Flescher, Previts et Samson, 2005). La vérification s’est par la suite développée et est devenue un moyen de contrôle dans les États modernes. La notion d’indépendance de la vérification est, elle aussi, apparue bien avant l’ère moderne. En effet, l’autonomie du vérificateur remonte à Aristote, selon qui ce vérificateur devait être libre de toute intimidation ou d’influence de la part des autorités ayant fait appel à ses services*

---

<sup>72</sup> Marie-Soleil Tremblay, Professeure École Nationale d’Administration Publique  
[http://www.dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/17/Index\\_par\\_mot.enap?by=word&id=30](http://www.dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/17/Index_par_mot.enap?by=word&id=30)

*(Gendron, Cooper et Townley, 2001). Le terme 'audit' vient de l'époque où les états financiers d'une organisation étaient présentés à haute voix par un membre de l'auditoire, au sein de l'assemblée (Dervaux et Coulaud, 1986)."*

Complementarmente transcreve-se o significado desta operação, tal como foi definida pela IGE<sup>73</sup>. A Auditoria consiste em:

*"Exame metodológico de uma situação, actividade, função, programa ou sistema de uma determinada entidade; por uma pessoa independente e competente; que se assegure da validade material dos elementos que deve controlar; que verifique a conformidade do tratamento dos factos com as regras, as normas e os procedimentos do sistema de controlo interno; tendo em vista exprimir uma opinião sustentada sobre a conformidade global do objecto da auditoria com determinados objectivos, princípios, regras e normas; através de um relatório."*

Com a evolução da Inspeção, a IGEC aponta no descritivo destes Serviços, o seguinte - Auditorias:

*"1 — As actividades inspetivas integradas no programa de auditoria têm primordialmente um carácter preventivo e pedagógico, visando a emissão de uma opinião fundamentada sobre as condições de funcionamento e de prestação do serviço bem como a produção de recomendações às entidades auditadas que lhes permitam melhorar o seu desempenho e os resultados da gestão, e apresentar à tutela propostas de iniciativas legislativas e de medidas adequadas de regulação.*

*2 — No programa de auditoria serão realizadas:*

*a) Auditorias administrativas e financeiras, destinadas, nomeadamente à verificação de legalidade e regularidade financeira das receitas e das despesas públicas, incluindo as realizadas no quadro de funcionamento do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado;*

*b) Auditorias ao desempenho organizacional e da gestão visando a verificação do cumprimento de normativos e de princípios de economia, eficiência e eficácia, na perspectiva dos resultados obtidos face aos objetivos fixados, nomeadamente avaliando a qualidade dos sistemas de informação de gestão, incluindo os indicadores de desempenho;*

*c) Auditorias ao funcionamento das instituições de ensino superior privado, tendo como objetivos o controlo da regularidade e legalidade previstos no Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior."*

---

<sup>73</sup> [http://www.ige.min-edu.pt/content\\_01.asp?BtreeID=03/01&treeID=03/01/02](http://www.ige.min-edu.pt/content_01.asp?BtreeID=03/01&treeID=03/01/02)

Usadas de forma global ou incidindo sobre parte do universo das instituições a auditar, referimos o caso das “*auditorias sistemáticas*” realizadas pela I. G. – MCTES (2010) no âmbito da sua intervenção no subsistema de ensino superior - ensino particular e cooperativo. Tal deve-se à tipologia e diferenciação de estabelecimentos de ensino superior desta natureza em Portugal, à diversidade de cursos oferecidos e à oportunidade de acompanhar de forma regular o funcionamento dessas instituições:

*“Objectivos:*

*-Conhecer a realidade das instituições de ensino superior particular e cooperativo, visando contribuir para a melhoria do funcionamento do sistema de ensino superior;*

*-Identificar os pontos fortes e fracos proporcionando-lhes o resultado da apreciação produto das intervenções efectuadas, com vista à progressiva melhoria das organizações e funcionamento das instituições;*

*-Recolher informação que permita a verificação do grau de cumprimento dos normativos em vigor;*

*-Aferir a adequação do quadro normativo à realidade e identificar eventuais constrangimentos legais com vista à elaboração de propostas de alteração”.*

### **3.2.3. Avaliação**

Como processo inerente ao desenvolvimento do planeamento sócioeconómico, a avaliação é uma etapa fundamental deste, que permite conhecer não só os resultados do trabalho e dos investimentos realizados, mas também melhorar alguns os pressupostos e os procedimentos utilizados. Não sendo um fim em si, a avaliação, se correctamente realizada, permite melhorar a qualidade e o desempenho do sistema no seu conjunto e a ação dos seus actores, em particular.

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*”. O modelo de avaliação elaborada por este autor: CIPO (contexto-input-processo-produto ou output) contempla quatro grandes domínios:

- avaliação do contexto, cujos objectivos consistem da “*definição do cenário onde se situam os elementos relevantes do contexto*”, ou seja, a leitura da realidade circundante;

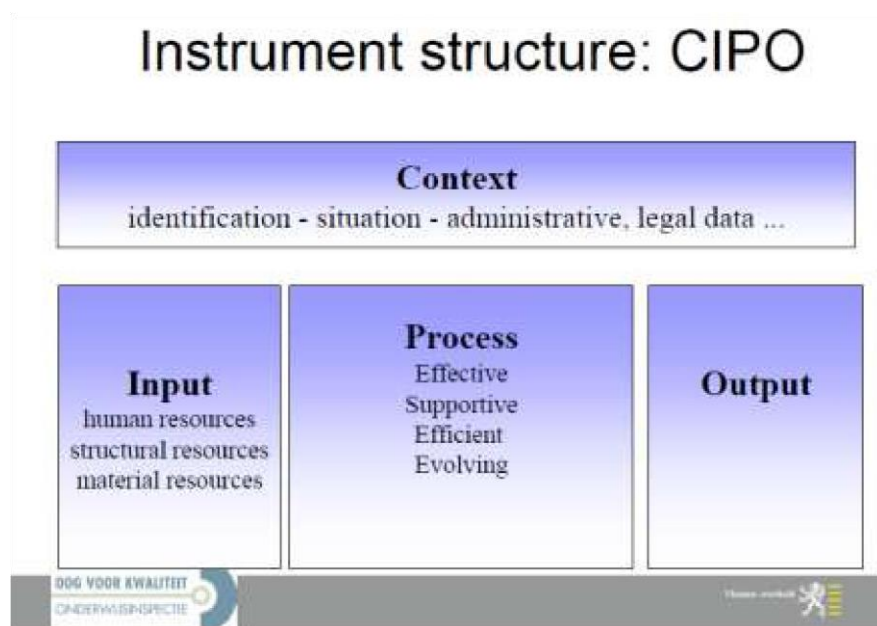
- avaliação do input, destinada à recolha de informação “*para estabelecer como utilizar adequadamente os recursos existentes com o fim de alcançar os objectivos programados*”;

- avaliação do processo, ou seja, “*a análise do desenvolvimento do curriculum e a tomada de decisões relacionadas com o controle e a sua gestão*”;

- avaliação do produto, orientada para a “*recolha de informação a fim de comprovar se o produto final obtido com o desenvolvimento do curriculum, responde ou não às expectativas nele depositadas*”, permitindo a tomada de decisão por parte da administração sobre o programa em curso.

Em trabalho mais recente, este autor (cf: Stufflebeam e Shinkfield - 1993, 19), considera que a avaliação “*supõe comparar objectivos e resultados*”, utilizando por isso diversos procedimentos objectivos que lhe permitam obter uma informação segura e imparcial. Este entendimento exige o cumprimento de três fases principais relacionadas com a selecção, a recolha e a divulgação da informação pelas partes interessadas.

### Modelo CIPO



De acordo com este enunciado e dadas as expectativas reais da sociedade portuguesa face aos resultados alcançados por via do acréscimo dos novos diplomados pelo ensino superior, não se pode rejeitar a importância actual e o investimento continuado neste subsistema de ensino, fomentando a sua expansão e valorização, a sua articulação com os demais subsistemas sociais e sistemas produtivos, a gestão adequada dos seus recursos, a melhoria das suas “performances” e a flexibilização crescente entre este subsistema de ensino e a vida económica. Como processo inerente ao desenvolvimento do

planeamento sócio-económico, a avaliação é uma etapa fundamental deste que permite conhecer os resultados do trabalho e dos investimentos realizados, como melhorar alguns dos pressupostos e procedimentos utilizados.

Estabelece o Decreto nº 63/2007, de 31 de Dezembro – Sistema

Nacional de Avaliação, Acreditação e Garantia de Qualidade do Ensino Superior (SINAQUES) – que os processos de avaliação: auto-avaliação e avaliação externa, são entendidos como “*um conjunto de normas, mecanismos e procedimentos*” realizados pela instituição de ensino superior ou por entidades externas, para “*avaliarem o seu desempenho*”. Para o efeito, estabelece o referido documento os princípios a seguir nos referidos processos (Art. 16 – Auto-avaliação e Art. 17 – Avaliação Externa), os objectivos de cada um destes Subsistemas – Capítulo IV – Arts 11 a 17), completando para cada uma destas operações as finalidades explícitas de cada uma delas:

- “*a auto-avaliação constitui o ponto de partida do sistema de garantia da qualidade no ensino superior e constitui um instrumento para levar as instituições visadas a assumirem a cultura de qualidade em primeira instância*” (Art. 11-2.);

- “*a avaliação externa parte da auto-avaliação e fornece os elementos para a acreditação*” (Art. 14-2.)

O cumprimento destas operações constitui a base do processo de Acreditação a que mais adiante nos referiremos.

No caso de Portugal, o Regime Jurídico da Avaliação do Ensino

Superior – Lei n 38/2007, de 16 de Agosto -, regista no seu art 3 que a “*avaliação tem por objecto a qualidade do desempenho dos estabelecimentos de ensino superior, medindo o grau de cumprimento da sua missão através de parâmetros de desempenho relacionados com a respectiva atuação e com os resultados dela decorrentes*”.

Não sendo um fim em si a avaliação, se correctamente realizada, permite melhorar o desempenho do sistema no seu conjunto e a acção dos seus actores, em particular. Se aplicada ao ‘sistema binário’, a avaliação deve ter em consideração a autonomia das instituições e o desempenho dos seus órgãos, sendo por isso realizada por auditores independentes das instituições auditadas, mas beneficiando destas o trabalho de auditoria interna anteriormente realizada. E no confronto dos resultados entre os processos de avaliação com outros mecanismos de regulação, tais como a Inspeção, importa cruzar a informação disponível de modo a evitar a apropriação exclusiva da informação e o desperdício do trabalho em curso.

Tal facto sugere o recurso a um testemunho, de P. Broadfoot (2000, 54) sobre a complementaridade destes processos:



*“Aujourd'hui, en Angleterre et en France, le recours à l'évaluation comme moyen de contrôle est justifié par l'idée que donner davantage de transparence et d'accès à l'information est dans l'intérêt autant de l'individu que de l'État. Que ce soit au niveau du système ou à celui de l'établissement, le besoin d'une meilleure capacité de pilotage, en raison de la taille énorme, de la complexité et de l'incertitude de l'action de l'État a induit le besoin de nouvelles techniques de gestion du système. Ainsi la traditionnelle confiance en des structures de contrôle ouvertement bureaucratiques a été renforcée plus que remplacée, du fait de la pression qu'exercent des moyens de contrôle plus indirects, associés dans certains cas avec les forces du marché. Une telle forme de contrôle, qui repose sur la circulation de l'information liée à l'évaluation, prend tout son sens quand on sait qui a le pouvoir d'imposer les critères de performance.”*

Importa recordar que certas funções tradicionalmente concedidas ao serviço de Inspeção têm vindo a ser substituídas pela Avaliação (Institucional e Externa) a qual, de acordo com Muzio M. Gola<sup>74</sup> deve obedecer aos termos seguintes:

*“The evaluation must identify and respect certain essential premises:*

*1) the mandate of the evaluation:*

- *know who will use the evaluation,*
- *know what will be the principal use of the evaluation*  
*(summative or formative)*

*2) the primary objectives of who is being evaluated: know to what degree the evaluation must be oriented towards:*

- *internal efficacy: comparison of the results obtained from the Programme with to the initial objectives,*
- *external efficacy: comparison of the results obtained from the Programme with the outside requirements (economic and social context)*

*3) the instruments of observation and judgement:*

- *know the value system of the organisation implementing the action,*
- *define the indicators that describe the primary objectives coherently with the value system,*
- *know how to concretely gather the information that will enable us to draw conclusions and express judgements (formative, summative or mixed) based on facts”.*

---

<sup>74</sup> *Premises to accreditation: a minimum set on accreditation requirements.* In: [http://enqa.eu/files/workshop\\_material/Italy1.pdf](http://enqa.eu/files/workshop_material/Italy1.pdf) 1NOV13

A apresentação genérica destes parâmetros de avaliação não esconde a necessidade de de uma descrição mais pormenorizada dos objectivos e das finalidades da avaliação, como se regista no Decreto nº 63/2007, de 31 de Dezembro que estabelece o SINAQUES. Dada a sua abrangência importa sobremaneira salientar o primeiro dos princípios estruturantes deste sistema: “*a) Educação: o sistema procura estimular e ajudar a desenvolver, nas instituições de ensino superior, a cultura da qualidade, na medida em que, mais do que uma vocação punitiva, coersiva ou controladora, tem um carácter educativo*”.

Funcionando de forma articulada com o processo de Acreditação (Capítulo VIII do Decreto n 63/2007), estabelece o seu Art.28:

*“Os resultados do processo de avaliação e acreditação serão especialmente considerados pelo Ministério da Educação e Cultura para feitos de aplicação das medidas adequadas à natureza das instituições abrangidas pelo SINAQUES”, nomeadamente no que respeita ao financiamento; ao desenvolvimento e suspensão dos cursos; ao apoio à actividade de investigação; à correcção de anomalias relacionadas com o processo de avaliação; ao reconhecimento de graus académicos e ao encerramento das instituições visadas. Da articulação destas actividades decorre o cumprimento de um conjunto de deveres do ensino superior que vão além do próprio desenvolvimento sócioeconómico da RPM que incluem, também (Lei n 27/2009 - Art 3:*

*Objectivos):*

- *a prestação de serviços à comunidade;*
- *a promoção de “acções de intercâmbio científico, técnico, cultural, desportivos e artístico, com instituições nacionais estrangeiras”;*
- *o reforço a “cidadania moçambicana e da unidade nacional” bem como o fortalecimento, nos cidadãos, da “intelectualidade” e “sentido de Estado”.*

Numa perspectiva de análise comparada, referem-se as finalidades da Avaliação tal como são descritas num documento da IGEC (Regulamento n 189/2013 – Maio de 2013),

*“1 — A atividade inspetiva da IGEC integrada no programa de avaliação centra -se nas dimensões dos resultados, da prestação do serviço educativo e da liderança e gestão dos estabelecimentos de educação e ensino, com a finalidade de contribuir de forma relevante para a melhoria da qualidade das aprendizagens dos alunos e para o desenvolvimento do sistema educativo.*

*2 — Esta atividade visa promover a articulação e a complementaridade entre autoavaliação e avaliação externa,*

*fomentando a adoção pelas escolas de dispositivos e práticas de autoavaliação adequadas e consequentes que contribuam para a sua autorregulação e para a regulação do sistema educativo.”*

As circunstâncias actuais sugerem que avaliação e a inspecção andem lado a lado, sendo convergentes na afirmação das instituições de ensino superior e das actividades de I&D e no processo mais vasto de melhoria da qualidade e de internacionalização do ensino superior.

Para que tal possa concretizar-se torna-se imperioso:

- 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;
- Compromisso institucional do reconhecimento dos resultados da avaliação;
- Seguimento oficial dos resultados da avaliação.

Estes são os passos mais significativos que visam fomentar a cultura de avaliação institucional (baseada na avaliação interna e externa), a credibilidade e a coerência global do referido processo. Não deixamos, no entanto, de salientar, tal como o fez S. M. Santos (2013)<sup>75</sup> que *“A qualidade e a garantia da qualidade são responsabilidade, em primeiro lugar, das próprias instituições de ensino superior”*. De acordo com a A3ES (2013, 46), *“O processo de autoavaliação antecede, necessariamente, a avaliação externa do estabelecimento de ensino ou seus ciclos de estudos e deve constituir uma oportunidade para a melhoria da qualidade do seu desempenho.”*

Complementarmente actuam os demais mecanismos de regulação de que se destaca a *“Auditoria institucional”* (A3ES, 2013, 46), entendida como sendo o *“processo de avaliação externa para verificar se o sistema interno de garantia da qualidade da instituição está em conformidade com os objetivos enunciados, e se é eficaz e adequado ao seu propósito. A auditoria não se debruça sobre objetivos ou resultados operacionais, enquanto tais, mas avalia os procedimentos utilizados pela instituição para gerir e melhorar a qualidade do seu ensino e demais atividades.”*

---

<sup>75</sup> Seminário: *“A garantia da qualidade no ensino superior”*. Lisboa, Universidade de Lisboa. (27NOV2013) [http://www.ulisboa.pt/wp-content/uploads/Eventos/Seminario\\_Praticas\\_Qualidade/Apresentacoes/SessaoManha1.pdf](http://www.ulisboa.pt/wp-content/uploads/Eventos/Seminario_Praticas_Qualidade/Apresentacoes/SessaoManha1.pdf) 14JAN14

### 3.2.4. Acreditação

A regulação do ensino superior através do acompanhamento permanente com base no controlo, auditoria e avaliação do subsistema de ensino superior, tem vindo a ser reforçado através da acreditação de instituições, dos cursos e seus formadores. De acordo com a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES, loc. cit.), a

“Acreditação é o procedimento pelo qual a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior verifica e reconhece formalmente que determinados ciclos de estudos, ou determinada instituição de ensino superior, reúnem as condições de organização e apresentam os padrões de qualidade de desempenho exigidos para essa acreditação.” Tal procedimento segue as recomendações de organismos internacionais, nomeadamente a UNESCO, OCDE e a UE têm tomado iniciativas conducentes à implementação deste processo no espaço alargado dos países membros.

Delas decorre a construção de diferentes recomendações e instrumentos relacionadas com qualidade e acreditação (OCDE, 2003, 4)<sup>76</sup>:

*“The main objective is to promote the design of quality assurance and accreditation mechanisms at the national level that ensure consumer protection in the context of internationalisation- for students, both in terms of protection from degree mills and fair recognition of foreign degrees, and for employers, as further consumers of the qualifications.”* De acordo com Muzio M. Gola<sup>77</sup>, *“the term accreditation expresses the abstract notion of a formal authorising power, acting through official decisions on the approval of institutions (or not) or study programmes”* ou seja, *“accreditation is a process aimed at introducing standards of quality, according to objective parameters, for those subjects who implement actions in the formation system in order to realise public policies for the development of human resources.”*

Este é um processo que há muito tem vindo a preocupar certos organismos internacionais, como a OECD (2003), que a propósito refere: *“Convergence in qualifications and competence-based learning outcomes Contemporary tertiary education systems are affected by apparently two conflicting trends. On the one hand there is increasing diversification in institutions, programmes, qualifications, delivery modes, teaching and learning settings. On the other hand, there is also*

---

<sup>76</sup> OCDE (2003) – “Enhancing Consumer Protection in Cross-Border Higher Education Activities”. OECD/Norway Forum on Trade. In: *Educational Services, Managing the internationalisation of post-secondary education*, Trondheim, Norway, 3-4 November

<sup>77</sup> *“Premises to accreditation: a minimum set of accreditation requirements.”*

In: [http://enqa.eu/files/workshop\\_material/Italy1.pdf](http://enqa.eu/files/workshop_material/Italy1.pdf) 1NOV13

*a process of convergence and standardisation going on in the same aspects of educational systems. The issue of recognition, acknowledges the diversity of programmes and qualifications, but is trying to arrive at some common understanding of the academic or professional functions of qualifications. This will allow the holder of qualifications to maximise the academic or professional benefits across social and cultural settings and, especially, across countries”.*

Embora aceites os resultados imediatos destas operações não podemos esquecer que as reacções humanas nas organizações são contraditórias, na medida em que havendo grupos que reagem de acordo com as suas crenças e valores, outros há que reagem de forma diferente o que gera comportamentos diferentes dentre delas. Tal significa a necessidade das próprias organizações se empenharem igualmente na melhoria dos seus procedimentos, de se auto reformarem, de exercerem a sua actividade com espírito crítico tendo presente que a acção humana no domínio educativo é morosa, por vezes pouco visível, carece de abertura e envolvimento e participação dos seus actores, tem reflexos directos sobre as pessoas que habitam o sistema e por isso não se pode resumir à mera recolha e indicadores, à apreciação de *standards*, à simples comparação, descontextualizada dos meios específicos a que são referenciados.

De acordo com um texto do CSE-Qébec (2012, 20-21)<sup>78</sup>, os reflexos do trabalho de melhoria da qualidade nos domínios seguintes são os seguintes:

*“- le pouvoir: l’assurance qualité favorise le développement d’un leadership d’établissement plus fort dont témoignent la centralisation croissante de l’information et la hiérarchisation plus claire des responsabilités, enlevant certaines responsabilités à l’enseignant universitaire et en attribuant aux étudiants et aux autres intervenants, ce qui suscite de riches discussions sur la mission des universités;*

*- la professionnalisation: le travail d’assurance qualité est devenu plus professionnel avec des routines, des scénarios et des manuels de règlements, générant plus de travail administratif, mais rendant explicites des connaissances tacites; les relations publiques: l’assurance qualité sert d’outil promotionnel et de valorisation dans le contexte de la concurrence internationale, tout en permettant d’améliorer la compréhension que le monde extérieur a de l’enseignement supérieur et de le défendre contre des mesures de rendement controversées (comme les classements);*

---

<sup>78</sup> Conseil Supérieur de l’Éducation (2012) - *L’assurance qualité à l’enseignement universitaire: une conception à promouvoir et à mettre en oeuvre*. Québec, Conseil Supérieur de l’Éducation/Ministère de l’Éducation, du Loisir et du Sport

- *la transparence: l'assurance qualité contribue à augmenter l'information sur l'enseignement supérieur, ce qui se traduit par des processus décisionnels mieux informés*".

Acompanhando o entendimento de outras instituições, a RPM através do Decreto n 63/2007, de 31 de Dezembro, ao criar o SINAQUES, considerou o subsistema de Acreditação como parte integrante do processo de melhoria da qualidade do ensino superior no país, definindo os princípios e as normas de procedimento que culminam o processo de avaliação (interna e externa). De acordo com o Art. 19 do referido Decreto esta consiste "*na certificação, pelo órgão implementador e supervisor do SINAQUES, da qualidade de uma instituição de ensino superior ou dos seus cursos e programas*".

Importa referir que este subsistema de acreditação rege-se por princípios bem definidos (Art. 8):

- Objectividade de critérios;
- transparência dos procedimentos;
- regularidade e periodicidade da realização;
- independência do processo.

A qualidade da instituição, dos seus cursos e programas; a informação pública dos resultados desta operação e a recolha de informação relacionada com o funcionamento público a conceder aos estabelecimentos de ensino superior (Art. 20) são factores que permitem que a acreditação (Art. 21) seja concedida em relação à "*certificação da qualidade da instituição do ensino superior*" ou apenas à "*certificação da qualidade dos cursos e/ou programas*" de onde resulta, após homologação ministerial, a "*declaração pública, documental escrita, exarada pelo órgão implementador e supervisor do SINAQUES*" (Art. 22).

Como foi assinalado do resultado final dos processos de avaliação e de acreditação (Art. 28), resulta o apoio oficial às instituições de ensino superior, a sua manutenção ou encerramento. Em Portugal, o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES – Lei n 62/2007, de 10 de Setembro) obriga as instituições de ensino superior, antes da entrada em funcionamento dos ciclos de estudos a procederem à acreditação e registo dos mesmos junto dos organismos oficiais.

Além dos processos já identificados, a regulação do subsistema de ensino superior, - que "*compreende os diferentes tipos e processos de ensino e aprendizagem proporcionados por estabelecimentos de ensino pós-secundário (...)*", Lei n° 27/2009 - está sujeita não só aos organismos oficiais que zelam pela qualidade do ensino e da investigação, como ainda a entidades externas, agindo em grupo ou diluídas nos mecanismos de mercado. Dado seu interesse, passamos a referi-las.

### 3.2.5. Outras: Contratualização, Stakeholders e Mercado

A autonomia científica e pedagógica dos estabelecimentos de ensino superior permite que estes definam suas áreas de estudo, planos e programas, projectos de investigação e outros, que funcionem dentro dos parâmetros de qualidade estabelecidos pelo sistema de avaliação e acreditação nacional e que confirmem os diplomas - entendidos (Art. 1 – Decreto n 30/2010, de 13 de Agosto) como “*a qualificação atribuída no Ensino Superior após a conclusão com êxito de um curso ou programa de pós-graduação*”- aos seus alunos, para entrada no mercado de trabalho. Tal assenta nos requisitos formais e académicos do respectivo diploma e grau, mas também num conjunto de capacidades, competências e conhecimentos – reconhecidas como habilidades, qualificação e resultados da aprendizagem – aceites pela sociedade e mercado.

Para efeitos da sua harmonização no país, Decreto acima referido estabelece o respectivo Regulamento do Quadro Nacional de Qualificação do Ensino Superior – QUANQES, o qual enumera os seguintes Objectivos (Art. 7):

*“a) Estabelecer parâmetros e critérios comuns para o desenho das qualificações e facilitar a comparabilidade das mesmas no subsistema de Ensino Superior;*

*b) Estabelecer a coerência e transparência do subsistema do Ensino Superior, facilitando a compreensão e a articulação das diferentes qualificações, num sistema uniforme e harmonizado;*

*c) Facilitar a harmonização com os subsistemas de Ensino Superior da região, numa perspectiva de maior mobilidade, empregabilidade e competitividade”.*

Estas preocupações tornam-se indispensáveis no contexto da região alargada do “Cone Sul” do continente africano e do seu processo de desenvolvimento social e humano, impondo uma evolução constante das instituições de ensino superior, em particular das Universidades, em relação aos seus contextos, lideranças, ‘skills’, aprovação do mercado. Agora como há mais de um século a Universidade é diferente das outras organizações sociais. Assim o reconheceu John Henry Newman em 1852, ao afirmar<sup>79</sup>:

*“A University is a place ... whither students come from every quarter for every kind of knowledge; ... a place for the communication and circulation of thought, by means of personal intercourse. ... It is the*

---

<sup>79</sup> Keynote address delivered at the 2013: “*Higher Education Leadership and Management*” (Helm) – Workshop hosted by HESA, Boksburg. 13 /03/ 2013  
Jeffrey Mabelebe, PhD, Chief Executive Officer, Higher Education South Africa (HESA)

*place to which a thousand schools make contributions; in which the intellect may safely range and speculate. It is a place where inquiry is pushed forward, ... discoveries verified and perfected, and ... error exposed, by the collision of mind with mind, and knowledge with knowledge. ... Mutual education, in a large sense of the word, is one of the great and incessant occupations of human society. ... One generation forms another... We must consult the living man and listen to his living voice, ... by familiar intercourse ... to adjust together the claims and relations of their respective subjects of investigation. Thus is created a pure and clear atmosphere of thought, which the student also breathes.”*

*(John Henry Newman in The Idea of a University in 1852 cited in Geoffrey Bolton and Colin Lucas, 2008iii).*

A evolução do ensino superior desde então; a sua abertura e acolhimento a alunos de diferentes proveniências e origens sociais e culturais; a evolução da matriz organizacional das instituições de ensino e investigação deste subsistema de ensino; a sua relação com os Governos e mercados tem obrigado a diversas soluções e medidas relacionadas com o funcionamento, a oferta formativa e o financiamento destas instituições. Disso nos dá conta o teor do Regulamento do QUANQES e outra legislação subsequente, tal como o Sistema Nacional de Acumulação e Transferência de Créditos Académicos – SNATCA, estabelecido pelo Decreto n 32/2010, de 30 de Agosto.

A publicação desta legislação enquadra-se nas preocupações do Governo em regular o subsistema de ensino superior assegurando a sua organização e funcionamento interno, a qualidade da formação, a sua afirmação e reconhecimento interno e internacional. Nestas circunstâncias e no âmbito da política governativa para o ensino superior pode o Estado estabelecer formas distintas de apoio e de exigência às instituições reguladas. Uma forma mais de regulação do ensino superior consiste na contratualização entre o Estado e estas organizações, estabelecendo através de contrato o financiamento e os deveres destas, expressos em resultados, durante um período de tempo. A este respeito citamos como exemplo o “Contrato de Confiança no

Ensino Superior – para o futuro de Portugal” estabelecido entre o Governo e as instituições de educação terciária em Janeiro de 2010. Neste contrato ficou “*afirmada a aposta no desenvolvimento do Ensino*

*Superior e da Ciência como instrumento fundamental para o futuro do País* “.

Da parte inicial desse documento retiramos o seguinte:

*“Garantir mais formação, para mais alunos, reforçar a abertura social do ensino superior a novas camadas de estudantes jovens e à população activa, proporcionando os apoios sociais necessários,*



*reforçar a qualidade, a relevância das formações, a empregabilidade, a ligação cada vez mais íntima entre o Ensino Superior e a vida económica, social e cultural do País, a internacionalização das instituições e o reforço do papel da actividade científica na sua condução estratégica, são objectivos enunciados como centrais para o desenvolvimento do Ensino Superior em Portugal.”*

De entre as entidades externas com peso na regulação do ensino superior, destaca-se a acção de *Stakeholders* ou seja, do público estratégico, da parte interessada ou interveniente no desempenho de uma organização e nos seus resultados constitui uma referência actual no mundo da administração empresarial e do planeamento estratégico em diferentes sectores de actividade, nomeadamente no domínio da educação. Na actualidade esta representação decorre da massificação e globalização do ensino bem como das transformações sociais, económicas e tecnológicas associadas ao crescimento sócio-económico, ao desenvolvimento humano.

No domínio da educação, a OCDE (1999, 16) define globalização:

*“le flux de technologie, d’économie, de savoirs, d’individus, de valeurs, d’idées ... qui franchit les frontières. L’incidence de la globalisation sur les pays considérés individuellement est variable selon l’histoire, les traditions, la culture et les priorités de ce pays” e internacionalização do ensino superior, como “une réaction nationale à l’incidence de la globalisation, réaction qui respecte toutefois l’individualité de la nation.”*

Relativamente à intervenção dos actores externos, a OCDE (2003, 5)<sup>80</sup> dá como exemplo os responsáveis pelas políticas educativas, as agências de avaliação e de acreditação, as associações profissionais, activos do sector público e privado, estudantes em particular aos representativos da educação terciária (loc. cit.). Este contributo justifica-se (loc. cit.), *“in the global knowledge society and can provide added value to the more familiar but still relevant advantages of academic cooperation, intercultural exchange and international understanding.”*

De acordo com *Business Dictionary*, este termo<sup>81</sup> designa:

*“A person, group or organization that has interest or concern in an organization. Stakeholders can affect or be affected by the organization's actions, objectives and policies. Some examples of key stakeholders are creditors, directors, employees, government (and its*

---

<sup>80</sup> OCDE (2003) – “Enhancing Consumer Protection in Cross-Border Higher Education Activities”. OECD/Norway Forum on Trade In: *Educational Services, Managing the internationalisation of post-secondary education*, Trondheim, Norway, 34 November

<sup>81</sup> <http://www.businessdictionary.com/definition/stakeholder.html> 1NOV13

*agencies), owners (shareholders), suppliers, unions, and the community from which the business draws its resources.*

*Not all stakeholders are equal. A company's customers are entitled to fair trading practices but they are not entitled to the same consideration as the company's employees.*

*An example of a negative impact on stakeholders is when a company needs to cut costs and plans a round of layoffs. This negatively affects the community of workers in the area and therefore the local economy. Someone owning shares in an business such as Microsoft is positively affected, for example, when the company releases a new device and sees their profit and therefore stock price rise.”*

Tendo em consideração a missão principal das Universidades na produção e difusão do conhecimento importa considerar o contributo dos stakeholders na regulação não só destas organizações, mas também das demais instituições do ensino superior. A aceitação das próprias instituições tem-se concretizando através da participação de membros da sociedade civil em órgãos de gestão universitária garantindo, em sede própria, que estes se manifestem sobre as orientações e projectos de desenvolvimento do ensino superior. Na RPM, o Regulamento do Conselho Nacional do Ensino Superior – Decreto n 29/2010, de 13 de Agosto – obriga a que no total de 22 membros que constituem este colégio estejam presentes (Art. 3 – 3.) estejam presentes:

*“d) 3 representantes do sector produtivo;*

*3 representantes da sociedade civil” (...)*

Esta abertura das instituições de ensino superior à participação de cidadãos não pertencentes ao seu meio académico tem vindo a constituir-se como uma forma de atenção ao contexto externo destas organizações acolhendo exemplos relativos à administração e à gestão pedagógica; às necessidades de investigação e, também, ao desenvolvimento sócio-económico do país. Embora sem esquecer as necessidades imediatas do presente, a participação externa na governação dos estabelecimentos de ensino superior pode antecipar nestas organizações, a preparação do seu futuro em termos de formação dos diplomados, da produção do conhecimento científico e da resposta às exigências dos mercados.

No que respeita a este agente de regulação a sua acção é apreciada pelo grau de empregabilidade dos diplomados, pelo reconhecimento da sua formação académica e científica, pela valorização das aptidões profissionais e também pela cooperação estabelecida entre empresas e serviços com Departamentos, Escolas e Laboratórios científicos em domínios específicos da actividade científica e de leccionação.

Como observa Amaral (2009, 54) *“quer a regulação estatal, quer a regulação pelo mercado, nem sempre possibilitam a máxima eficiência*

na elaboração e implementação de políticas públicas”. Daqui decorre a utilização de métodos mistos em que os métodos de regulação se cruzam, por iniciativa do Estado e das Agências, no sentido de promover a própria autonomia das instituições, através de um paradoxo: um paradoxo (op. cit., 59) - “*a liberdade de fazer o que o governo quer.*” Desta forma as instituições de educação terciária vão competindo entre si, garantindo o alargamento das áreas de mercado aos alunos melhor preparados e qualificados, alargando o seu domínio territorial de formação e cooperação, atraindo novos elementos da população académica e firmando o seu reconhecimento entre pares e no contexto societal em que estão situadas.

O reconhecimento desta nova realidade, de competição directa entre as instituições de ensino superior. Tem vindo a ser aproveitada pelos Governos e aconselhada por organismos internacionais que a propósito da criação de espaços de influência – e de poder – sobretudo das instituições universitárias, tem vindo a facilitar a mobilidade de estudantes e docentes, a promover regras comuns de avaliação institucional e a construção de mercados específicos do ensino superior.

A propósito da situação em França, Garcia <sup>82</sup>(2012), fez notar:

*“La mise en place de l’assurance qualité fait partie des transformations les plus récentes et les plus décisives qui affectent l’enseignement supérieur français depuis 1998. Peu connue de la majorité des universitaires, elle est introduite par des agents impliqués à différents niveaux dans la construction d’un marché européen de l’enseignement supérieur et sous une forme qui permet de minimiser les bouleversements qu’elle impulse, concernant notamment les modes de régulation de la profession. Un mode de régulation relativement autonome (par les pairs) fait peu à peu place à une régulation par “l’externe” (exogène) médiatisée par des procédures de certification de la qualité”.*

Serve-nos de referência a construção do espaço europeu de ensino superior que associando aos critérios académicos de validação dos cursos por regras comuns de actuação de diferentes agências e órgãos de acreditação, de avaliação e de outras formas de regulação, introduziu a noção de “*produção de serviço colectivo*” (loc. cit.), e com ela facilitou o alargamento da lógica de mercado aos países aderentes à EU. Daqui decorrem alterações diversas em relação à matriz de ensino e de investigação universitária, ao modelo de gestão e, sobretudo, ao financiamento destas instituições repartindo com os clientes directos dos serviços uma responsabilidade acrescida em relação aos encargos

---

<sup>82</sup> Sandrine Garcia (2006) - “L’assurance qualité: un outil de régulation du marché de la formation supérieure et de gestion des universitaires”, *Cahiers de la recherche sur l’éducation et les savoirs* [En ligne], 5, mis en ligne le 01 juillet 2012, consulté le 14 novembre 2013. URL: <http://cres.revues.org/1092>

da sua formação. A este respeito observa a autora (loc. cit.), que, *“Bien que la contribution du capital humain dans la croissance économique (notamment par le biais de l’innovation) soit jugée déterminante, les textes consacrés à l’éducation précisent bien qu’il est exclu d’augmenter les subventions publiques consacrées à l’éducation en raison de la “nécessité d’assainir les finances publiques”.*

Observa ainda a autora, (loc. cit.):

*“Au niveau communautaire, les engagements en faveur de l’assurance qualité dans l’enseignement supérieur ont impulsé le réseau ENQA (European Network for Quality Assurance in Higher Education) mandaté par le Conseil de l’Union Européenne pour présenter des propositions, en collaboration avec l’AUA (l’Association européenne des universités), pour le développement d’un ensemble de standards, procédures et guides de procédures qualité (Vinokur, 2005 ; Cussó & d’Amico, 2005). Il est chargé de faire des propositions pour la mise en place de procédures externes d’assurance qualité pour les agences d’évaluation et d’accréditation qui, elles-mêmes, devront être soumises à l’évaluation de la qualité des évaluations auxquelles elles procèdent.”*

Em resultado da acção acrescida dos mercados sobre as instituições de ensino superior os governos e as instituições reagem de forma distinta:

- os primeiros, promovendo a redução das dotações de capital incritas nos orçamentos das instituições de ensino superior, obrigando estas a adoptar parâmetros de qualidade relacionados com o desempenho e avaliação pública; adopção de novas formas de acompanhamento e de controlo das finanças públicas, do projecto e do desempenho das Universidades;

- as segundas, reclamando maior autonomia e flexibilidade legislativa que permitam a gestão das verbas autónomas independentes do orçamento público; reformas estruturais no sistema; a adopção de modelos empresariais com a participação de elementos externos nos órgãos de gestão de topo; novas formas de recrutamento dos seus responsáveis.

Num mercado competitivo como é o do ensino superior, a informação disponibilizada ao público pelas instituições de ensino superior deve mencionar os resultados dos processos de avaliação e também de acreditação dos ciclos de estudos que lecciona, além de informações complementares relacionados com os trabalhos de investigação, de internacionalização e o reconhecimento pelos seus pares. Assim o obriga o SINAQES ao estipular a informação pública “Sobre a qualidade do ensino nas instituições de ensino superior” (Art. 3 – Decreto n 63/2007) bem como a transparência das normas,

mecanismos, procedimentos, padrões indicadores e resultados (Art. 6) da avaliação.

Em Portugal o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (Lei n 62/2007, de 10 de Setembro) obriga - art 161: Transparência - a que, no respectivo site Web, estas disponibilizem “*todos os elementos relevantes para o conhecimento cabal dos ciclos de estudos oferecidos e graus conferidos, da investigação realizada e dos serviços prestados pela instituição*” e ainda, os relatórios de auto-avaliação e de avaliação externa das respectivas unidades orgânicas e ciclos de estudos.

Do trabalho interno desenvolvido pelas organizações de investigação e de ensino superior, bem como da sua articulação com os demais actores, incluindo os organismos oficiais de tutela e de regulação resultam benefícios institucionais e colectivos, conducentes à melhoria, modernização e diversificação do respectivo subsistema de ensino, à evolução dos modelos de gestão e das políticas públicas responsáveis pelo sector.

Estas algumas das questões que importa ter presente quando da evolução do ensino superior e que não se esgotando na análise da qualidade, da regulação, da mobilidade, da criação de grandes espaços de poder e de influência – sobretudo no caso das Universidades – sugere uma reflexão aprofundada sobre a diferenciação deste subsistema de ensino e do seu contributo ao desenvolvimento humano e regional. Sobretudo se continuarmos a aceitar como válido o princípio da subsidiariedade europeia e o reconhecimento das muitas assimetrias económicas e de desenvolvimento humano entre os centros e as suas periferias.

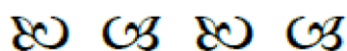
O conjunto destas considerações não esconde o sentido de reforma da própria regulação e *management* da educação terciária de que salientamos as seguintes (Unesco, 2009, 17-18):

- desregulação e descentralização do sistema e “*redefinição da função de autoridade pública*”;
- diferenciação da missão dos estabelecimentos de ensino superior, face ao seu meio contextual e às novas exigências de gestão pública;
- uma maior implicação do mercado, cada vez mais exigente em relação à natureza das formações e às características das próprias instituições de formação;
- a emergência das “*classificações internacionais*” (*rankings*), alimentando um mercado cada vez mais mundializado e competitivo.

Estas as condições que dominam a esfera de acção das instituições de ensino superior que ilustra três dos desafios mais relevantes à sua situação actual:

- a reforma da governação pública no sentido de valorizar a missão e função das Universidades e de outras organizações de ensino superior;
- a mundialização do mercado da educação;
- o predomínio das regras de mercado e das suas aplicações ao desempenho universitário: avaliação, mensurabilidade, competitividade.

Estes são alguns dos desafios que se colocam à nova administração pública na sua articulação com o mercado emergente do ensino superior e o ‘darwinismo’ social que o mesmo pode implicar em relação a grande número de instituições, sobretudo às que se encontram na sua fase inicial de vida e em criação. Mais ainda, importa remediar a imagem que durante décadas foi construída pela administração pública, nomeadamente em Portugal, onde as actividades de regulação, em particular a inspecção e auditoria, ganharam uma imagem bastante negativa não só pelo seu carácter “*punitivo e de exposição de irregularidades*” (Santos, 2003, 94). Razões históricas e culturais contribuíram (loc. cit.), para “*uma falta de tradição para colocar as auditorias na sua perspectiva correcta, a de promover uma acção pedagógica, entendida como apoio construtivo à organização e funcionamento dos Serviços auditados, por forma a constituir um contributo ‘leal’ para a melhoria desses Serviços*”.



## Capítulo IV. Da Inspeção do Ensino superior: organização e métodos

### 1. A IG como serviço público

Como organismo central da hierarquia do Estado, dos órgãos de regulação mais antigos e com maior abrangência territorial e dimensão humana contam-se as Inspeções-Gerais dos diferentes ministérios, com responsabilidades de verificar a conformidade legal dos actos praticados em relação à matriz normativa da legislação nacional. Na RPM o “*controlo do funcionamento e inspeção às instituições de ensino superior*” (Preâmbulo do Decreto n 27/2011, de 25 de Julho) cabe às “Comissões de Inspeção” (Art. 4), compostas por “*individualidades de reconhecida competência científica e técnica nas matérias a inspeccionar, integrando pelo menos um Inspector Superior afecto à Inspeção Geral da Educação*”.

#### 1.1. Missão

De acordo com o texto legal são competências das Comissões de Inspeção (Art. 5):

- “*a) Proceder à inspeção nos termos do Regulamento de Licenciamento e Funcionamento das Instituições de Ensino Superior e demais legislação;*

*b) Realizar visitas de inspeção às Instituições de Ensino Superior em todo o território nacional;*

*c) Recolher informações e elaborar relatórios sobre a situação dos estabelecimentos de ensino e propor medidas adequadas para a melhoria do funcionamento das instituições e para a correcção das anomalias;*

*d) Remeter os relatórios das visitas de inspeção realizadas ao dirigente da instituição de ensino superior visitada;*

*e) Pesquisar e prestar pareceres específicos sobre assuntos que lhes sejam submetidos;*

*f) Verificar o cumprimento e a aplicação das normas e procedimentos administrativos e académicos, nos termos da legislação e normas aplicáveis;*

*g) Atender e apreciar as queixas dos utentes e agentes do Ensino Superior, procedendo às necessárias averiguações”.*

Em Portugal, no domínio da Educação e Ciência, a Inspeção-Geral da Educação e Ciência tem como missão:

*“assegurar a legalidade e regularidade dos actos praticados pelos órgãos, serviços e organismos do MEC ou sujeitos á tutela do membro do Governo, bem como o controlo, a auditoria e a fiscalização do funcionamento do sistema educativo no âmbito da educação pré-escolar, da educação escolar, compreendendo os ensinós básico, secundário e superior e integrando as modalidades especiais de educação, da educação extra-escolar, da ciência e tecnologia e dos órgãos, serviços e organismos do MEC”* (Decreto-Lei nº 125/2011, de 29 de Dezembro).

Por sua vez no país vizinho, em Espanha, a ADIDE (2004) considera estas funções no domínio da Educação:

*“El ejercicio de la inspección educativa por las Administraciones públicas se debe orientar a:*

*a) Velar por el derecho a la educación de todos los ciudadanos en condiciones de libertad, igualdad y equidad, con el fin de garantizar el pleno desarrollo de la personalidad, en el respeto a los principios democráticos y a los derechos y libertades fundamentales.*

*b) Garantizar el ejercicio de los derechos y la observancia de los deberes de cuantos participan en los procesos educativos, asegurando para ello el cumplimiento de las normas legales.*

*c) Contribuir a la mejora de la calidad de la enseñanza y del sistema educativo.”*

A indicação destes atributos reforça o papel da educação como um bem público - embora com ofertas de diversa natureza (estabelecimentos públicos, não públicos e outros) – de cuja acessibilidade e configuração organizacional do sistema, dependem múltiplos resultados relacionados com o desenvolvimento sócioeconómico e o desenvolvimento humano dos cidadãos. Daí que, para se entender melhor o tipo de organização e a missão da Inspeção no Sistema Educativo, devemos em primeiro lugar situar este serviço no quadro geral das organizações sociais de natureza pública, dotada de configuração específica e sujeita à evolução normal das demais estruturas organizacionais que constituem o edifício orgânico do Ministério da Educação.

Seguindo a reflexão de Pereira (2007, 62), destacamos que a complexidade desta organização – como a complexificação crescente dos demais órgãos responsáveis pela Regulação do subsistema de ensino superior – está aberta à influência de diversas forças políticas, administrativas e ambientais, que a seguir se descrevem:

- *“Em primeiro lugar, temos a força exercida pelo vértice estratégico no sentido da centralização e supervisão directa, que empurra a organização para a estrutura simples;*



- Em segundo lugar, situa-se a força exercida pela tecnoestrutura baseada na standardização dos métodos de trabalho, que influencia e encaminha a organização para uma estrutura mecanicista;

- Em terceiro lugar, temos a força dos operacionais no sentido da profissionalização, para coordenar através da standardização das qualificações, maximizando a sua autonomia e estruturando a organização como uma burocracia profissional;

- Em quarto lugar, sobressai a pressão exercida pelos membros da linha hierárquica, para obter autonomia na gestão das suas unidades, com uma coordenação limitada pela standardização dos resultados e que induz a organização para uma estrutura divisionada;

- Em quinto lugar, observa-se a existência de uma força exercida pelo staff de apoio para a colaboração e inovação na tomada de decisão, no sentido de coordenação pelo ajustamento mútuo, força esta que empurra a estrutura da organização para a adhocracia.”

Não cabendo apreciar cada uma, isoladamente, resta-nos reiterar o que em tempo, defendemos em relação à missão de um serviço desta natureza (IGCES, 2002):

*“(…) a responsabilidade de zelar pelo desempenho do sistema de ensino superior e do sistema de investigação científica e tecnológica favorecendo a aproximação entre os cidadãos e o poder central. Mais ainda, cabe-lhe a responsabilidade 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.”(…).*

No que respeita à no Sistema Educativo, a função da I. G. tem variado ao longo do tempo com a alteração dos procedimentos inspectivos: fiscalização, controle pedagógico, acompanhamento, acção disciplinar, processo disciplinar, inquérito e sindicância e processo de contraordenação, eficiência administrativo-financeira, avaliação dos estabelecimentos de ensino, auditoria. Países há em que a respectiva Inspeção abarca diversos subsistemas de ensino, nomeadamente o Ensino Superior ou então apenas este subsistema devido à sua especificidade e à junção com actividades de investigação, dá lugar a um serviço inspectivo orientado apenas para a Educação Terciária e às actividades de I&D.

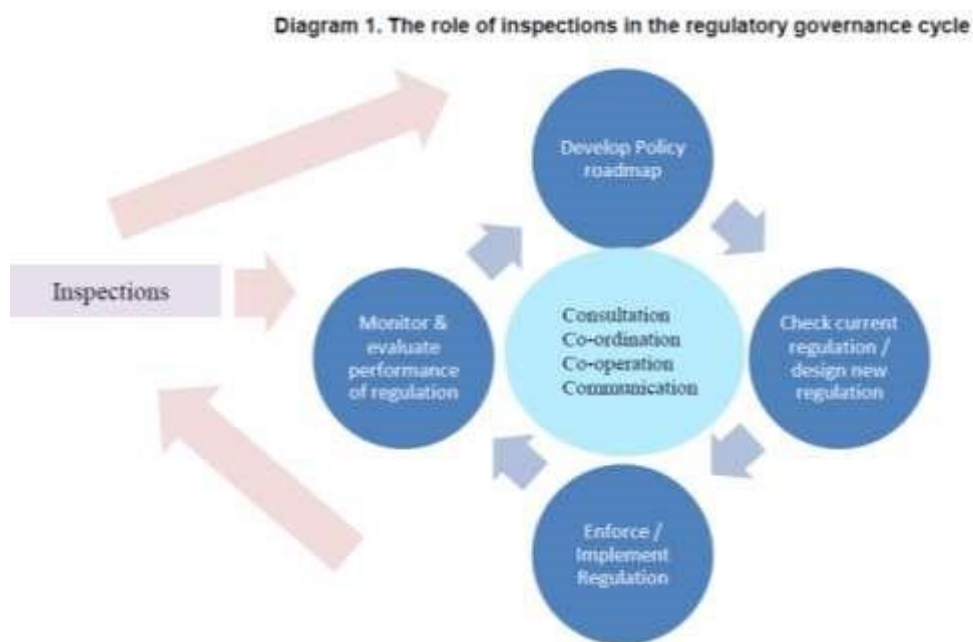
Outros, ainda, esbatem a sua acção inspectiva no ensino superior deixando às entidades responsáveis pela avaliação o acompanhamento deste subsistema de ensino. Importa recordar que a autonomia das instituições de ensino superior, em particular as Universidades, não é compatível com certas funções tradicionalmente concedidas a este serviço, nomeadamente as que respeitam à Supervisão pedagógica. Por outro lado o registo das tendências mais recentes deste subsistema de

ensino e as expectativas sociais, económicas, políticas e culturais sobre a Missão das Universidades no contexto actual, têm vindo a realçar o papel relevante da Acreditação e da Avaliação (Institucional e Externa).

Nestas circunstâncias a avaliação passa a ter um papel determinante na regulação do ensino superior, conjuntamente com os resultados de Inspeção. As circunstâncias referidas impõem que avaliação e a inspecção andem lado a lado, sendo convergentes na afirmação das instituições de ensino superior e das actividades de I&D e no processo mais vasto de melhoria da qualidade e de internacionalização do ensino superior.

Não obstante a dependência hierárquica e directa de um serviço desta natureza do respectivo órgão central e político de tutela, a Inspeção Geral de Educação, como um todo, é uma organização social e, portanto, tem uma missão específica a desempenhar. A figura seguinte (OCDE, 2012) regista o papel da inspecção no ciclo regular da governação: acompanhamento e avaliação da performance da regulação; orientação para elaboração das políticas; verificação corrente/desenho de nova regulação; imposição/implementação da regulação.

### A Inspeção e o ciclo de Regulação



Este tipo de actuação obriga necessariamente a actividades conjuntas de coordenação, cooperação, além da necessária consulta e comunicação que acompanham as tarefas da Inspeção. A missão central deste organismo no ciclo normal da governação é relevante para o delinear de qualquer política em função do que se quer realizar, do

que se crê ser possível realizar, do delinear de um caminho para o conseguir. Esta referência não esconde a especificidade das organizações escolares e a necessidade da sua articulação com as demais, atitude que *“pressupõe o conhecimento global das organizações sociais formais, entendidas globalmente como ‘grupos deliberadamente organizados, relativamente duradouros, que operam consoante um conjunto de regras em busca de certas metas”* (Horton, Hunt, 1980, 200) ou seja, do conhecimento formal do sistema burocrático onde se insere.

Esta actuação exige que a missão da Inspeção-Geral seja marcada pelo reconhecimento do serviço público que presta e profissionalismo do seu corpo cuja acção não se confina à sua própria organização ou somente às organizações dependentes do mesmo Ministério, mas também à rede de estabelecimentos de ensino, neste caso de educação terciária, às unidades de investigação e outras dependentes do mesmo órgão ministerial. Tal facto decorre da situação, como serviço central sob administração directa do Estado e do cumprimento de objectivos comuns ao sistema administrativo e do cumprimento da sua missão, assente em três pontos fundamentais:

- controle da regularidade de procedimentos face à lei vigente,
- avaliação do cumprimento dos objectivos antecipadamente estabelecidos,
- orientação ou aconselhamento das práticas institucionais.

Assim acontece com as Comissões de Inspeção e a sua actividade, Ordinária – *“quando se enquadra no plano geral do sector que superintende o Ensino Superior”* e Extraordinária, *“quando é mandatada para casos ou objectivos especificamente determinados”* ou em situações não contempladas no respectivo plano geral de actividades (Artigo 6 do Decreto n 27/2011).

No caso português, a IGEC (Decreto-Lei n 125/2011, de 29 de Dezembro) compete-lhe:

*“- a) Apreciar a conformidade legal e regulamentar dos actos dos órgãos, serviços e organismos do MEC ou sujeitos à tutela do membro do Governo e avaliar o seu desempenho e gestão, através da realização de acções de inspecção e de auditoria (...),*

*- b) Auditar os sistemas e procedimentos de controlo interno dos órgãos, serviços e organismos da área de actuação do MEC ou sujeitos à tutela do membro do Governo, no quadro das responsabilidades cometidas ao sistema de controlo interno da administração financeira do Estado (...),*

*- c) Contribuir para a qualidade do sistema educativo no âmbito da educação pré-escolar, dos ensinos básico e secundário e da educação extra-escolar (...),*

- d) Zelar pela equidade nos sistemas educativo, científico e tecnológico, salvaguardando os interesses legítimos de todos os que integram e dos respectivos utentes (...),

- e) Conceber, planear e executar acções de inspecção e auditoria aos estabelecimentos de ensino superior, no respeito pela respectiva autonomia, aos serviços de acção social e aos órgãos, serviços e organismos tutelados pelo MEC em matéria de organização e de gestão administrativa, financeira e patrimonial

(...),

- f) Avaliar a qualidade dos sistemas de informação de gestão, incluindo os indicadores de desempenho;

- g) Assegurar o serviço jurídico-contencioso decorrente dos processos contra-ordenacionais, em articulação com a SG, bem como a acção disciplinar e os procedimentos de contra-ordenação, previstos na lei.”

O exemplo de outros países pode conferir a este serviço central do Estado uma actuação abrangentes sobre todo o sistema educativo, nomeadamente o ensino superior e a investigação científica, ou deslocar a intervenção nestas duas áreas para um serviço de Inspeção único dependente do respectivo ministério. As opções políticas do Governo assim o entenderão tendo presente que, no caso concreto do subsistema de ensino superior importa que a acção deste serviço central, sem perder o domínio específico de intervenção administrativa, financeira e orçamental, mantenha uma relação com as demais entidades reguladoras do sistema.

Para além destes aspectos a actividade inspectiva, nomeadamente na área da Educação, pela sua abrangência e processos, constitui com a sua actividade um dos pilares da qualidade do próprio sistema educativo. Assim o reconhece um trabalho da OCDE (2012)<sup>83</sup> que a propósito dos efeitos da inspecção, sublinha:

*“that inspections are important for securing regulatory quality, although this is an understudied area and the evidence to demonstrate that an inspection leads to a tangible outcome is currently very limited. However, this is increasingly becoming an area of interest and evidence is emerging, mainly in the education sector, that inspections can be beneficial. For example examining the effect of school inspections on the quality of education, is showing that managers are reporting more improvement programmes”.*

---

<sup>83</sup> Monk, Julie (2012) – *Reform of regulatory enforcement and inspections in OECD countries*. Jerusalem, OCDE (Seminar)  
<http://www.oecd.org/regreform/Reform%20of%20inspections%20-%20Web%20Julie%20Monk.pdf> 20NOV13

Os aspectos acima referidos acentuam a importância e a evolução das actividades inspectivas, elas que procuram atender à mudança operada nos sistemas sociais e educativos, preocupados com a qualidade do ensino, a participação alargada dos pais e comunidade, o reconhecimento da Escola e da função docente, a autonomia das organizações educativas, a avaliação global do desempenho dos subsistemas de ensino e da sua comparação com outras entidades europeias e internacionais. Daí decorre a necessidade de uma reflexão crítica e atenta sobre o desempenho deste serviço, o “*benchmarking*”, a cooperação com outras entidades responsáveis pela verificação da conformidade legal, da qualidade das boas práticas institucionais, da construção das diferentes políticas sociais.

De acordo com o *Dictionnaire Encyclopédique de l'Administration Publique*<sup>84</sup>:

*“En général, la ‘managérialisation’ issue du nouveau management public (NMP) implique un certain nombre de ruptures:*

*- le démantèlement de grandes bureaucraties monolithiques en unités séparées, l'accroissement du pouvoir des*

*administrations locales grâce au contrôle des budgets,*

*- l'accentuation du style de gestion emprunté au secteur privé, avec des normes explicites et des mesures de performance liées aux résultats,*

*- l'accroissement de l'externalisation et de la concurrence dans la prestation de services publics et*

*- l'amélioration de la réactivité aux usagers des services publics par le truchement de diverses initiatives les considérant comme des consommateurs d'une industrie de services (Aucoin, 1990; Hood, 1991; Le Grand, 2007).”*

Daí que, *“Un des dénominateurs communs de ces programmes est le fait qu'ils soient associés à de nouveaux arrangements organisationnels, dont des partenariats avec d'autres paliers de gouvernement et des secteurs non gouvernementaux, en vue d'améliorer la prestation des services.”*

Reconhecendo que o funcionamento do sistema educativo requer o seguimento de um conjunto de princípios orientadores e de normas que garantam a universalidade de procedimentos, sobretudo de natureza administrativa e pedagógica, que garantam a funcionalidade das escolas e as aprendizagens dos alunos concordamos com Sarmiento, citando Derouet (1997, 441), quando acentua este *“efeito de coordenação onde se mobiliza o ‘conjunto de processos que fazem com que todos os*

---

84

*estabelecimentos, apesar de tudo, funcionem*". Estes atributos requerem a coordenação das diferentes iniciativas e a acção das entidades responsáveis por essas tarefas, nomeadamente no que se refere ao cumprimento da legislação em vigor. Por isso o acompanhamento e o controlo do sistema educativo, nomeadamente no que respeita ao cumprimento da legislação relativa à educação terciária, o desempenho dos serviços de inspecção da organização pública como seja a Inspecção Geral de Educação.

Como regista o *Dictionnaire de l'Administration Publique*<sup>85</sup>:

*“À la différence d'une organisation privée, une organisation publique est dotée d'une mission et de pouvoirs qui sont stipulés dans sa loi constitutive. Elle est en outre soumise à des lois qui s'appliquent à l'ensemble du secteur public.”* Complementarmente, refere-se: *“Ce qui contribue à structurer une organisation publique, c'est donc sa mission, sa division formelle du travail et ses règles officielles, mais seulement dans la mesure où les membres de l'organisation y font appel dans leurs activités quotidiennes. Ils peuvent prendre appui sur d'autres assises pour agir collectivement. Il peut notamment s'agir de technologies (Barley, 1986; Dunleavy et autres, 2005), de normes qu'ils se sont données et auxquelles ils adhèrent (Kaufman, 1960), de rapports de pouvoir au sein de l'organisation (Crozier, 1963) ou de la nécessité de coopter des élites locales (Selznick, 1949).”*

Entenda-se na parte final desta descrição a necessidade de relação com as instituições de ensino superior e uma actuação dos membros dos serviços de inspecção que tenham em consideração que (loc. cit.),

*“Or, même lorsque les organisations publiques sont enserrées dans un faisceau étroit d'obligations et de contraintes réglementaires ou institutionnelles, leurs membres conservent une part d'autonomie dans l'exécution des tâches qui leur sont confiées. Un ordre local existe (Friedberg, 1997) et il rend possibles l'adaptation des prescriptions générales aux conditions locales et l'innovation (Alter, 2000; Blau, 1963).”*

Porque se trata de um serviço público com acção e impacto junto de instituições de índole diversa e públicos (docentes e discentes) muitos diversificados, espera-se que além dos parâmetros anteriormente referidos sobre a eficácia, a eficiência e a qualidade desta prestação, ela seja diferenciada das demais pelas manifestações de sociabilidade e de solidariedade institucional entre os seus membros. Tais manifestações dependem em larga medida, das condições de desempenho relacionadas com os procedimentos individuais e do corpo inspectivo relacionados com a sua postura e relação com o outro, de que se regista:

---

85

[http://www.dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/17/Index\\_par\\_mot.enap?by=word&id=20](http://www.dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/17/Index_par_mot.enap?by=word&id=20) 10NOV13

- tipo de relações interpessoais;
- grau de implicação na tarefa;
- apoio recebido no trabalho;
- coesão do grupo de trabalho.

Para tanto tão relevante é a observância das relações humanas e profissionais decorrentes do cumprimento do estatuto profissional, como a consciência ética do corpo inspectivo, dos avaliadores ou das equipas e comissões de inspecção, circunstância que justifica uma referência especial a este tema relevante na prestação do serviço público. No caso da RPM, o Decreto n 27/2011 – Artigo 7, estabelece: “a) *As comissões de inspecção, na sua actuação, guiam-se pelo princípio de ética e respeito pela legalidade, isenção, igualdade e não discriminação*”. Além destas obrigações, legalmente estabelecidas, a intervenção da I.G. com a sua forma de actuação e trabalho, pode facilitar melhorias nos procedimentos e nos resultados do sistema de ensino superior e do sistema científico e tecnológico, devendo contribuir para:

- facilitar a comunicação inter-institucional;
- divulgar as “boas práticas”;
- melhorar os “projectos” de acção;
- co-responsabilizar as instituições relativamente aos seus resultados;
- garantir o tratamento de informação em que assenta a decisão política.
- 

## **1.2. Organização interna**

Tal como outras organizações próprias do sistema educativo, a Inspeção-Geral, devido à missão específica que desempenha, aos valores que cultiva e às estratégias da sua actuação, surge como uma organização burocrática, marcada pela sua dimensão e estrutura hierárquica, pela formalização das relações e dos processos, pela racionalidade de actuação e especialização de actividades, pela sua cooperação institucional. Daqui decorrem as seguintes características:

- divisão do trabalho,
- coordenação de tarefas definidas,
- organização e estrutura da autoridade,
- centralização e controlo das tomadas de decisão e poder,
- desempenho funcional dos seus membros,
- circulação hierárquica do comando e informação.

O conjunto destes aspectos deve garantir a participação de cada um dos seus elementos e a satisfação das suas necessidades básicas (segurança, satisfação e qualidade de vida), associada às necessidades específicas da organização e à sua eficácia. Daí que, para além do já referido tenhamos de reter os seguintes, relacionados com um serviço desta natureza:

- Motivação e participação em equipa,
- Formação aprofundada e acção partilhada entre os membros do mesmo grupo,
- Promoção da auto-avaliação interna
- Desenvolvimento do “ethos” (cultura organizacional).

No topo desta organização temos a sua Direcção<sup>86</sup>, entendida como “a acção de dirigir, consistindo em estabelecer e manter uma linha de actuação determinada”, e que exige o planeamento, execução e controle de um conjunto de actividades a desempenhar no seio dessa organização social (Dacal, 1986, 154). Como nota o mesmo autor, trata-se de “um processo aberto e flexível, que pretende harmonizar os recursos e os elementos pessoais com vista a alcançar metas previamente determinadas” (loc. cit.) e constitui uma das tarefas fundamentais de toda a actividade administrativa.

Se aplicada à educação, as actividades relacionadas com o acompanhamento das medidas de política educativa exigem o domínio de um conjunto de princípios estruturantes, sobretudo na área da administração pública e da gestão dos recursos humanos; o conhecimento aprofundado da estrutura e da organização do sistema educativo, dos diversos subsistemas que o formam, do universo de instituições que o integram e das pessoas que nele trabalham e frequentam.

Como organização burocrática marcada pela organização e estrutura da autoridade, pela centralização e controlo das tomadas de decisão e poder, pelo desempenho funcional dos seus membros e pela circulação hierárquica do comando e informação a I.G., como organização social, prossegue um conjunto de objectivos administrativos/ organizacionais e institucionais, e ser dotada de estrutura, formal, imposta pela administração. Daí o apresentar uma estrutura singular marcada por uma gestão de topo e de gestão intermédia, pela existência de estrutura técnica e de estruturas de apoio. Estes atributos identificam-se com a existência de diversas unidades, contidas na estrutura organizacional de um serviço inspectivo e de que se destacam:

---

<sup>86</sup> Arroiteia, Jorge C. (2008) – *Educação e desenvolvimento*. Aveiro, Universidade de Aveiro.



- núcleo operacional, a quem cabe a produção de bens e serviços que identificam a organização,
- gestão de topo, formada pelos responsáveis da organização,
- gestão intermédia, estabelece a relação entre a gestão de topo e o núcleo operacional,
- estrutura técnica, com responsabilidades de análise, planeamento, controlo e estandarização “*das actividades, produtos e processos*” seguidos na organização,
- estrutura de apoio, a quem cabe o cumprimento das demais tarefas necessárias ao funcionamento da organização.

Como outro serviço central, o organigrama da I.G. considera o exercício de funções e níveis de execução distintos o que exige uma estrutura diferenciada que considera a vida interna da organização e as actividades desenvolvidas pela mesma. São por isso relevantes as funções permanentes:

- Administrativas (I.G.)
- Técnico-Jurídicas
- Administrativo-Financeiras

Sendo o caso, as Equipas de Projeto, associadas a missões específicas, são igualmente consideradas no respectivo organograma.

Além disso, para responder às exigências da Missão e à sua intervenção territorial, utilizar adequadamente os meios e os recursos humanos e financeiros ao seu dispor bem como responder às exigências do sistema e da própria sociedade, referimos o caso do edifício organizacional da IGEC (2013). Este considera o desempenho das múltiplas tarefas de carácter inspectivo:

*Acompanhamento; Controlo; Auditoria; Avaliação; Provedoria, Acção Disciplinar e Contencioso Administrativo; Actividade Internacional; Recursos Humanos, Financeiros e Materiais; Sistemas de Informação; Comunicação e Documentação.*

Tomando como referência Chiavenato (1987, II, 1987, 206), os sistemas sociais podem reflectir visões distintas da própria sociedade configuradas no desenvolvimento de Sistemas mecânicos e dos Sistemas orgânicos de relação. De acordo com este autor os primeiros identificam-se por um relacionamento do tipo autoridade-obediência, por uma divisão do trabalho e supervisão hierárquica rígidas, por tomadas de decisão centralizada e por uma forte repressão. Pelo contrário os sistemas orgânicos, baseados na confiança e crenças recíprocas, na interdependência e responsabilidade compartilhada, na solução de conflitos através da negociação permitem, nomeadamente, uma consciencialização social dos participantes, tornando as organizações colectivamente conscientes dos seus destinos, permitindo

o desenvolvimento de uma nova consciencialização social dos participantes das organizações (loc. cit.).

Na sua essência a responsabilidade da organização I. G. impõe um modelo organizacional que privilegie a coordenação e a liderança interna relacionadas com as actividades de Direcção e as funções que lhe cabem desempenhar. Com referimos anteriormente, a Direcção exige o planeamento, execução e controle de um conjunto de tarefas a desempenhar no seio da organização social. É ainda entendida como um processo aberto e flexível que pretende harmonizar os recursos e os elementos pessoais com vista a alcançar metas previamente determinadas e constitui uma das tarefas fundamentais de toda a actividade administrativa.

Outros aspectos a considerar dizem respeito à motivação e à participação que facilitem a comunicação organizacional e o melhor desempenho das organizações sociais. Assim, por “motivação” podemos assinalar que esta constitui um dos factores mais relevantes a assumir pelos comportamentos individuais no seio das organizações. Uma abordagem destas, de acordo com a “*teoria das relações humanas*”, promove o estudo dos “*componentes humanos da organização*”, o conhecimento do seu comportamento, dos hábitos e das motivações dos trabalhadores.

Para além desta, a participação é também um requisito fundamental para o bom funcionamento de qualquer organização social uma vez que implica um envolvimento pessoal no cumprimento dos objectivos e a colaboração em tomadas de decisão que dizem respeito ao grupo e aos seus elementos. Em regra estes estão animados por sentimentos de identificação, de pertença e por laços de solidariedade, levando-os geralmente a ajustar os seus comportamentos aos interesses colectivos. Modernamente, a cooperação constitui um dos pressupostos básicos para os modelos de governação em “*networks*”. A referência a estas questões valoriza a necessidade das tarefas de Coordenação e Liderança (Santos, 1996) no seio desta organização social.

Tendo presente o desenvolvimento científico das teorias relacionadas com a organização científica do trabalho, as mudanças de ambientes e a importância crescente dos aspectos relacionados com a direcção dos recursos humanos. O conceito de direcção, tal como a referimos, tem vindo a evoluir, cabendo-lhe novas tarefas relacionadas com a gestão e a liderança das organizações sociais. De facto, partilhando das mesmas responsabilidades de direcção, a gestão e a liderança permitem alcançar os melhores resultados em termos de execução e desempenho, de processos, de participação e de resultados, permitindo transformações profundas no seio das organizações educativas. Nestas circunstâncias a “*liderança*” estabelece os valores da organização, sendo ponto de referência para os seus membros no cumprimento do dever. Assim, como defendem Ghillardi e Spallarossa (1989, 103), a “*capacidade que*

*influencia o comportamento de pessoas e grupos para atingir determinados objectivos”.*

Do *Dictionnaire Encyclopédique de l'Administration Publique*<sup>87</sup>:

*“Le leadership est la capacité de créer une relation émotionnelle véritable avec les membres d'un groupe afin de les amener à transcender leurs besoins individuels au profit d'objectifs communs.”*

De facto, partilhando das mesmas responsabilidades de direcção, a gestão e a liderança permitem alcançar os melhores resultados em termos de execução e desempenho, de processos, de participação e de resultados, permitindo transformações profundas no seio das organizações educativas. Nestas circunstâncias a liderança ao marcar um estilo, capacidade de organização e círculos de confiança, passa a ser uma referência que envolve os demais membros da organização no cumprimento das suas tarefas e obrigações.

Defendem, Ghilardi e Spallarossa (1989, 103) que a “*capacidade que influencia o comportamento de pessoas e grupos para atingir determinados objectivos*”, ou seja, a “*liderança*”, depende de um conjunto de elementos respeitantes ao próprio grupo. São eles:

- a coesão entre todos os membros do grupo e a coordenação das suas actividades, em função dos objectivos e das metas previamente fixadas;
- a motivação e o aproveitamento de todos os recursos (pessoais e técnicos) dos membros do grupo, a fim de que eles sintam como seus os objectivos estabelecidos;
- a existência de redes de informação entre todos os membros, de forma a assegurarem a representação dos objectivos comuns, tanto no seu interior, como perante o ambiente exterior.

Em resultado desta acção, criam-se diversos estilos de liderança (op. cit., 105) de que salientamos: “*autoritário*”, “*democrático*” e “*laissez-faire*”, tendo presente que raramente existem estilos puros, mas sim a combinação das suas diferentes facetas.

Mesmo assim podemos dizer que o estilo “*autoritário*” identifica-se pelas tomadas de decisão, em exclusivo pela direcção e com a indicação das tarefas e das actividades a cumprir entre os membros do mesmo grupo, que são afastados de qualquer participação nas deliberações de gestão. Já o estilo “*democrático*” identifica-se pelas tomadas de decisão de tipo participativo, pela discussão entre os membros desse grupo (assistida e estimulada pelo ‘líder’), pela divisão de tarefas e a escolha dos parceiros para as realizarem, ser da responsabilidade dos membros do grupo. Por sua vez, no estilo “*laissez-faire*”, as tomadas de decisão

---

<sup>87</sup> [http://www.dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/17/Index\\_par\\_mot.enap?by=word&id=18](http://www.dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/17/Index_par_mot.enap?by=word&id=18)  
1NOV13

não são devidamente estruturadas, havendo liberdade de acção entre os membros da organização em virtude da participação, mínima, do respectivo "líder".

A cada um destes estilos correspondem práticas distintas de gestão que não se torna abusivo recordar:

- o primeiro estilo de liderança, parece favorecer a hostilidade, a agressão, a competitividade, a tensão e, por vezes, a apatia e a fraca participação em relação à pressão exercida pelo 'chefe'. Acompanham ainda estas características a fraca satisfação pessoal ou a insatisfação pelo trabalho realizado resultantes, muitas vezes, de relações pessoais fracas e da ambiguidade e rigidez nas relações entre os membros do grupo e o seu líder;

- mais favoráveis parecem ser as intervenções de tipo "democrático". Neste caso, o desempenho do líder facilita a cooperação, a produtividade e a integração acrescida dos elementos nas tarefas a executar e na sua repartição individual. Daí, a maior participação colectiva, um maior aproveitamento das capacidades individuais e uma organização mais racional dos trabalhos a executar traduzidas, igualmente, numa maior satisfação pessoal e do trabalho a desenvolver;

- por fim, o estilo "*laissez-faire*" dá origem, frequentemente, a um maior desperdício de tempo, à formação de diversos "sub-grupos" e à dificuldade de se atingirem os objectivos que deveriam animar a própria organização. Em consequência a satisfação pessoal é geralmente insuficiente perante os fracos resultados alcançados pelo grupo.

Transpondo estes resultados para as organizações académicas, o comportamento dos "líderes" institucionais e da própria direcção, nas suas relações com os professores, os funcionários e os próprios alunos, vão determinar a existência de diversos tipos do "*clima organizacional*".

Identificamos alguns desses tipos:

- aberto: dominando a satisfação e a motivação dos diversos actores sociais,

- autónomo: caracterizado por alguma indiferença, impessoalidade e controlo escasso,

- controlado: com baixo grau de "sociabilidade" e fraca satisfação das necessidades pessoais,

- familiar: realçando a proximidade entre os membros, fraca avaliação do trabalho dos professores,

- paternalista: ocorrendo um maior controle dos professores, omnipresença do líder e alguma ausência de satisfação,

- fechado: responsável por alguma desmotivação geral e ausência de sucesso e contradição interna das atitudes do líder.

No que respeita ao E. S., o desempenho da I. G. está associado ao seu próprio desempenho, mas também aos resultados das instituições de ensino superior e à sua capacidade de resposta aos desafios sociais relacionados com o desenvolvimento humano dos alunos e o desenvolvimento sócio-económico e tecnológico de um país. Daí o privilegiarmos o desempenho desta organização – como as demais, responsáveis pela regulação do sistema de ensino superior – como exemplo de uma organização comunicante, internamente e com o seu meio ambiente. De facto, a comunicação dentro e fora das organizações constitui um dos pilares fundamentais do desempenho das entidades públicas e das empresas. Nestas circunstâncias e de acordo com o anteriormente assinalado sobre as exigências da nova administração pública, I. G. deve assumir-se como uma organização:

- Aberta
- Evolutiva e dinâmica
- Flexível
- Finalidade explícita
- Auto-responsável

Das características anteriormente assinaladas decorre que a missão e desempenho da I.G. devem permitir (Sergiovani, 1978, 32) que esta deva:

- *“servir a sociedade e (...) buscar a sua aprovação”*,
- *“servir a si mesma, através da integração e da manutenção”*.

Tal ficará beneficiado se esta souber construir uma visão sistémica da sua organização e flexibilização perante as condições do meio exterior.

A análise do quadro seguinte permite reconhecer as exigências de uma boa organização e comunicação, garantindo a operacionalização eficaz do serviço público. Se entendermos estes organismos constituídos por diferentes elementos, articulados entre si, animados por um objectivo e fortalecido por práticas comuns, como seja o caso da I. G., o seu desempenho deve traduz a homeostasia ou ajustamento dos membros e equipas à relevância do trabalho efectuado; no caso oposto, a entropia interna causada pela deficiente comunicação e desempenho dos seus elementos, afecta não só o trabalho inspectivo como os seus resultados e decisão.

A exigência de um bom sistema de comunicação numa organização social de carácter inspectivo alarga a capacidade de acção deste serviço facilitando a participação, a coesão do grupo e o seu empenhamento e eficácia traduzida no desempenho quotidiano e nos seus resultados.

Para tanto o conteúdo da informação tem de ser claro e evidente, coerente com o programa e as normas de desempenho, apelativo e aberto à colaboração de todos. Daqui resulta uma organização mais informada e comunicante, cumprindo eficazmente o serviço público que a obriga e a abertura à modernização administrativa implícita nas novas orientações do *management* público (NPM).

### Análise sistémica de organização educacional

CONTEXT							
<b>identification</b> = coordinates = type of school		<b>Site</b> = Buildings / area situated = characteristics of surrounding area		<b>history</b> = Changes in management = Changes in structure			
<b>Legislative framework</b> = General legislation = Specific legislation							
INPUT							
personnel			Pupils characteristics				
PROCESSES				OUTPUT			
<b>GENERAL</b> Leadership Development of vision Decision making Quality assurance		<b>STAFF</b> <b>HRM</b> = organisation = evaluation  <b>Professionalisation</b> = new teachers = professionalisation of staff  <b>LOGISTICS</b> <b>Management of logistics</b> = infrastructure = equipment = Financial means  <b>Safety and well-being</b> = health = hygiene = environment = safety		<b>EDUCATION</b> <b>Curriculum</b> = Organising/planning the education = Contents of the education  <b>Pupil's guidance</b> = External vs internal guidance = Guidance of learning capacities = social and emotional guidance = sociale en emotionele begeleiding  <b>Evaluation</b> = practice of evaluating pupils = reporting		<b>Results</b> = Final objectives = Developmental objectives	<b>Outcomes</b> = Results in following educational stage = Employment
				<b>Pupils' progress</b> = School career of pupils = Attendance	<b>Satisfaction</b> = pupils = staff = other stakeholders		

Pelo seu interesse transcrevemos do *Dictionnair Encyclopédique da l'Administration Publique* algumas notas sobre a mesma:

*“Le nouveau management public se caractérise notamment par l'accent mis sur les résultats, le service aux usagers et la diminution des règles. Ces éléments se retrouvent, à des degrés divers, dans les processus de modernisation mis en œuvre dans plusieurs pays, tant développés qu'en développement (Côté et autres, 2006).(...).*

*Un des problèmes fondamentaux, selon Trosa (2010), se situe sur le plan du caractère instrumental de la modernisation. Selon l'auteure, la modernisation est devenue une méthode et toute méthode court à l'échec lorsqu'elle se transforme elle-même en une finalité. À cette réification de la méthode, s'ajoute le discours idéologique du nouveau*

*management public prétendant être la solution universelle à tous les problèmes des administrations publiques. Ces deux éléments mis ensemble contribuent à expliquer les échecs relatifs des processus de modernisation de l'État, à tout le moins à éclairer l'écart entre les attentes soulevées et les résultats atteints. (...).*

*Selon l'OCDE (2005), les expériences montrent que le même instrument ou la même technique fonctionne différemment dans des contextes nationaux différents et produit des résultats différents, ce qui explique l'échec dans certains cas. Les traditions locales ont la force de résister aux pressions globales et d'adapter les outils imposés par des pouvoirs externes. Par conséquent, les traditions administratives, les institutions politiques et la culture sociopolitique d'un pays jouent un rôle fondamental dans l'adoption et dans l'adaptation d'une modernisation de l'État.”*

O conjunto destas referências realça o significado e o contributo da Inspeção na elaboração das políticas educativas e a necessidade da concertação das suas actividades com as dos demais serviços do respectivo Ministério. De facto, a construção das iniciativas e reformas que estruturam a política educativa, exige o cumprimento de um conjunto de etapas que marcam a concepção, desenvolvimento e avaliação desse processo. Neste sentido importa que a actividade inspectiva tenha em conta as mudanças operadas no sistema de ensino e na sociedade abrindo a uma visão alargada sobre o futuro da educação e o seu planeamento.

Consideremos em primeiro lugar o planeamento, ora entendido como um processo contínuo, envolvendo diversas fases e processos, que devem permitir satisfazer “*da maneira mais eficaz as necessidades e os objectivos dos estudantes e da sociedade*” (Coombs, 1970, 14). Neste sentido o processo de planeamento recorre a um conjunto princípios orientadores da sua acção, em diversos domínios e áreas de formação. De um texto anterior recordamos o seguinte (M.E., 1989): “*o planeamento é feito a diferentes níveis: do nível nacional até ao nível médio da unidade administrativa mais pequena, e, mesmo do estabelecimento. Pode ser feito separadamente, para os diferentes subsistemas e áreas geográficas, antes dos diferentes planos serem integrados no plano nacional para a educação*”. Por isso o planeamento da educação “*efectua-se dentro de um extenso quadro de objectivos e políticas nacionais para a educação*” e deve ser iniciado por estudos de diagnóstico que permitam conhecer a realidade que se pretende alterar.

O desenvolvimento deste processo assenta em cinco princípios fundamentais:

- o planeamento da educação deve ter como limite o futuro e não uma perspectiva limitada no tempo;

- deve ser global ou seja, ter uma visão integrada do sistema educativo e da sua evolução, coordenada, no futuro;
- deve ser integrado, ou seja, articular-se com os demais planos de desenvolvimento;
- deve fazer parte integrante da administração da educação e às tomadas de decisão neste domínio;
- deve preocupar-se com os aspectos qualitativos do desenvolvimento da educação e não apenas com os seus dados quantitativos.

Desenvolvendo-se à escala nacional ou local, meramente indicativo ou imperativo, o planeamento da educação deverá andar ligado às outras formas de planeamento social, elaboradas pelo governo central (planeamento centralizado), ou a nível das regiões (planeamento descentralizado). Por isso não deve ter apenas em atenção as questões relacionadas com este sector, mas ter em conta as grandes opções estratégicas de desenvolvimento do país relacionadas com o aproveitamento dos recursos endógenos e humanos. Apontam-se como traços fundamentais do processo de planeamento: universalidade, viabilidade, coerência, eficiência, flexibilidade.

Além destas características, o processo de planeamento tem subjacente o preenchimento de diferentes fases que assinalam a elaboração dessas políticas, de acordo com a perspectiva sistémica que defendemos e que, na prática, se deverá traduzir na coordenação das diferentes iniciativas e no aproveitamento das sinergias e dinâmicas facilitadoras da participação activa, do desenvolvimento de projectos e de propostas facilitadoras da construção de uma identidade que possa acompanhar as fases de elaboração e execução dessas medidas.

O cumprimento dos seus princípios orientadores, a articulação entre os seus órgãos garantida pela comunicação entre os seus elementos constitui a essência do funcionamento deste sistema. Tendo presente a natureza da organização, as dificuldades inerentes a uma boa comunicação decorrem, geralmente da sua dimensão alargada e da leitura da informação por parte dos seus agentes.

A concretização destas tarefas exige uma estrutura sólida e coesa, em relação directa com o poder político e administrativo, com outros serviços dependentes de outros ministérios e, sobretudo com as instituições e sobre os quais exerce a sua actividade. Este tipo de actuação consolida uma boa governação pública; fomenta a gestão participada; ilustra a transparência de procedimentos e promove a reflexão alargada e sensibilização para a necessidade de inovação na administração pública.<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup> Cf: USAID/CIGM (2007) – *Projet de Gouvernance Locale au Maroc – Manuel d’audit interne pour les Inspections Générales des Ministères*



## 2. Domínios de actuação<sup>89, 90,</sup>

Como organismo central da hierarquia do Estado, a Inspeção Geral (I. G.) do Ministério da Educação tem como responsabilidade principal verificar a conformidade legal dos actos praticados em relação à matriz normativa, ou seja, à legislação nacional. No que respeita à sua acção no Sistema Educativo (S. E.), a função da I. G. tem variado ao longo do tempo com a alteração dos procedimentos inspectivos: controle pedagógico, execução disciplinar, eficiência administrativo-financeira, avaliação dos estabelecimentos de ensino, auditoria.

### 2.1. Procedimentos

Nas instituições de ensino superior o seu desempenho reveste, na actualidade, um sentido mais forte que se traduz na responsabilização acrescida destas instituições na gestão interna da melhoria da qualidade e desempenho e na liderança efectiva deste processo e sua disseminação a todos os membros da comunidade universitária. Mais do que os “actores” externos representados pelo corpo de inspectores, é a instituição que se impõe como primeiro actor de uma mudança organizacional, pedagógica e científica que permite fortalecer a sua posição e consideração entre os seus pares. Para tanto a IG deve assumir uma atitude pró-activa prestando apoio ao processo de melhoria de qualidade das instituições de educação terciária, estimulando a criação de uma cultura de avaliação, de inovação e de mudança favorável à afirmação nacional e internacional deste subsistema de ensino.

Países há em que a respetiva Inspeção abarca diversos subsistemas de ensino, nomeadamente o Ensino Superior ou então este subsistema, devido à sua especificidade e à junção com actividades de investigação, dá lugar a um serviço inspectivo orientado apenas para a Educação Terciária e às actividades de I& D.

Considerando a educação como um bem público, embora com ofertas de diversa natureza (estabelecimentos públicos, não públicos e outros), as funções exercidas pela Inspeção no Sistema Educativo, são objecto de diversas considerações. Cita-se um texto da ADIDE sobre estas funções no domínio da Educação (ADIDE- Federacion, 2004)<sup>91</sup>:

---

<sup>89</sup> IGAENR (2010) – *Guide de l’audit des établissements d’enseignement supérieur et de la recherche en vue de l’optimisation des fonctions de support*. Paris, IGAENR (Policopiado)

<sup>90</sup> Entendida como exame e avaliação da actividade de uma organização, baseada num determinado contexto ou referencial, e cujos resultados devem conduzir a uma melhoria dos resultados.

<sup>91</sup> ADIDE-FEDERACION (2004) - *Documento de referencia para un modelo de inspección de educación*. Zaragoza

*“El ejercicio de la inspección educativa por las Administraciones públicas se debe orientar a:*

*a) Velar por el derecho a la educación de todos los ciudadanos en condiciones de libertad, igualdad y equidad, con el fin de garantizar el pleno desarrollo de la personalidad, en el respeto a los principios democráticos y a los derechos y libertades fundamentales.*

*b) Garantizar el ejercicio de los derechos y la observancia de los deberes de cuantos participan en los procesos educativos, asegurando para ello el cumplimiento de las normas legales.*

*c) Contribuir a la mejora de la calidad de la enseñanza y del sistema educativo.”*

As referências às funções hoje consignadas a um serviço de Inspeção, sobretudo nos ciclos elementares de ensino, incidem nas funções de fiscalização e controle, aconselhamento e de mediação. Este último aspecto decorre da proximidade dos serviços de inspeção em relação às escolas, facilitando-lhes essa missão de “intermediário privilegiado” entre o poder central e a escola.

Tendo em conta a evolução dos sistemas sociais e educativos bem as mudanças sócio-culturais e políticas que se fazem sentir sobre o modelo de organização do sistema educativo e a gestão dos estabelecimentos de ensino, a regulação pela inspeção do ensino superior tem abarcado diversos domínios de que se destacam os seguintes (IGAENR):

### **Função financeira**

*“La fonction financière est constituée de l’ensemble des compétences nécessaires pour élaborer une politique budgétaire conforme à la stratégie de l’établissement, exécuter et piloter le budget en l’orientant vers les résultats et garantir la qualité de l’information financière par la mise en oeuvre des principes comptables.”*

Sub-funções:

- Management-Elaboração do orçamento
- Modelização financeira do plano de desenvolvimento de actividades
- Execução da despesa
- Execução da receita
- Operações de contabilidade e financeiras
- Contrôle interno dos processos
- Função administrativa (académica: deliberações, registos, validade das certificações)

### **Função Recursos Humanos**

*“La fonction ressources humaines est constituée de l’ensemble des compétences nécessaires pour participer à l’élaboration et au pilotage de la politique des ressources humaines dans le cadre d’une stratégie d’établissement, ainsi que pour la mettre en oeuvre. Elle a pour mission d’optimiser la mise à disposition des ressources humaines concourant aux missions de l’établissement et d’assurer une gestion de qualité de ces ressources au bénéfice de l’institution et de ses agents, dans le respect du cadre réglementaire.”*

#### Sub-Funções:

- Management da função RH
- Monitorização da gestão RH
- Gestão administ. E financeira
- Gestão do recrutamento
- Gestão da política de indemnização
- Gestão dos serviços de pessoal
- Monitorização do emprego e salários
- Desenvolvimento dos RH
- Diálogo social
- Acção social
- 

### **Função patrimonial**

*“La fonction patrimoniale est constituée de l’ensemble des compétences nécessaires à l’élaboration d’une politique au service de la stratégie de formation et de recherche de l’établissement, permettant de disposer, pour un coût maîtrisé, des moyens immobiliers nécessaires au bon exercice de ses missions.”*

#### Sub-funções:

- Management das equipas de função patrimonial
- Acompanhamento da política imobiliária
- Construção e operações de manutenção
- Manutenção e gestão do campus-
- Gestão dos espaços
- Gestão dos contratos externos de utilização
- Gestão da segurança e higiene no trabalho
-

## **Função compra**

*”La fonction achat est définie comme ‘la fonction responsable de rechercher et d’acquérir produits, services et prestations demandées en interne, dans les meilleures conditions de coûts, de qualité, de service et d’innovation, tout en maîtrisant les divers risques encourus à court et moyen termes’. Cette fonction a longtemps été marginalisée dans toutes les organisations avant d’émerger progressivement. Le secteur public a connu la même évolution “.*

De acordo com anteriormente assinalado há que atender:

- Liberdade de acesso público
- Igualdade de tratamento dos candidatos
- Transparência dos processos
- Sub-funções:
  - Organização do sector
  - Política de compras
  - Identificação das necessidades
  - Assinatura de contratos
  - Execução dos contratos
- Sistema de Informação (alunos e sociedade: fiabilidade, público conhecimento).

Tendo em consideração a especificidade do subsistema de ensino superior e autonomia crescente das Universidades, as funções atribuídas ao serviço central da I. G., têm vindo a adaptar-se ao Estatuto e Missão das Universidades e dos outros estabelecimentos de ensino superior introduzindo novas valências à actividade inspectiva.

O planeamento da acção inspectiva exige o cumprimento de um conjunto de etapas que abarcam o conhecimento e estudo da situação, o trabalho de campo ou verificação e a fase final ou conclusão. Forma comum de actuação é a comunicação ex-ante da realização da actividade de inspecção; da informação preliminar e/ou final sobre o andamento dos trabalhos; da confidencialidade do trabalho até ao termo da missão (Artigo 7 do Decreto nº 27/2011, de 25 de Julho).

Relativamente à actividade de inspecção em Portugal, o Regulamento n 189/2013 de Maio 2013, da IGEC – Regulamento de Procedimento de Inspeção - Inspeção Geral de Educação e Ciência, no art 2º (Âmbito) refere:

*“visa definir os aspectos procedimentais e de atuação da IGEC no exercício da sua atividade de controlo, auditoria, fiscalização, acompanhamento e avaliação do funcionamento do sistema educativo no âmbito da educação pré -escolar, dos ensinos básico, secundário e*

*superior, incluindo os serviços de ação social, da educação extraescolar, da ciência e tecnologia, bem como dos serviços e organismos do Ministério da Educação e Ciência (MEC), e ainda do serviço jurídico - contencioso decorrente da prossecução da sua missão.”*

Por sua vez, o art 23 – instrumentos de apoio à actividade de inspecção – estabelece que, *“as atividades de inspeção previstas nos artigos 12., 13., 14. e 15. do presente Regulamento concretiza -se em manuais, roteiros ou guiões que contêm:*

- a) O enquadramento da atividade;*
- b) Os objetivos;*
- c) A metodologia;*
- d) O âmbito e duração;*
- e) A estrutura do produto/relatório por intervenção;*
- f) As referências legais e bibliográficas de apoio à atividade;*
- g) Os instrumentos de avaliação da actividade”.*

Tendo em conta a hierarquia do Governo e a exemplo deste e dos seus órgãos e serviços a Inspeção-Geral (I.G.) destaca-se pelo seu posicionamento na hierarquia de cada um dos ministérios. Organização complexa e com clientes de diversa natureza: organização de ensino superior, laboratórios e centros de investigação, serviços académicos, administrativos e outros bastante diferenciados, professores e alunos, a sua intervenção junto de públicos diferenciados exige procedimentos humanos e profissionais específicos da carreira inspectiva. Entre eles destaca-se a sua capacidade de mobilização e participação alargadas que beneficiam não só os beneficiários directos do sistema educativo, em especial alunos e professores, mas a sociedade em geral.

Havendo formas diferenciadas de conduzir uma intervenção da IG junto das organizações universitárias, o grupo responsável por tal acção deve de assumir um consenso relativamente à postura de acção, ao modelo a seguir, aos instrumentos de análise, à sua apreciação e relato.

Neste caso o modelo CIPO anteriormente referido favorece uma postura unitária e os melhores resultados de uma operação desta natureza. O conhecimento dos princípios orientadores relacionados com a estrutura e o funcionamento do sistema educativo requer, igualmente, o domínio dos diversos aspectos relacionados com a condução e aproveitamento dos seus recursos. Para tanto, o sistema de informação e de recolha de dados tem um papel essencial. Mais ainda, pode antecipar a resolução de conflitos e de situações stressantes em entidades e estabelecimentos de ensino.

A referência às boas práticas institucionais pode ser considerada como uma ousadia na medida em que a mudança operada no ensino

superior a diversos níveis: procura, oferta, qualidade, e Missão das Universidades tem vindo a evoluir. Por outro lado, temos presente que não havendo ‘modelos ideais’ aplicáveis em diferentes países e contextos e a sua evolução no tempo, os exemplos de ontem não o são já hoje, como vão ser distintos de amanhã.

## 2.2. Sistema recolha de informação

A intervenção adequada da IG junto do seu público e perante as responsabilidades que lhe são conferidas pelo ministério depende de diversos factores, nomeadamente dos que respeitam ao sistema de informação educacional, aos indicadores de gestão, à metodologia da sua recolha e tratamento. Estes aspectos orientam a acção da IG. na selecção dos indicadores preferidos e na construção das grelhas de apreciação. Salientamos a utilidade do “*Tableau de bord*”, - entendido como uma recolha sistemática de informação sobre a evolução dos objectivos e dos resultados alcançados - bem como na escolha das fontes, entre as quais referimos:

*“Construire un tableau de bord pour l’enseignement supérieur – un guide pratique”*<sup>92</sup>

*“Guide d’audit des établissements d’enseignement supérieur et de recherche en vue d’optimisation des fonctions de support”*<sup>93</sup>  
*“Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area” (ENQA Raport)*<sup>94</sup>.

A recolha destes indicadores permite reforçar o trabalho das equipas técnicas fornecendo pistas importantes para a selecção e análise da informação bem como para a sua discussão e apresentação. Este processo, reconhecido pela Unesco (2009, 12) como decorrente da evolução das políticas públicas de reforma do próprio sistema e do subsistema de ensino superior em particular, permite (loc. cit.):

- *“D’une part, l’importance de la mise à disposition des informations pour une prise de décision rationnelle n’est aujourd’hui plus à prouver et, dans le cadre des politiques visant à donner plus d’autonomie aux établissements, notamment, la vérification des résultats obtenus par ces établissements devient une obligation.*

- *D’autre part, les gouvernements ont de plus en plus besoin d’informer sur l’état du système d’enseignement supérieur, souvent le*

---

<sup>92</sup> Martin, M. e Sauvageot, C. (2009) – Paris, IIPÉ-UNESCO

<sup>93</sup> Inspection Générale de l’Administration Nationale et de la Recherche. Paris, Ministère de l’Enseignement Supérieur et de la Recherche.

<sup>94</sup> European Association for Quality Assurance in Higher Education. (2009), Helsinki 58 Grateron, Ivan (1999) – “Auditoria de Gestão: utilização de indicadores de gestão no setor público”. In. *Caderno de Estudos*. São Paulo, FIPECAFI, nº 21, MAI/AGO

*pouvoir législatif mais parfois aussi un public plus large. La comparaison internationale pour faire le benchmarking du système est perçue comme prioritaire dans ce contexte.*”

Recorde-se que a construção de um adequado sistema de informação exige que os dados e respectivas informações sejam reconhecidos pela sua validade, fiabilidade e precisão; comparabilidade, homogeneidade de recolha e capacidade de resumir a informação sem a modificar. Daqui decorrem as suas principais características<sup>58</sup> como propõe a Unesco (2009, 31):

- *“sa pertinence ;*
- *sa capacité à résumer l’information sans la déformer ;*
- *son caractère coordonné et structuré, qui permet de le mettre en relation avec d’autres indicateurs pour une analyse globale du système ;*
- *sa précision et sa comparabilité ;*
- *sa fiabilité ;*
- *son actualité (il doit correspondre à des informations portant sur des années récentes).”*

Registamos ainda, a sua classificação segundo critérios de natureza, objecto e âmbito.

### **Indicadores de gestão**

<i>Natureza</i>	<i>Objecto</i>	<i>Âmbito</i>
Eficiência	Resultado	Internos
	Processo	
	Estrutura	Externos
	Estratégicos	
Economia		
Efetividade		
Equidade		
Excelência		
Continuidade		
Legalidade		

A consulta desses trabalhos, sobretudo do primeiro, permite igualmente estruturar uma acção inspectiva que tenha por missão diferentes domínios de actuação. Pelo seu interesse transcrevemos, de um documento do MEN-MESR / IGAENR (França), alguns

considerandos relacionados com a apresentação do “*Guide de l’audit*”<sup>95</sup> e a importância do sistema de informação no desenrolar da actividade da inspecção no ensino superior.

Assim:

*“Les fonctions de suport sont constitués de l’ensemble des compétences qui fournissent des services aux fonctions métier de l’université – formation et recherche – mais sans être en lien avec le coeur de métier. Peuvent être identifiés comme fonctions de support les fonctions ressources humaines, système d’information, achat, la fonction financière, patrimoniale, juridique, la fonction communication, les services généraux, le support aux fonctions electives net aux associations.*

*Les fonctions support se distinguent des fonctions soutien. Peuvent être identifiées comme fonctions de soutien la gestion de la scolarité et de la formation, l’assistance technique et administrative de la recherche, les ressources documentaires, l’informatique scientifique et pédagogique ou encore la médecine préventive. Ces fonctions dépendent directement de l’activité de production, des composantes, des départements de formation et des laboratoires.*

*Le traitement des fonctions support constitue aujourd’hui un sujet majeur pour toutes les grandes organisations publiques et privées.*

*D’une manière générale les enjeux relatifs aux fonctions support sont triples et sont diversement priorisés selon les contextes:*

*-améliorer l’efficacité de l’organisation sur son Coeur de métier en concentrant les capacités des services sur les segments essentiels de l’activité;*

*-procurer des gains em termes de qualité de service à l’usager interne en favorisant la professionnalisation des agentes sur certaines fonctions; faciliter les économies d’échelle en rationalisant les processus qui comportent une forte dimension de traitement de masse (par exemple la production de la paie).*

*Selon la finalité poursuivie (par exemple, des gains de productivité ou une meilleure professionnalisation des agentes), les bénéfices à tirer, tout comme les limites des dispositifs, seront diversement appréciés. Les enjeux peuvent en effet différer d’une fonction support à une autre et d’une organisation à une autre; c’est particulièrement vrai dans la fonction publique en ce qui concerne la gestion des ressources humaines”.*

---

<sup>95</sup> *Guide de l’audit des établissements d’enseignement supérieur et de la recherche en vue de l’optimisation des fonctions de support.* Paris, IGAENR (Policopiado)



Com se refere ainda neste documento de orientação, os indicadores relacionados com o desempenho dos estabelecimentos de ensino superior devem ser devidamente contextualizados, reconhecidos pela gestão de topo dos estabelecimentos de ensino e ter em consideração o seu projecto de desenvolvimento e mudança. Para o exercício da sua actividade corrente cabe à Inspeção-Geral ter conhecimento da situação e evolução da rede, dos seus pontos fortes e dos pontos fracos do seu funcionamento; das situações de pré-ruptura e das ameaças que pairam sobre a rede de estabelecimentos. Tal permite um tipo de actuação que tenha em atenção os seguintes aspectos:

1. Recolha de informação e a construção de grelhas de análise (Standarts) relativas ao desempenho das instituições e ao cumprimento da legislação em vigor;
2. Acompanhamento do desempenho das instituições no cumprimento dos objectivos estabelecidos no âmbito das políticas nacionais de formação e de investigação;
3. Colaboração com outras entidades oficiais na recolha, tratamento e divulgação de informação relacionada com as actividades de ensino e investigação;
4. Construção e actualização de banco de dados sobre o sistema de ensino superior, nomeadamente sobre os seus recursos humanos, e sobre as actividades de investigação;
5. Articulação da sua actividade com as instituições, isoladamente e através das suas entidades representativas.

No caso português o conjunto destas funções está facilitada pela participação da IG no sistema de Controlo Interno do Sistema Financeiro do Estado (SCI) - instituído pelo Decreto-Lei n. 166/98, de 25 de Junho, o qual de acordo com um documento da ex-IGCES<sup>96</sup>:

*“(...) está colocado na dependência do Governo e funciona em especial articulação com o Ministério das Finanças. Integram-no as inspeções-gerais dos vários setores, a Direção-Geral do Orçamento, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e os órgãos e serviços de inspeção, auditoria ou fiscalização que tenham como função o exercício do controlo interno.*

*O SCI compreende os domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial e visa assegurar o exercício coerente e articulado do controlo no âmbito da administração pública.*

*Com esta atividade visa-se: Assegurar, de forma sistemática, a realização de auditorias administrativas e financeiras ao sistema e aos procedimentos de controlo interno das escolas, instituições de ensino*

<sup>96</sup>

[http://www.ige.min-edu.pt/content\\_01.asp?BTreeID=03/01&treeID=03/01/02&newsID=789](http://www.ige.min-edu.pt/content_01.asp?BTreeID=03/01&treeID=03/01/02&newsID=789) 26NOV13

*superior e ciência, e organismos do MEC, identificando e intervindo em áreas de risco ou rubricas/agregados orçamentais relevantes do Orçamento do MEC, de modo a garantir o cumprimento dos princípios da legalidade, da regularidade e da boa gestão ao nível dos recursos financeiros, humanos e patrimoniais.”*

### **3. Expectativas de acção**

O êxito do funcionamento de uma organização inspectiva depende ainda da sua organização e desempenho, aspectos muito diferenciados relacionados com os canais de comunicação, procedimentos, partilha do poder institucional, cooperação e abertura. Independentemente das questões já referidas em redor das acções a desenvolver pela IG, zelando pelo cumprimento da lei em vigor (conformidade) e considerando devidamente a autonomia das instituições, este serviço central do M. E. tem a responsabilidade de garantir:

- a legalidade dos procedimentos e do cumprimento dos normativos legais;
- o processo de melhoria da qualidade no subsistema de ensino superior;
- o tratamento de informação em que assenta a decisão política.

A situação presente marcada pela actuação de diferentes órgãos de regulação dos estabelecimentos de ensino superior, em particular das Universidades, quer à escala nacional quer internacional, reforça o interesse das actuações das equipas inspectivas e das comissões de inspecção na consolidação e desenvolvimento do subsistema de ensino superior.

No caso da RPM tal decorre do cumprimento da Lei n 27/2009, de 29 de Setembro – Lei do Ensino Superior que estabelece no seu Artigo 3 os diversos objectivos deste subsistema de ensino, quer da aplicação do Decreto n 48/2010, de 11 de Novembro – Regulamento de Licenciamento e Funcionamento das Instituições de Ensino Superior. O Artigo 3 deste documento – Da missão, Dimensão, Designação e Direcção das Instituições de Ensino Superior – estabelece como Missão da Universidade: *“a realização do ensino superior teórico e aplicado, e investigação científica fundamental e aplicada em toos os domínios do conhecimento, na sua plenitude ou universalidade, e actividades de extensão”* (...) em domínios diversificados: ciências naturais; ciências técnicas e tecnologias; ciências sociais e humanas; artes, outros domínios do saber.

Apesar da tipologia de estabelecimentos definidas na referida Lei – Artigo 1: Definições – (das Academias, às Universidades), a Lei do Ensino Superior estabelece, no entanto, um conjunto de obrigações comuns a todas elas (Artigo 2 da Lei n 27/2009, de 29 de Setembro)

que obriga estas instituições à “*participação no desenvolvimento económico, científico, social e cultural do país, da região e do mundo*”. Contudo, no seu dia-a-dia, estas têm de dar resposta a questões simples relacionadas com o caminho a prosseguir e a resposta a questões simples relacionadas com a eficiência e eficácia dos serviços. Mais ainda, devem dar atenção à opinião pública pactuando de forma consistente para a criação de uma atitude favorável ao reconhecimento da qualidade do ensino, da validade dos seus diplomas e certificados, da melhoria dos processos académicos e organizacionais.

Estas perspectivas privilegiam a construção de sistemas abertos, com larga influência na melhoria nos resultados das operações, na consistência dos serviços e na participação dos cidadãos em relação à construção de organizações sociais mais amigas e facilitadores do exercício dos direitos dos cidadãos. Se aplicadas ao “mercado da educação” transcrevemos, de Hélder Carrasqueira (2003), o seguinte:

*“As particularidades do mercado da educação, a intervenção do estado na regulamentação, promoção, orientação e financiamento da educação, são um facto em todos os países e justifica-se nomeadamente por três razões, de acordo com Eicher (1997):*

- a) A natureza semi-pública do bem educação, decorrente do conjunto de externalidades que produz<sup>97</sup>;*
- b) A informação incompleta que chega aos indivíduos, a falta de transparência do mercado e a existência de risco relativamente ao investimento efectuado<sup>62</sup>;*
- c) A necessidade de aumentar os níveis de equidade na distribuição e consumo de educação<sup>63</sup>”.*

O acompanhamento e o controlo do sistema educativo, nomeadamente no que respeita ao cumprimento da legislação, ao desempenho das organizações escolares e do pessoal passando pela responsabilidade dos serviços de inspecção traduz-se não só num melhor desempenho e resultados, como na melhoria da qualidade do desempenho e contributos ao desenvolvimento. E, como assinala Muzio M. Gola,<sup>64</sup> “*Quality in University formation concerns, obviously, the calibre of the results of the teaching and learning process.*” Só depois de haver respostas para estas questões, podemos avançar para a meta seguinte, marcado pela inovação<sup>65</sup> e excelência<sup>66</sup>.

A inovação anda associada à mudança, à produção e ao aperfeiçoamento, noções que no domínio da educação têm por base uma alteração dos modelos e dos programas de formação, dos contextos e das aprendizagens escolares contempladas em programas de acção e

---

<sup>97</sup> Uma população educada adquire um conjunto de comportamentos com repercussão positiva no todo global, como sejam: hábitos e práticas correctas no

de renovação social ou pedagógica; a excelência à produção de resultados e desempenho; da organização; motivação e participação.

Note-se que embora independentes, os processos de avaliação e de inspeção do subsistema de ensino superior devem estar devidamente articulados de forma a permitir rendibilizar os custos, facilitar a comunicação e as sinergias dentro do sistema educativo. Por isso considera-se que a avaliação e a inspeção devem ser utilizadas como pilares de reforma e de regulação do sistema, regulação para a qual concorrem outras entidades nomeadamente as que têm a responsabilidade da Acreditação das Instituições e dos programas de estudos.

---

62 O consumidor possui pouca informação sobre a formação a adquirir e diferentes capacidades para a descodificar. Acresce que a educação superior é uma compra rara (bem de experiência) cujas características relevantes apenas podem ser verdadeiramente aferidas pelo consumo. Logo, confiar apenas no preço levaria a uma falência do mercado; acresce que os produtores possuem informação sobre os produtos que não está disponível para os consumidores, criando assim uma assimetria do mercado.

63 Visa-se garantir a igualdade de oportunidades que todos os cidadãos devem gozar, independente das suas capacidades financeiras, de forma a que ninguém com capacidade fique excluído do processo;

64 Premises to accreditation: a minimum set of accreditation requirements.

In: [http://enqa.eu/files/workshop\\_material/Italy1.pdf](http://enqa.eu/files/workshop_material/Italy1.pdf) 1NOV13

65 Cf: Premises to accreditation: a minimum set of accreditation requirements.

In: [http://enqa.eu/files/workshop\\_material/Italy1.pdf](http://enqa.eu/files/workshop_material/Italy1.pdf) 1NOV13

66 ENQA (2008) – Internal quality assurance and the standards and guidelines.

Helsinquia, ENQA

dos seus elementos; à satisfação do público e dos seus clientes; à imagem social construída ao longo do tempo.

Recordamos o que, em tempo, defendemos em relação a uma IG (a IGCES):

*“- mantenha e aprofunde o seu relacionamento com as instituições de ensino superior e do sistema científico e tecnológico estabelecendo com estas um diálogo oportuno e transparente em torno do cumprimento da conformidade da lei e das boas práticas institucionais;*

*- dê 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;*

*- prepare convenientemente os seus procedimentos garantindo que os roteiros das acções a desenvolver sejam elaborados em articulação com as instituições de ensino superior e do sistema científico e tecnológico;*

*- atenda convenientemente à formação dos seus agentes;*

*- dê divulgação adequada das suas iniciativas e dos resultados das suas acções.*

*Do conjunto destas acções e iniciativas, baseadas em ‘boas práticas institucionais’, é de esperar:*

*- o seu contributo na mudança do sistema;*

*- o desenvolvimento de condições favoráveis para a Inovação;*

*- o reconhecimento pelos seus pares;*

*- o desenvolvimento de sinergias com outros órgãos institucionais.”*

Outras questões e princípios de actuação podem ser referidos. Estes datados no tempo antes da extensão da avaliação institucional conduzida internamente ou já por organismos internacionais e da implementação do processo e acreditação, parecia adequado para uma melhor articulação com as práticas e os procedimentos em uso no ensino superior português.

### **3.1. Melhoria da prestação dos Serviços**

O interesse que na actualidade têm vindo a merecer as questões relacionadas com o ensino superior nomeadamente as que respeitam a sua procura social, os conteúdos de ensino, as condições de acesso, a democratização, a gestão pedagógica e administrativa, os custos e financiamento, a inserção dos alunos no mercado de trabalho, a qualidade, etc., justifica uma referência aos compromissos do Estado para com os estabelecimentos de ensino tendo em conta a relevância da formação dos recursos humanos e suas actividades de I& D.

Justifica-se assim que a acção da I. G. atenda ao contexto de uma sociedade em mudança, aberta à inovação e aos desafios que se

colocam ao sistema de ensino e de investigação, pelo que se pode pedir a este serviço central uma actuação seguindo os princípios orientadores estabelecidos no seu programa de acção. Nestas circunstâncias o respectivo plano, articulado com as prioridades do Governo, deve abarcar um conjunto de preocupações que permitam, no seu todo:

- melhorar a gestão da organização e das organizações sob tutela,
- promover a mudança de atitude dos seus actores,
- promover a qualidade do ensino,
- promover a melhoria do sistema (funcionamento, desempenho, resultados),
- aproximar a organização do respectivo cliente.

Estas aspectos traduzem-se nas actividades correntes de uma I.G. que deve ter consideração, na sua organização e desempenho assuntos muito diferenciados relacionados com os canais de recolha e uniformidade de comunicação, de procedimentos, de partilha do poder institucional e de abertura, que permitam assegurar um bom desempenho dos serviços inspectivos, nas suas diversas formas e obrigações; a adequada abertura à sociedade civil e um compromisso contínuo para com o Governo e as políticas educativas do país. No âmbito desta acção a Provedoria, visando a salvaguarda, defesa e promoção dos direitos e interesses legítimos dos cidadãos fomenta também a equidade e justiça do Sistema Educativo. Na sua essência traduz-se na análise e tratamento de queixas dos utentes e agentes do Sistema Educativo, podendo evoluir para um procedimento disciplinar, sob a forma de inquérito ou de processo disciplinar.

Tomando como referência o caso português, refere-se o caso da IGEC (Reg.189/2013 – Maio) que determina:

*“1 — As atividades inspetivas integradas no programa de provedoria consistem no atendimento, análise e resposta às queixas e aos pedidos de informação apresentados pelos utentes e agentes do sistema educativo, pretendendo contribuir para a prevenção e resolução dos problemas e conflitos surgidos no meio escolar, nas entidades do sistema científico e tecnológico, nos serviços de ação social e nos serviços e organismos do MEC.*

*2 — As ações inspetivas com carácter externo desenvolvidas no programa de provedoria designam -se por “averiguações”, nos termos da alínea e) do n. 2 do artigo 2. e da alínea c) do artigo 4., ambos do Decreto Regulamentar n. 15/2012, de 27 de janeiro”.*

Do Reg.189/2013 – Maio2013, da IGEC regista-se a importância da acção disciplinar e do processo de contra-ordenação:

- a primeira, *“constitui o conjunto de procedimentos de natureza disciplinar desencadeados com vista ao esclarecimento de factos que perturbem o normal funcionamento dos estabelecimentos de educação e ensino e dos serviços e organismos do MEC, à reposição da sua normalidade e ao apuramento de eventuais responsabilidades.(...)”*,

- a segunda, *“visa a reacção aos ilícitos de mera ordenação social que se verifiquem no âmbito das competências legalmente atribuídas à IGEC neste domínio, cabendo-lhe instaurar, instruir e decidir ou remeter à entidade competente para decisão, os respetivos procedimentos.”*

A melhoria da prestação dos serviços de inspecção diz não só respeito a esta organização, mas exerce a sua influência sobre os estabelecimentos que visita, os “clientes” externos ou sejam as instituições de ensino que fazem parte do mesmo subsistema. É necessário que num processo inspectivo se atenda também a aspectos da vida quotidiana da organização, relacionados com o seu desempenho, a fiabilidade e segurança das informações e as com relações com o público, tais como a empatia e a prontidão.

Nestas circunstâncias pode ser oportuno salientar que a acção da I. G. não se deve circunscrever a intervenções pontuais, mas sim respeitar um plano de observação e recolha de indicadores sobre o desempenho do sistema. Desta informação resulta um conjunto de “memórias” indispensáveis à concepção e desenvolvimento de medidas de política educativa, orientadas por princípios estruturantes que assegurem:

- a sua continuidade e flexibilidade, garantindo que a formação da classe docente mantenha a estabilidade do sistema adaptando-se, embora, à sua evolução constante. Não faz sentido que as estratégias educacionais sejam constantemente alteradas sem o resultado da avaliação dos modelos anteriormente desenvolvidos;

- a inovação e actualidade, ou seja, as medidas em execução devem por si e nas suas acções, acompanhar as diferentes correntes de pensamento, promovendo a inovação das práticas pedagógicas e não constituir-se como um entrave;

- a motivação e o envolvimento, isto é, a acção educativa deve ter presente as necessidades e as expectativas dos seus actores, respondendo-lhes o melhor possível e chamando-os a participar no processo formativo e na revolução pedagógica das escolas;

- a eficácia e a qualidade, garantindo que as deliberações e as iniciativas ministeriais tenham em consideração os resultados das acções anteriores, de modo a garantir melhores resultados futuros, sem comprometer a qualidade do ensino, das aprendizagens e o clima organizacional das nossas escolas.

De acordo com o acima referido e à experiência acumulada por diversos actores; sociais ao nível da gestão de programas/projectos e instituições universitárias, entendemos que a comunidade científica e universitária no seu conjunto só ganhará se esse saber for partilhado e desenvolvido em parcerias de âmbito nacional e internacional, no contexto do desenvolvimento de diversos programas e acções já assinaladas. Mais ainda, parece-nos útil que merecendo o subsistema do ensino superior uma atenção redobrada devido aos investimentos realizados, às expectativas da população jovem, à procura e à necessidade de consolidação de uma rede não oficial (ainda não estabilizada), há que fomentar um trabalho crítico actuante com vista à melhoria de funcionamento global do sistema e à eventual correcção de algumas das suas disfunções.

Da conjugação destas parcerias, pode resultar a melhoria dos níveis de eficiência e equidade, de qualidade e satisfação, conducentes a:

- partilha do saber e melhor desempenho das entidades, instituições e indivíduos integrados neste subsistema de ensino,
- melhoria do funcionamento das instituições favorecendo a sua aproximação com os cidadãos e com o poder central por forma a contribuir para as tomadas de decisão política mais adequadas ao crescimento sustentado, à inovação, à mudança e aos desafios relacionados com o desenvolvimento da sociedade portuguesa e à competição internacional.

-

### **3.2. Benchmarking**

A construção das diferentes iniciativas e das reformas que acompanham as medidas de política educativa, exige o cumprimento de um conjunto de etapas que marcam a concepção, desenvolvimento e avaliação desses passos e medidas. Neste aspecto deve contemplar o preenchimento de diferentes fases que assinalam a elaboração dessas políticas, e a referência às diferentes iniciativas e aproveitamento das sinergias e dinâmicas facilitadoras da participação activa, do desenvolvimento de projectos e de propostas facilitadoras da construção de uma identidade que possa acompanhar as diferentes fases de elaboração e execução dessas medidas. A mobilização e a participação alargadas beneficiam não só os beneficiários directos do sistema educativo, em especial alunos e professores, mas a sociedade em geral.

Neste domínio é adequado seguir as boas práticas institucionais relacionadas com o *benchmarking*, encarando o desempenho de organizações sociais tidas como referência, e tido como um exercício de comparação com outras organizações e as suas práticas, no sentido de



recolher os melhores exemplos e práticas que possam interessar ao sistema binário. Tendo presente um texto da OECD<sup>98</sup> (1994):

*“Benchmarking is becoming a central instrument for improving the performance of the public sector. This development reflects that under the right conditions comparison can be an important driver of performance.*

(...)

*The basic idea behind benchmarking is simple:*

- *Find an organisation that is best at what your own organisation does;*
- *study how it achieves such results;*
- *make plans for improving your own performance;*
- *implement the plans; and*
- *monitor and evaluate the results.*

*In other words: benchmarking is to identify and implement best practice”.*

Neste sentido, uma organização que escolhe este processo de identificação das melhores práticas no sentido de adoptar os melhores resultados de Qualidade, deve procurar escolher os melhores indicadores que possam garantir o melhor desempenho organizacional (op. cit., 5):

### **Benchmarking: processos e resultados**

What is benchmarked?	Against what is an organisation benchmarked?	
	Other organisations	Standard
Process	Best Practices	Quality Models
Results	Performance Indicators	Performance Standards

Realça ainda o referido documento, os passos fundamentais que garantem a sua aplicação (op. cit., 6):

- “- *Pressure for improvement*
- *Planning of study*
- *Understanding existing processes*
- *Selecting indicators*

<sup>98</sup> OECD-PUMA - *International Benchmarking - Experience from OECD Countries* (1997) <http://www.oecd.org/governance/budgeting/1902957.pdf> 1NOV13

- *Selecting benchmarking partners (or standard)*
- *Collecting and comparing data*
- *Relating process and results*
- *Planning and implementing improvements*
- *Monitoring and evaluating”*

A este respeito transcreve-se uma proposta, datada no tempo, sobre um programa de intervenção neste domínio (cf: IGCES, 2002) – “*Programa de acção para a melhoria da qualidade no ensino superior*”: - pilares fundamentais do programa, partilhado com as instituições de ensino superior, com vista a:

- fomentar o exercício de autonomia e a responsabilização das instituições de ensino superior perante o governo e os cidadãos;
- melhorar os requisitos comuns de qualidade relativos ao funcionamento e ao desempenho das instituições de ensino superior;
- contribuir para a melhor definição, execução e avaliação da política nacional para o ensino superior, ciência e tecnologia.

#### 1 - Facilitação da comunicação inter-institucional

Estreitar o seu relacionamento com as instituições de ensino superior estabelecendo com estas um diálogo oportuno e transparente em torno do cumprimento da conformidade da lei e das boas práticas institucionais.

#### 2 - Divulgação das “boas práticas”

Desenvolvimento de iniciativas promotoras da divulgação de informação relacionada com o cumprimento da lei e das “boas práticas” institucionais. Realização de encontros, orientados para públicos distintos e incidindo sobre temas.

#### 3 - Melhoria dos “projectos” de gestão

Melhoria dos “projetos de gestão” (administrativa, pedagógica e científica) das instituições de ensino superior.

O desenvolvimento desta iniciativa poderá ser realizada com base nos elementos disponíveis na I.G. sobre o funcionamento das instituições de ensino superior, através da apreciação de indicadores regulares de funcionamento que fazem parte de um “tableau de bord” das intervenções, na forma de auditorias, a realizar pela I. G.

#### 4 – Co-responsabilização das instituições nos resultados.

Tendo em conta as obrigações das instituições de ensino superior relativas ao cumprimento de requisitos comuns de qualidade e a função do Estado nesta matéria, subsidiária da sociedade e das instituições, as instituições de ensino superior têm assumir as suas responsabilidades

em função da natureza e do projecto que rege a sua estrutura, organização e o seu funcionamento.

#### 5 – Avaliação e partilha

Partilha de informação no sentido de esbater conceitos elitistas e centralizadores do poder (deficiente auscultação dos actores sociais envolvidos; falta de valorização das boas práticas; deficiente avaliação do desempenho; ausência de regionalização das decisões).

#### Envolvimento das Instituições em Programa Comum de Incentivo à Qualidade das Instituições de Ensino Superior

- Promoção dos valores e das práticas relacionadas com o processo de democratização do sistema educativo e da melhoria da eficiência e qualidade deste sistema e do sistema científico e tecnológico nacional no sentido de contribuir para o desenvolvimento global da sociedade portuguesa e para a afirmação das comunidades científica e académica no contexto europeu e internacional;

- Promover a igualdade de oportunidades entre as instituições integradas naqueles sistemas e o desenvolvimento e projectos de âmbito nacional e internacional que reforcem a capacidade de intervenção destas instituições e a afirmação do direito de cidadania nacional e europeu;

- Incentivar a construção e a consolidação dos projectos educacionais, de formação e de investigação científica no respeito pela identidade e natureza das instituições de ensino superior e da especificidade da investigação realizada;

- Respeito pela autonomia consagrada na lei das instituições de ensino universitário e politécnico de natureza oficial e responsabilização acrescida das demais instituições de natureza concordatária, particular e cooperativa na construção de práticas de autonomia consubstanciadas na identidade, afirmação e qualidade dos seus projectos educacionais, de investigação e de desenvolvimento;

- Zelar pelo bom desempenho das instituições de ensino superior e de investigação no respeito pelo cumprimento da legislação em vigor e do respeito pelos direitos dos cidadãos;

- Melhorar o funcionamento das instituições e o desenvolvimento de uma cultura de qualidade nas actividades de docência, investigação e de cooperação com a sociedade de modo a contribuir para a afirmação dos sistemas de ensino superior e científico e tecnológico no contexto europeu e internacional;

- Promover a articulação necessária com as instituições integradas nos sistemas educativo e científico e tecnológico, isoladamente e com as suas entidades representativas.

- Articulação em rede / ligações internacionais (ENQA, SICI)

- Análise dos sistemas e indicadores internacionais (IPE, OCDE, IREDU)

## Qualidade

Trois sens associés à l'assurance qualité

Terme	Question centrale	Objectif	Action
Évaluation de la qualité	Comment mesurer la qualité?	Mesurer la qualité	Mettre en œuvre une évaluation
Assurance de la qualité	Comment garantir la qualité?	Montrer que la qualité est là	Vérifier la qualité
Management de la qualité	Comment obtenir la qualité?	Gérer la qualité	Mettre en œuvre des procédures et une culture de la qualité

Source : Fave-Bonnet (2007), compilation du Conseil supérieur de l'éducation.

### 3.3. Qualidade / Auditorias de Qualidade

Sendo a qualidade uma meta a atingir em qualquer instituição de ensino superior, importa referir a alguns aspectos relacionados com este atributo. Entre as organizações internacionais que têm dado um contributo para a análise actual e prospectiva do ensino superior contase a OCDE que através da Direcção de Educação e do CERI, têm vindo a privilegiar a análise das políticas educativas. De um trabalho de Allies & Troquet (2004) destacamos o dilema que se coloca a muitas instituições universitárias que têm de apostar na qualidade e na sua internacionalização e dar resposta, em simultâneo, a questões relacionadas com a especificidade da sua acção. Assim:

*“La globalisation des échanges commence à toucher les universités nationales un peut partout dans le monde. Pour répondre à cette pression extérieure, chaque établissement cherche plus à s'assurer une notoriété internationale par la recherche que nationale par la pédagogie.*

*La concentration de l'attention et de l'activité sur la recherche conduit, par exemple l'université française à perdre des parts de marche par rapport à d'autres structures d'enseignement supérieur. Une des principales raisons est que le recherche pousse à la spécialisation alors que le marche demande de plus en plus des formations pluridisciplinaires ou transversales.*

*Pour répondre à ces demandes contradictoires de la société, deux scénarios extremes sont présentés; l'un qui tente de maintenir l'esprit universaliste des universités dt l'autre qui pousse les établissements d'enseignement supérieure à toujours plus de spécialisation au nom de l'excellence de la recherche. Entre ceux deux modèles, il y a peut être une voie médiane, difficile, mais combien enrichissante pour la communauté universitaire, à condition cependant de repenser le management universitaire.*

*Dans tout processus de changement, l'erreur majeure est de vouloir confondre la démarche des individus avec celle des organisations. L'Université peut assurément continuer à tenir tous les fils conduisant au développement économique, mais on ne peut pas demander à chaque acteur d'avoir ce profil polyvalent. C'est donc la qualité des liaisons interpersonnelles et leur management qui fera la qualité des universités de demain."*

Pelo seu interesse transcrevemos, do *Dictionnaire Encyclopédique de l'Administration Publique*, o conceito principal de Qualidade, na perspectiva do NPM:

*QUALITÉ PUBLIQUE (Public Quality Management)<sup>99</sup>*

*"La qualité publique comporte une dimension " micro " liée aux prestations publiques et une dimension " macro " liée aux politiques publiques; elle se réfère à leur aptitude à remplir les exigences fixées sur les plans légal, technique, politique et de service.*

*Historiquement, la qualité a d'abord été utilisée dans la Grèce antique comme un idéal d'excellence (aretê) (Reeves et Bednar, 1994), expression d'une vision absolue et inaccessible de la qualité guère compatible avec les ressources limitées affectées aux organisations publiques. La qualité a ensuite été définie comme la 'conformité avec certaines spécifications'. Originellement axées sur les produits industriels (armement), ces spécifications 'techniques' étaient plutôt le fait de producteurs soucieux de livrer des marchandises présentant une qualité toujours égale. L'idée de conformité avec des standards techniques ou juridiques reflète bien l'essence même de l'action publique et de l'idéal type bureaucratique imaginé par Weber, soit le respect des bases légales et le traitement identique (égalitaire) des bénéficiaires, une des valeurs de la bonne gouvernance administrative présente dans de nombreux pays (OCDE, 1996; Hondeghem et Vandenabeele, 2005).*

*Cette conception technique de la qualité doit être complétée par la 'perception' qu'en ont les bénéficiaires, une des idées fondatrices du management de la qualité (Deming, 1986). La satisfaction des bénéficiaires n'est pas une variable absolue, car elle implique une comparaison entre un niveau d'attente par rapport au service (public) et les prestations réellement obtenues (Averous et Averous, 1998; France Qualité Publique, 2006). Issue du marketing, l'idée de satisfaire les besoins des clients se retrouve dans le fameux 'fitness for use' du pionnier Juran, et de façon plus détaillée dans la définition normalisée de la qualité (ISO 8402): " La qualité est l'ensemble des*

---

<sup>99</sup> Bibliothèque et Archives Canada, 2012 | ISBN 978-2-923008-70-7 (En ligne)  
[http://www.dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/17/Index\\_par\\_mot.enap?by=word&id=1929JUN13](http://www.dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/17/Index_par_mot.enap?by=word&id=1929JUN13)

*caractéristiques d'une entité qui lui confèrent l'aptitude à satisfaire des besoins exprimés et implicites. “*

Na sequência da expansão quantitativa dos sistemas de ensino e da importância reconhecida à educação como factor de mudança social, a qualidade manteve-se na agenda das preocupações da Unesco, lendo-se num documento do IPE (1988, 1)<sup>100</sup>, que reconheceu:

*“parmi ceux qui dénoncent ‘la baisse du niveau de l’éducation’ et qui réclament des mesures pour améliorer la situation, on retrouve aussi bien des parents d’élèves, des enseignants et des employeurs que des administrateurs, des planificateurs et des responsables politiques. Dans de débat, il est évident que tout le monde n’entend pas toujours la même chose par ‘qualité de l’éducation’ “. Mais, ainda, tendo em conta que o conceito de qualidade é relativo e que “en fait, les critères de qualité doivent résulter des objectifs du système scolaire concerné, lequel doit, à son tour, se fonder sur les conditions et les besoins du pays (...) les objectifs et les normes en matière de rendement ou d’excellence du système éducatif ne sont pas prescrits une fois pour toutes, mais ils doivent être revus à la lumière du processus de développement”.*

Estas razões justificam que uma análise cuidada deste fenómeno deve ter em conta o contexto social que determina os *inputs* do sistema educativo, mas também os processos pedagógicos e os resultados, respondendo às necessidades da população em geral e não apenas de algumas das suas ‘élites’. 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 terão contribuído a enorme segmentação do mercado de trabalho registada hoje em dia, bem como a constante mutação técnica e tecnológica que tem permitido à nossa sociedade construir a era da informação.

As práticas da Qualidade no ensino andam associadas ao cumprimento rigoroso das metas estabelecidas, o que facilita os processos seguintes de inovação e de excelência, uma das metas ideias a atingir pelos sistemas educativos. Neste sentido os participantes da Conferência da Unesco (1998), na “*Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação*” defenderam:

*“Da Visão à Ação - Artigo 11*

*Avaliação da qualidade*

*a) A qualidade em educação superior é um conceito multidimensional que deve envolver todas as suas funções e atividades: ensino e programas académicos, pesquisa e fomento da ciência, provisão de pessoal, estudantes, edifícios, instalações, equipamentos,*

---

<sup>100</sup> IPE (1988) – Aspects qualitatifs du développement de l’éducation. Paris, IPE

*serviços de extensão à comunidade e o ambiente acadêmico em geral. Uma auto-avaliação interna transparente e uma revisão externa com especialistas independentes, se possível com reconhecimento internacional, são vitais para assegurar a qualidade. Devem ser criadas instâncias nacionais independentes e definidas normas comparativas de qualidade, reconhecidas no plano internacional. Visando a levar em conta a diversidade e evitar a uniformidade, deve-se dar a devida atenção aos contextos institucionais, nacionais e regionais específicos. Os protagonistas devem ser parte integrante do processo de avaliação institucional.*

*b) A qualidade requer também que a educação superior seja caracterizada por sua dimensão internacional: intercâmbio de conhecimentos, criação de redes interativas, mobilidade de professores e estudantes, e projetos de pesquisa internacionais, levando-se sempre em conta os valores culturais e as situações nacionais.*

*c) Para atingir e manter a qualidade nacional, regional ou internacional, certos componentes são particularmente relevantes, principalmente a seleção cuidadosa e o treinamento contínuo de pessoal, particularmente a promoção de programas apropriados para o aperfeiçoamento do pessoal acadêmico, incluindo a metodologia do processo de ensino e aprendizagem, e mediante a mobilidade entre países, instituições de educação superior, os estabelecimentos de educação superior e o mundo do trabalho, assim como entre estudantes de cada país e de distintos países. As novas tecnologias de informação são um importante instrumento neste processo, devido ao seu impacto na aquisição de conhecimentos teóricos e práticos.”*

A propósito do financiamento deste subsistema de ensino, a referida Declaração, no seu Artigo 14 – proclama, a propósito do financiamento da educação superior como serviço público:

*“a) O financiamento da educação superior requer recursos públicos e privados. O Estado mantém seu papel essencial neste financiamento. O financiamento público da educação superior reflete o apoio que a sociedade presta a esta educação e deve, portanto, continuar sendo reforçado a fim de garantir o desenvolvimento da educação superior, de aumentar sua eficácia e de manter sua qualidade e relevância. Não obstante, o apoio público à educação superior e à pesquisa permanece essencial, sobretudo como forma de assegurar um equilíbrio na realização de missões educativas e sociais.”*

Como garante da qualidade e do serviço público da educação superior e no âmbito do serviço público que assume perante o sistema e os cidadãos, cabe à I.G. assumir um papel relevante em função dos interesses da qualidade das instituições de ensino que devem estar orientados para o controlo interno da qualidade e para a garantia da qualidade aos clientes. Aqui incluem-se os demais serviços do mesmo

ministério, as instituições de ensino superior, a população académica e a sociedade em geral.

Pela sua importância referimos que o Sistema de Controlo Interno é o complexo de controlos de gestão: financeiro e administrativo, incluindo:

- a estrutura organizacional;
- os métodos e procedimentos coordenados, estabelecidos por lei e pela direcção de uma organização, de acordo com as metas institucionais, com o propósito de:
  - Salvar os seus activos e os seus recursos humanos, financeiros e físicos;
  - Assegurar a veracidade, fiabilidade, integridade e oportunidade dos registos contabilísticos e da respectiva informação financeira;
  - Prevenir e detectar fraudes e erros, atitudes de desperdício, abusos ou práticas anti-económicas ou corruptas e outros actos ilegais;
  - Produzir informação financeira fiável e rápida;
  - Cumprir as leis e regulamentos;
  - Assegurar o cumprimento das políticas de gestão adoptadas e dos planos e procedimentos da organização;
  - Conduzir e executar as suas atribuições / objecto social, programas, projectos, actividades e funções de uma forma regular, produtiva, económica, eficiente e eficaz;
  - Produzir informação de gestão relativa aos resultados e efeitos alcançados.

De acordo com o anteriormente referido, importa dar a maior atenção ao Sistema da Gestão para a Qualidade Total, o qual “*designa uma filosofia de gestão focalizada no cliente, que procura continuamente melhorar os processos através da utilização de ferramentas analíticas e trabalho em equipa envolvendo todos os colaboradores. Existem diversos modelos de TQM, sendo os mais utilizados os seguintes: EFQM, CAF, Malcolm Baldrige (USA), ISO 9004*” e ter sempre presente as grandes metas da qualidade – zeros da qualidade.



## Zeros da qualidade



A referência pública aos objectivos traçados tem por base a elaboração da “*carta de qualidade*”, entendida (op., cit.) como “*instrumento onde é formalizado um compromisso de actuação entre uma organização pública e os seus clientes. Inclui aspectos como a missão, a política e avaliação da qualidade, mecanismos de reclamação e de autoregulação.*” A diversidade de domínios a atender na apreciação da qualidade da prestação de um Serviço, do desempenho de uma instituição e sistema, leva a que sejam consideradas situações específicas que determinam a escolha de indicadores relacionados com o assunto em apreço. No caso das instituições de ensino superior, a A3ES refere, como objectivos da avaliação da qualidade (loc. cit.):

- “- *A melhoria da qualidade das instituições de ensino superior.*
- *A prestação de informação fundamentada à sociedade sobre o desempenho das instituições de ensino superior.*
- *O desenvolvimento de uma cultura institucional de garantia da qualidade.*
- *A garantia do cumprimento dos requisitos que conduziram ao reconhecimento oficial das instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos.*”

Neste sentido e com vista à acreditação dos cursos, é relevante a garantir a qualidade interna, traduzida:

“*na implementação, pelos estabelecimentos de ensino superior, de uma política de garantia da qualidade dos seus ciclos de estudos, bem como dos procedimentos adequados à sua prossecução, designadamente, através da adoção de sistemas internos de garantia da*

*qualidade da sua atividade e pondo em prática uma estratégia para a sua melhoria contínua.”*

Tomando por base uma outra fonte, desta vez um documento do Conseil Supérieur de l'Éducation do Québec, sobre o Ensino Superior:

*“l'assurance qualité à l'enseignement universitaire fait référence à l'ensemble des processus et mécanismes qui permettent d'assurer la qualité des programmes, des établissements ou d'un système national de formation<sup>9</sup>. Pour Vlăscesanu, Grünberg et Pârlea (2004) par exemple, l'assurance qualité est un ‘terme général qui désigne un processus permanent et continu visant à évaluer (estimer, contrôler, garantir, maintenir ou améliorer) la qualité du système, des établissements ou des programmes de l'enseignement supérieur (...). Ces auteurs distinguent généralement l'assurance qualité interne et l'assurance qualité externe: la première désigne les pratiques propres à un établissement (pratiques intra-institutionnelles), alors que la seconde fait référence à celles déployées par un organisme externe (pratiques supra-institutionnelles ou interinstitutionnelles) (Martin et Stella, 2007, p. 38).”*

De outra fonte - IIPE (2011) – transcreve-se o conjunto de pontos a verificar relacionados com o mesmo tema:

## **Part 2: European standards for the external quality assurance of higher education**

- 2.1 *Use of internal quality assurance procedures:*  
External quality assurance procedures should take into account the effectiveness of the internal quality assurance processes described in Part 1 of the European Standards and Guidelines.
- 2.2 *Development of external quality assurance processes:*  
The aims and objectives of quality assurance processes should be determined before the processes themselves are developed, by all those responsible (including higher education institutions) and should be published with a description of the procedures to be used.
- 2.3 *Criteria for decisions:*  
Any formal decisions made as a result of an external quality assurance activity should be based on explicit published criteria that are applied consistently.
- 2.4 *Processes fit for purpose:*  
All external quality assurance processes should be designed specifically to ensure their fitness to achieve the aims and objectives set for them.
- 2.5 *Reporting:*  
Reports should be published and should be written in a style, which is clear and readily accessible to its intended readership. Any decisions, commendations or recommendations contained in reports should be easy for a reader to find.
- 2.6 *Follow-up procedures:*  
Quality assurance processes which contain recommendations for action or which require a subsequent action plan, should have a predetermined follow-up procedure which is implemented consistently.
- 2.7 *Periodic reviews:*  
External quality assurance of institutions and/or programmes should be undertaken on a cyclical basis. The length of the cycle and the review procedures to be used should be clearly defined and published in advance.
- 2.8 *System-wide analyses:*  
Quality assurance agencies should produce from time to time summary reports describing and analysing the general findings of their reviews, evaluations, assessments etc.

### **Part 3: European standards for external quality assurance agencies**

- 3.1 *Use of external quality assurance procedures for higher education:*  
The external quality assurance of agencies should take into account the presence and effectiveness of the external quality assurance processes described in Part 2 of the European Standards and Guidelines.
- 3.2 *Official status:*  
Agencies should be formally recognised by competent public authorities in the European Higher Education Area as agencies with responsibilities for external quality assurance and should have an established legal basis. They should comply with any requirements of the legislative jurisdictions within which they operate.
- 3.3 *Activities:*  
Agencies should undertake external quality assurance activities (at institutional or programme level) on a regular basis.
- 3.4 *Resources:*  
Agencies should have adequate and proportional resources, both human and financial, to enable them to organise and run their external quality assurance process(es) in an effective and efficient manner, with appropriate provision for the development of their processes and procedures.
- 3.5 *Mission statement:*  
Agencies should have clear and explicit goals and objectives for their work, contained in a publicly available statement.
- 3.6 *Independence:*  
Agencies should be independent to the extent both that they have autonomous responsibility for their operations and that the conclusions and recommendations made in their reports cannot be influenced by third parties such as higher education institutions, ministries or other stakeholders.
- 3.7 *External quality assurance criteria and processes used by the agencies:*  
The processes, criteria and procedures used by agencies should be pre-defined and publicly available. These processes will normally be expected to include:
- a self-assessment or equivalent procedure by the subject of the quality assurance process;
  - an external assessment by a group of experts, including, as appropriate, (a) student member(s), and site visits as decided by the agency;
  - publication of a report, including any decisions, recommendations or other formal outcomes;
  - a follow-up procedure to review actions taken by the subject of the quality assurance process in the light of any recommendations contained in the report.
- 3.8 *Accountability procedures:*  
Agencies should have in place procedures for their own accountability.

### 3.4. Auditorias de Qualidade

O conjunto de operações relacionadas com a recolha de informação, tratamento e sistematização tem sobretudo lugar através de auditorias especializadas – Auditorias de Qualidade, das quais transcrevemos a seguinte descrição<sup>101</sup>:

*“L’audit qualité est un examen méthodique et indépendant destiné à mesurer l’écart existant entre les intentions et les actes. On peut aussi dire qu’il s’agit de la mesure de l’écart entre les exigences d’une - ou d’un ensemble – de normes ou directives adoptées par une entreprise et la réalité quotidienne des activités de cette même entreprise.*

*Cet examen est effectué par un auditeur, soit une personne formée et qualifiée pour ce genre de travail. L’auditeur possède des connaissances spécifiques en management de la qualité, en technique de communication et, selon les systèmes à auditer, en législation. Il se réfère pour son travail aux lignes directrices pour l’audit des systèmes de management de la qualité (ISO 19011).*

*Les résultats de l’audit sont consignés dans un rapport d’audit destiné à l’entreprise. Le rapport mentionne les écarts relevés, les points forts et les points faibles identifiés. Il donne également des propositions d’améliorations du système audité. Si l’audit est effectué dans le cadre d’une certification, le rapport indique (tous les 3 ans) si cette dernière peut être renouvelée.”*

A recolha e tratamento desta informação, não sendo um processo isolado, faz parte de um conjunto de procedimentos integrados, desenvolvidos pelas instituições, que têm em comum a análise de indicadores diferenciados do desempenho de unidades/programas, em momentos e contextos distintos. A execução destas operações faz parte de um sistema de gestão de qualidade, do qual apresentamos um exemplo concreto (op. cit.)

#### *“Système de management de la qualité*

*La qualité est la garantie que les prestations et les actes quotidiens correspondent aux intentions annoncées et cela à tous les échelons de l’entreprise. La qualité a pour but d’améliorer les prestations offertes et, partant, d’augmenter la satisfaction du client externe ou interne. Elle est basée sur un environnement de travail dans lequel le cadre de référence est clairement défini et les problèmes analysés de manière collective.*

#### *Gestion de la Qualité*

*Au sein d’une entreprise, qu’entend-on par “gestion du système de management de la qualité” ou, en abrégé, “gestion de la Qualité” ?*

---

<sup>101</sup> [http://www.luisieraigroz.ch/load\\_page.php?num=180](http://www.luisieraigroz.ch/load_page.php?num=180) 29JUN13

*Toute activité est un processus. Ce qui signifie qu'une entreprise est un réseau de processus. Chaque processus doit créer de la valeur : c'est la valeur ajoutée du réseau de processus qui est importante. Les processus sont indépendants de la structure organisationnelle. Ils doivent être mesurables et pilotables. Ils sont connus et utilisés par tous les acteurs concernés.*

*En un mot, un système de management de la qualité consiste à identifier les processus de l'entreprise, à les mettre en oeuvre, les surveiller et les améliorer. On peut aussi dire que la qualité est la garantie que les prestations et les actes quotidiens correspondent aux intentions annoncées et cela à tous les échelons de l'entreprise*

*Elle a pour objet la cohérence entre l'intention et les actes dans la perspective d'une amélioration permanente. Elle se conjugue à tous les niveaux hiérarchiques de l'institution. Elle est l'affaire de tous. C'est le management de l'institution qui donne l'impulsion nécessaire à la mise en œuvre et au maintien de la qualité.*

*La qualité, pourquoi?*

*La qualité a pour but d'améliorer les prestations offertes et, partant, d'augmenter la satisfaction du client externe ou interne. Elle est basée sur un environnement de travail dans lequel le cadre de référence est clairement défini et les problèmes analysés de manière collective. La qualité a pour but de donner vie aux valeurs de l'entreprise, de créer un fonctionnement orienté vers des résultats.*

*Un corollaire à cet objectif est la satisfaction du client, ainsi que celle des collaborateurs. En donnant un cadre de référence, la démarche qualité offre un environnement dans lequel les problèmes sont analysés collectivement, sur la base de faits, et dans lequel il s'agit de rechercher des causes et non des coupables.*

*Les faits sont tirés d'outils d'analyse ou de tableaux de bord. Ils permettent de quitter une vision individuelle subjective pour passer à un énoncé objectif collectif. La qualité suppose donc la mise en place d'un processus d'amélioration continue. Ce processus permet une surveillance constante de la qualité du service rendu. Son bon déroulement dépend d'un certain nombre de facteurs, à savoir :*

*La mise à disposition de ressources adéquates (humaines et matérielles)*

*Un management garant du processus*

*La prise en compte des partenaires externes*

*La méthodologie utilisée pour développer l'action définie*

*Le respect des valeurs de l'entreprise*

*La qualité s'appuie sur les principes suivants :*

*Un processus continu d'apprentissage, d'amélioration et d'innovation*

*L'analyse des actions menées sur la base de critères définis*

*Le management par les processus et par les faits*

*La recherche d'une plus-value dans cette amélioration*

*L'implication du personnel en termes de responsabilité et de délégation*

*C'est de cette manière que toute action est maîtrisée.*

*La qualité est également basée sur:*

*L'existence de rapports de confiance et d'un partenariat entre les acteurs, tant à l'interne qu'à l'externe de l'entreprise*

*Un état d'esprit intégrant la cohérence des actions à tous les niveaux de l'entreprise*

*La communication des corrections faites et des améliorations mises en place*

*L'ensemble des acteurs concernés*

*La simplicité des dispositions prises”*

Pelo seu interesse transcrevemos a sequência de notas relacionadas com um guião de auditoria: “*Guide Audits de la qualité 2013/14 – OAQ*”<sup>102</sup>- Anexo

Completando o conjunto este tipo de análise podemos assinalar como a identificação de uma determinada realidade sistémica é do maior interesse para a melhoria da qualidade dos serviços, do desempenho das instituições e para a sua afirmação em termos de desempenho e de afirmação entre os seus pares. Só com um serviço de Qualidade minucioso e atento, participado e aceite pela comunidade é possível avançar para patamares seguintes onde se inclui a excelência, porta aberta da inovação científica e tecnológica.

Tendo presente a globalização das actividades económicas e dos mercados e a mobilidade acrescida da população escolar, incluindo docentes e alunos, a cooperação universitária internacional tem vindo a surgir como uma solução para a melhoria da qualidade de ensino, da investigação e da formação de RH, aptos a exercerem a sua profissão num mercado cada vez mais alargado e exigente. Por isso o reconhecimento dos programas de formação através de “auditorias externas” e internacionais passou a ser a medida adoptada em diversos países e grupos de países que procuram, desta forma, situar-se em

patamares mais elevados de qualidade, quiçá de excelência e de inovação face à implementação de diferentes consórcios internacionais.

Importa recordar o testemunho de Loureiro (1985, 23): à escola caberá fundamentalmente, estruturar-se de forma a assegurar uma orientação das aprendizagens mais no sentido da orientação do desenvolvimento humano, na transmissão de conteúdos científicos libertando-a, deste modo, da influência da organização social dominante que nela vê, essencialmente, o desenvolvimento da sua função económica e política. Nesta perspectiva e de acordo ainda com aquele autor, à escola caberá romper com um certo ‘determinismo genético’, promovendo a descoberta das aptidões individuais de forma a transformá-la, directa e primordialmente, como “*centro de activação e orientação do desenvolvimento humano*” de todos os seus actores. Acreditamos que esta formação é indispensável ao processo de mudança e de inovação social e tecnológica que a sociedade espera de uma das mais antigas instituições mundiais: a Universidade.

#### **4. Retorno social**

O conjunto de aspectos acima referidos leva-nos a pensar que o contributo das acções de regulação, sobretudo pela intervenção da IG, permite melhorias significativas no sistema e nos próprios serviços auditados. Tal implica estar atento à missão específica das instituições de ensino superior; ao modelo de governo aprovado e aos seus reflexos sobre as atividades de ensino e investigação; aos perfis de recursos humanos; ao partenariado entre diferentes entidades; às responsabilidades para como estado e da sociedade civil. Às organizações de ensino superior, sobretudo às Universidades, cabe um papel fundamental como indutores do desenvolvimento sócio-económico, científico e cultural, no desenvolvimento humano dos cidadãos e na promoção de valores universais relacionados com:

- a intensificação dos processos de democratização do ensino e da própria sociedade, possíveis de estabelecer através de modelos de gestão participada, abertos à diversidade de públicos e às características das comunidades que servem e das estruturas de que são responsáveis;
- a afirmação de processos de inclusão social e académica da população estudantil, de modo a permitir o alargamento progressivo da “esperança de vida” escolar dos alunos em cursos de formação inicial e pós-graduada;
- a promoção de iniciativas capazes de afirmarem uma consciência crítica, colectiva e apta a reflectir sobre os problemas do futuro e do país.

As considerações anteriores são particularmente aplicáveis a contextos demográficos e sociais em que as mudanças acima referidas



estão a evoluir em ritmo acelerado, repercutindo-se em diversos aspectos e domínios de profundidade da nossa sociedade. Além disso prendem-se com a evolução da sociedade de informação e as inovações que a acompanham, pedagógicas e organizacionais, que sugerem a partilha de responsabilidades entre os diferentes clientes do mesmo sistema escolar.

Tendo presente a realidade social e cultural em diversos contextos geográficos do globo, assinala-se como exemplo o programa internacional SACMED, implementado pelo Institut International de Planification de l'Éducation (IPE-UNESCO), constituído por um consórcio de países da África Meridional e Oriental, para a monitorização da qualidade em educação. De acordo com a Carta Informativa do IPE (2006) através do desenvolvimento deste projecto, a comunidade internacional compromete-se a *“melhorar todos os aspectos qualitativos da educação, garantindo os parâmetros mais elevados, para conseguir resultados de aprendizagem reconhecidos e mensuráveis”*.

Se devidamente orientado para a formação de recursos humanos, sobretudo de nível superior, a qualidade da educação constitui um dos pilares fundamentais da modernização humana, cultural, económica e social de qualquer país. Esta nota será tanto mais adequada quanto melhor as aprendizagens se orientarem para as necessidades produtivas locais e contribuírem para a mobilização dos recursos endógenos da região. Tal obriga a que, cumprindo a missão que lhes esta consignada na Lei, as organizações ligadas a actividades educacionais, possam exercer um papel relevante na melhoria e mudança do sistema, no seu desempenho e relações interpessoais e com o público.

#### **4.1. Dignidade, responsabilidade, ética**

De um serviço integrado no edifício organizacional do Sistema Educativo, requiere-se o cumprimento de um conjunto de tarefas de natureza administrativa, estabelecidas na legislação que o suporta, mas também um desempenho funcional marcado pelo cumprimento de preceitos profissionais e éticos que valorizem tais funções e tarefas. Pela sua relação entre clientes e actores muito diferenciados, sobressai a ética pública, sobre a qual registamos o seguinte.

##### **4.1.1. Ética pública <sup>103</sup>**

O exercício da regulação, através de equipas ou de comissões especializadas para procederem à recolha de informação necessária ao processo de melhoria de qualidade e de acreditação das Instituições de

---

<sup>103</sup> C.N.F.P.T. (2009) – *Éthique et service publique*. Paris, INTD (Policopiado)

ensino superior, bem como às actividades das Comissões de Inspecção, exige o cumprimento de normas específicas relacionadas com a conduta pessoal dos seus membros, com a confidencialidade da operação e com eventuais conflitos de interesse que possam existir. Exige, portanto, o respeito por um Código de Ética, ele próprio integrado nos procedimentos usuais de verificação da qualidade das empresas, serviços e instituições de ensino superior.

Do site da Associação dos Psicólogos Portugueses<sup>104</sup>, transcrevemos as noções correntes de ética e de deontologia:

*“Do grego ‘ethiké’ ou do latim ‘ethica’ (ciência relativa aos costumes), ética é o domínio da filosofia que tem por objectivo o juízo de apreciação que distingue o bem e o mal, o comportamento correcto e o incorrecto. Os princípios éticos constituem-se enquanto directrizes, pelas quais o homem rege o seu comportamento, tendo em vista uma filosofia moral dignificante. Os códigos de ética são dificilmente separáveis da deontologia profissional, pelo que não é pouco frequente os termos ética e deontologia serem utilizados indiferentemente.*

*O termo Deontologia surge das palavras gregas “déon, déontos” que significa dever e “lógos” que se traduz por discurso ou tratado. Sendo assim, a deontologia seria o tratado do dever ou o conjunto de deveres, princípios e normas adoptadas por um determinado grupo profissional. A deontologia é uma disciplina da ética especial adaptada ao exercício da uma profissão.(...).”*

Embora os códigos pretendam oferecer uma reserva moral ou uma garantia de conformidade com os Direitos Humanos estes podem, por vezes, constituir um perigo de monopolização de uma determinada área ou grupo de questões, relativas a toda a sociedade, por um conjunto de profissionais.

Completando a noção acima transcrita apresentamos, do

*Dictionnaire Encyclopédique de l’Administration Publique*<sup>74</sup>, outra noção sobre a mesma realidade:

*“L’éthique publique est un nouveau paradigme en sciences sociales qui permet de jeter un regard particulier sur le comportement des agents publics et des acteurs sociaux engagés dans la construction des problèmes publics, sur les dispositifs de régulation des comportements de ces derniers et sur les qualités et les justifications morales des actions publiques.*

*La référence à l’éthique se fait aujourd’hui dans une perspective de démarcation avec d’autres modes de régulation et de visées normatives telles la morale et la déontologie. En éthique appliquée, il est fréquent de dire que si l’éthique est un mode de régulation qui relève*

---

<sup>104</sup> In: <http://www.psicologia.pt/profissional/etica/> 10NOV13

*essentiellement d'une logique autorégulatrice (qui repose sur un idéal de gestion responsable de la marge d'autonomie), les modes tels la morale, le droit et la déontologie s'alignent plutôt sur une logique hétérorégulatrice (ils se basent sur une régulation des comportements qui est imposée par un tiers).*

*Ainsi, lorsqu'est appliquée cette distinction au paradigme de l'éthique publique, il s'avère que le champ du politique n'est plus considéré comme un lieu clos et inatteignable. Il est plutôt abordé comme un espace d'interaction où vient se frotter une pluralité d'intervenants qui veulent influencer l'action publique, mais qui doivent s'autoréguler pour ne pas faire dérailler le système politique.”*

Complementarmente, transcrevemos do *Dictionnaire Encyclopédique de l'Administration Publique*<sup>75</sup>, o significado dos respectivos códigos<sup>105</sup>:

*“Le code de déontologie constitue un document de référence pour les membres d'une profession. Historiquement, le serment d'Hippocrate, prononcé par les médecins depuis la Grèce ancienne, en représente le premier exemple, puisqu'il fixe les règles et les normes d'une pratique médicale ordonnée au bien du patient.*

*La codification de telles règles pour les autres professions a suivi et aujourd'hui, au Québec par exemple, chacune des professions reconnues par la loi possède un tel document de référence qui règle la pratique de ses membres. Dans la fonction publique, où l'on compte un large éventail de professionnels, plusieurs de ces codes de déontologie sont en usage. Ils font la promotion des comportements adéquats et assurent que les prestations de travail sont fournies avec compétence et dans le respect des obligations imposées par les corporations professionnelles qui en sont les gardiennes.*

*Le code d'éthique est une tout autre chose puisqu'il rassemble des règles qui s'appliquent plus largement aux comportements acceptables aux yeux d'une communauté dans tous les domaines de l'action humaine et non seulement dans celui des pratiques professionnelles. Longtemps, les codifications éthiques ont reposés sur les prescriptions morales d'inspiration religieuse. Avec l'avènement des Temps modernes (c'est-à-dire inspirés par la philosophie des Lumières du XVIIIe siècle), on s'est progressivement rendu à l'idée que ces codes d'éthique devaient être adoptés sur la base de valeurs définies et reconnues par des communautés particulières, en tenant compte des lois en vigueur et des*

---

105

74.[http://www.dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/17/Index\\_par\\_mot.enap?by=word&id=22](http://www.dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/17/Index_par_mot.enap?by=word&id=22) 1NOV13

75.[http://www.dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/17/Index\\_par\\_mot.enap?by=word&id=10](http://www.dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/17/Index_par_mot.enap?by=word&id=10) 1NOV13

*bonnes mœurs. Cette notion sera revue ultérieurement, lorsqu'on aura pris la mesure de la discipline qui lui offre son contenu.”*

Outras versões completam o significado e aplicação do Código Deontológico. Do “*Manuel d’audit interne pour les Inspections Générales des Ministères*” (USAID/CIGM, 2007, 23), transcrevemos o seguinte:

*“ Code de déontologie*

*Le Code de Déontologie a pour finalité de promouvoir une culture morale au sein de la profession d’audit interne au niveau des inspections générales des ministères.*

*En usant d’intégrité, les auditeurs internes établissent la confiance et offrent la base de cette confiance en leur jugement. Les auditeurs internes des inspections générales accomplissent honnêtement leur mission, dans le respect de la loi, tout en apportant leur contribution aux objectifs légitimes et moraux de l’organisation. Les auditeurs internes des inspections formant le CIGM font preuve du plus haut niveau d’objectivité professionnelle en recueillant, en évaluant et en communiquant l’information.*

*Les auditeurs internes tirent une évaluation équilibrée de toutes les circonstances appropriées et ne sont pas influencés à l’excès par leurs propres intérêts ou par d’autres. Les auditeurs internes des inspections générales formant le CIGM évitent les activités et les relations qui pourraient être pressenties comme des éléments fragilisant leur objectivité.*

*Les auditeurs internes des inspections générales respectent la valeur et la propriété de l’information qu’ils reçoivent et ne divulguent cette information qu’avec l’autorisation du pouvoir approprié, à moins qu’il n’existe une obligation légale ou professionnelle de la divulguer. Les auditeurs internes des inspections générales des ministères doivent utiliser l’information avec prudence et non pas à leur avantage personnel.*

*Les auditeurs internes des inspections générales formant le CIGM appliquent la connaissance, les compétences et l’expérience nécessaires à leur rôle. Ils réalisent leur mission conformément aux Normes et s’engagent à poursuivre leur formation continue.”*

As considerações anteriores reforçam o sentido destes princípios<sup>106</sup> que são igualmente expressos na legislação do ensino superior da RPM: SINAQES, Lei do Ensino Superior, QUANQES. Os princípios gerais estabelecidos no Artigo 5 do Decreto n 63/2007 – SINAQES – enumeram os seguintes: Educação; Integração; Globalidade;

---

<sup>106</sup> CNFPT (2009) – *Éthique et service publique*. Paris, Délégation Première Couronne – Centre de ressources documentaires (Policopiado)

Participação; Continuidade; Isenção; Legitimidade; Adequação Interna; Adequação Externa; Autoridade técnica.

O enunciado destes princípios coincide com deveres profissionais a respeitar pelos agentes do Estado no exercício das suas funções públicas. Complementarmente a este resumo a actuação das equipas inspectivas pode transmitir, no conjunto da sua actuação para o exterior, atitudes promotoras da Democraticidade; Equidade; Justiça social; Inclusão social; Solidariedade; Práticas de boa gestão; Cultura de responsabilidade.

Tendo presente a diversidade de processos de regulação referem-se os princípios geralmente estabelecidos nas três modalidades principais:

Auto-avaliação; Avaliação Externa; Acreditação.

### **Princípios orientadores**

Auto-avaliação Externa	Avaliação	Acreditação
Participação	Participação	
Transparência	Transparência	Transparência
Regularidade/ Incrementalidade	Regularidade/	Regularidade/ Periodicidade
Periodicidade		
Obrigatoriedade		
Divulgação		
Objectividade		Objectividade
Igualdade		Igualdade
Confidencialidade		
Independência		

Numa perspectiva comparada transcrevemos os *Princípios Éticos da Administração Pública*, na República Portuguesa.

*“Princípios Éticos da Administração Pública”<sup>107</sup>*

#### *Princípio do Serviço Público*

*Os funcionários encontram-se ao serviço exclusivo da comunidade e dos cidadãos, prevalecendo sempre o interesse público sobre os interesses particulares ou de grupo.*

---

<sup>107</sup> <http://www.dgap.gov.pt/index.cfm?OBJID=bd3a4a45-982b-433c-afabd311ee64f28>  
7NOV13

*Princípio da Legalidade*

*Os funcionários atuam em conformidade com os princípios constitucionais e de acordo com a lei e o direito.*

*Princípio da Justiça e Imparcialidade*

*Os funcionários, no exercício da sua atividade, devem tratar de forma justa e imparcial todos os cidadãos, atuando segundo rigorosos princípios de neutralidade.*

*Princípio da Igualdade*

*Os funcionários não podem beneficiar ou prejudicar qualquer cidadão em função da sua ascendência, sexo, raça, língua, convicções políticas, ideológicas ou religiosas, situação económica ou condição social.*

*Princípio da Proporcionalidade*

*Os funcionários, no exercício da sua atividade, só podem exigir aos cidadãos o indispensável à realização da atividade administrativa.*

*Princípio da Colaboração e Boa Fé*

*Os funcionários, no exercício da sua atividade, devem colaborar com os cidadãos, segundo o princípio da Boa Fé, tendo em vista a realização do interesse da comunidade e fomentar a sua participação na realização da atividade administrativa.*

*Princípio da Informação e Qualidade*

*Os funcionários devem prestar informações e/ou esclarecimentos de forma clara, simples, cortês e rápida.*

*Princípio da Lealdade*

*Os funcionários, no exercício da sua atividade, devem agir de forma leal, solidária e cooperante.*

*Princípio da Integridade*

*Os funcionários regem-se segundo critérios de honestidade pessoal e de integridade de carácter.*

*Princípio da Competência e Responsabilidade*

*Os funcionários agem de forma responsável e competente, dedicada e crítica, empenhando-se na valorização profissional.”*

No caso específico da IGEC/PT, o enunciado do seu Regulamento de Procedimento que, no seu art 1 “*estabelece o procedimento de inspeção da Inspeção-Geral da Educação e Ciência (IGEC), nele se compreendendo os atos e formalidades, bem como os princípios e regras aplicáveis à sua atividade, sem prejuízo do disposto em legislação especial*”.

Por sua vez, o art 5 refere os princípios de actuação:

### *“Proporcionalidade*

*No exercício das suas funções, os dirigentes e o pessoal da carreira especial de inspeção devem pautar a sua conduta pela adequação dos seus procedimentos aos objetivos da ação, não impondo medidas desnecessárias aos destinatários das ações.*

### *Autonomia técnica*

*A atividade inspetiva da IGEC desenvolve -se no respeito pela autonomia técnica dos seus dirigentes e pessoal da carreira especial de inspeção, a qual se traduz no reconhecimento da capacidade de optarem, de entre os meios legais e os recursos disponibilizados, pelos que se afigurem mais adequados à realização dos objetivos visados.*

### *Celeridade*

*— O pessoal da carreira especial de inspeção da IGEC deve desenvolver com diligência as suas ações, utilizando meios que garantam a celeridade da sua tramitação.*

*— Para efeitos do número anterior, a troca de informação e de correspondência com as entidades objeto do procedimento de inspeção, bem como entre os inspetores e os serviços da IGEC, deve efetuar -se, preferencialmente, por via informática e com recurso ao correio eletrónico.*

### *Contraditório*

*As intervenções da IGEC regem -se pelo princípio do contraditório nos termos do presente Regulamento, sem prejuízo do disposto em lei especial.*

### *Cooperação*

*— A IGEC deve colaborar com os outros serviços de inspeção, designadamente no âmbito do Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado, bem como com as inspeções regionais de educação das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores.*

*— A IGEC pode realizar ações em conjunto com outros serviços de inspeção, entidades administrativas ou policiais, mediante decisão do membro do Governo competente ou por acordo entre a IGEC e as entidades envolvidas, sendo os termos e condições da sua realização definidos nos despachos ou acordos que determinarem essas ações.”*

## **4.1.2. Bases para a construção da ética na função pública.<sup>108</sup>**

Num estado democrático, a missão fundamental de interesse público, de igualdade dos cidadãos, de responsabilidade e transparência de

---

<sup>108</sup> C.N.F.P.T. (2009) – Éthique et service publique. Paris, INTD (Policopiado)

procedimentos abona a favor da construção de uma administração competente e responsável, garante dos direitos cívicos fundamentais e normas e de valores que devem reger o sector público. À “norma”, entendida como regra de conduta, decorrente dos direitos e obrigações impostas pela legislação em vigor e pela moral, acrescem os valores éticos, deontológicos e profissionais que acompanham o exercício de qualquer profissão. Daí que, no exercício da sua função pública os agentes da Inspeção-Geral têm uma responsabilidade acrescida: cumprimento de um conjunto preceitos aplicáveis ao serviço público que exercem, acrescido dos deveres que cabem à sua missão em particular. A conjugação destas posturas, anteriormente assinaladas, marca a diferença entre um poder autoritário e o democrático, compreensivo e respeitador dos direitos e deveres dos direitos humanos e dos cidadãos.

Embora correndo o risco de repetir alguns dos conceitos já enunciados, mas numa perspectiva comparada de referência a outros Estados e contextos geográficos e políticos, transcrevemos de um documento da administração pública do Québec<sup>109</sup> os cinco valores fundamentais exigidos aos funcionários desse Estado:

*“Compétence:*

*- Chaque membre de l’administration publique s’acquitte de ses tâches avec professionnalisme. Il met à contribution ses connaissances, ses habiletés et son expérience dans l’atteinte des résultats visés. Il est responsable de ses décisions et de ses actes ainsi que de l’utilisation judicieuse des ressources et de l’information mises à sa disposition.*

*Impartialité*

*- Chaque membre de l’administration publique fait preuve de neutralité et d’objectivité. Il prend ses décisions dans le respect des règles applicables et en accordant à tous un traitement équitable. Il remplit ses fonctions sans considérations partisans.*

*Intégrité*

*- Chaque membre de l’administration publique se conduit d’une manière juste et honnête. Il évite de se mettre dans une situation où il se rendrait redevable à quiconque pourrait l’influencer indûment dans l’exercice de ses fonctions.*

*Loyauté*

*- Chaque membre de l’administration publique est conscient qu’il est un représentant de celle-ci auprès de la population. Il exerce ses fonctions dans le respect de la volonté démocratique exprimée librement par l’ensemble des citoyens.*

---

<sup>109</sup> [http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/d/declaration\\_valeurs.pdf](http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/d/declaration_valeurs.pdf)  
26NOV13



### *Respect*

*- Chaque membre de l'administration publique manifeste de la considération à l'égard de toutes les personnes avec qui il interagit dans l'exercice de ses fonctions. Il fait preuve de courtoisie, d'écoute et de discrétion à l'égard des personnes avec lesquelles il entre en relation dans l'exercice de ses fonctions. Il fait également preuve de diligence et évite toute forme de discrimination."*

Tal como foi anteriormente assinalado, o processo de socialização ética na função pública depende, entre outras, da formação, da cultura da organização e dos instrumentos legais e outros que orientem uma postura singular dos diversos actores em relação ao cumprimento dos princípios e valores fundamentais assumidos pela sociedade e comunidade na sua prática e funções. Daí decorre a necessidade de se encarar este assunto não só em relação aos agentes do processo inspectivo, como aos corpos docente e discente, aos investigadores e funcionários, aos dirigentes de topo e aos colaboradores do sistema. Neste universo a ética é uma aliada fundamental da qualidade, que acompanha os direitos e os deveres estipulados nas normas e estatutos da organização ou do sistema.

Os considerandos anteriores sugerem uma referência ao “*Estatuto Disciplinar da Função Pública*” (Lei n 58/2008, de 9 de Setembro) que, no caso português (art. 1) é aplicável a todos os “*trabalhadores que exerçam funções públicas, independentemente da modalidade de constituição da relação jurídica do emprego público ao abrigo da qual exercem as respectivas funções*”.

Pelo seu interesse destacamos (Art. 3) os deveres gerais dos trabalhadores:

- “a) O dever de prossecução do interesse público;*
- b) O dever de isenção;*
- c) O dever de imparcialidade;*
- d) O dever de informação;*
- e) O dever de zelo;*
- f) O dever de obediência;*
- g) O dever de lealdade;*
- h) O dever de correcção;*
- i) O dever de assiduidade;*
- j) O dever de pontualidade”*

De acordo com o anteriormente exposto, a Ética da função pública traduz um conjunto de valores universais e deveres profissionais,<sup>110</sup>

---

<sup>110</sup> C.N.F.P.T. (2009) – Éthique et service publique. Paris, INTD (Policopiado)

referidos em documentos oficiais de serviços de inspecção e noutros textos relacionados com a regulação do ensino superior. No que aos Inspectores diz respeito cita-se o seguinte:

*“Cada Inspector deve evitar, em qualquer momento da sua vida privada ou profissional, dar imagem, ter procedimento ou cometer irregularidade que ponha em causa a imagem da Inspeção”* (Adaptado).

Como termo de comparação de actores interessados em processos de auditoria da qualidade de organizações universitárias, refere-se o exemplo do “*Swiss Center os Accreditation and Quality Assurance in Higher Education*”<sup>111</sup>, que obriga os membros das equipas de acreditação:

*“Les membres du groupe d’experts:*

*sont conscients du principe central qu’est l’indépendance et font connaître des conflits d’intérêts encore existants, le cas échéant; sont respectueux envers les représentantes et les représentants des hautes écoles universitaires lors des rencontres; participent activement aux séances d’interview et de travail; jugent de manière impartiale et respectent l’organisation et le profil des hautes écoles universitaires; sont critiques et constructifs; encouragent la diversité des opinions par un échange ouvert; s’assurent que tous les partenaires de l’interview peuvent s’exprimer; sont préparés; traitent avec confidentialité toutes les informations et tous les documents qui leur sont présents au cours de la procédure; respectent le planning.”*

No caso de organizações de grandes dimensões justifica-se a criação de um núcleo interno, com responsabilidades neste domínio. Reforça-se o peso e o significado da postura profissional baseada na probidade, neutralidade, imparcialidade e igualdade dos cidadãos, regidos por iniciativas internas e práticas profissionais. No caso de uma Inspeção-Geral estas sugerem, também, a adopção de um “*Código*

*Deontológico*”<sup>112</sup> alargado, que atenda à especificidade da Inspeção; à natureza da sua missão; à diversidade de clientes; à sua articulação com o supra-sistema público.

Nas organizações de maior dimensão, como as Universidades, as questões de natureza ética têm vindo uma atenção acrescida que decorre da sua evolução organizacional, da diversificação da sua população e actividades, nomeadamente no seu se refere à investigação e abertura

---

<sup>111</sup> OAQ – Audits de la Qualité : 2013/14

[http://www.oaq.ch/pub/fr/documents/OAQ\\_Leitfaden\\_FR.pdf](http://www.oaq.ch/pub/fr/documents/OAQ_Leitfaden_FR.pdf) 26NOV13

<sup>112</sup> C.N.F.P.T. (2009) – *Éthique et service publique*. Paris, INTD (Policopiado)

ao meio externo. Daí o referirmos, como exemplo, o caso da Universidade de Laval<sup>113</sup>, com a seguinte missão:

*“Le Comité universitaire d’éthique de la recherche a pour mission d’élaborer et de proposer des orientations et des stratégies en vue de promouvoir auprès des professeurs, des étudiants, des administrateurs et du personnel de recherche de l’Université Laval une culture de l’éthique de la recherche soucieuse du respect de la personne humaine. Il doit aussi s’assurer que les membres des trois comités sectoriels reçoivent l’appui nécessaire à la réalisation de leur mission qui est protéger les droits et l’intégrité physique et psychologique des personnes qui acceptent de participer aux projets de recherche des chercheurs œuvrant à l’Université.”*

Ainda que recente esta iniciativa dá seguimento à<sup>114</sup> *“Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Acção”*, promovida pela Unesco em 1998 (Paris, 9 de Outubro de 1998) relativo às Missões e Funções da Educação Superior:

(...)

*“Artigo 2*

*Função ética, autonomia, responsabilidade e função preventiva  
Conforme a Recomendação referente à Situação do Pessoal Docente da Educação Superior aprovada pela Conferência Geral da UNESCO em novembro de 1997, as instituições de educação superior, seu pessoal, e estudantes universitários devem:*

*a) preservar e desenvolver suas funções fundamentais, submetendo todas as suas atividades às exigências da ética e do rigor científico e intelectual;*

*b) poder opinar em problemas éticos, culturais e sociais de forma completamente independente e com consciência plena de suas responsabilidades, por exercerem um tipo de autoridade intelectual que a sociedade necessita, para assim ajudá-la a refletir, compreender e agir;*

*c) ampliar suas funções críticas e prospectivas mediante uma análise permanente das novas tendências sociais, econômicas, culturais e políticas, atuando assim como uma referência para a previsão, alerta e prevenção;*

*d) utilizar sua capacidade intelectual e prestígio moral para defender e difundir ativamente os valores aceitos universalmente, particularmente a paz, a justiça, a liberdade, a igualdade e a solidariedade, tal como consagrados na Constituição da UNESCO;*

---

<sup>113</sup> <http://www2.ulaval.ca/la-recherche/ethique/comites-dethique-de-la-rechercheavec-des-etres-humains-de-luniversite-laval-cerul.html> 25NOV13

<sup>114</sup> <http://www.nepp-dh.ufrj.br/onu12-2.html> 7DEZ13

*e) desfrutar de liberdade acadêmica e autonomia plenas, vistas como um conjunto de direitos e obrigações, sendo simultaneamente responsáveis com a sociedade e prestando contas à mesma;*

*f) desempenhar seu papel na identificação e tratamento dos problemas que afetam o bem-estar das comunidades, nações e da sociedade global.”*

#### **4.2. Crescimento e Inovação**

Como assinalámos noutra local o crescimento e a inovação andam associadas à aprendizagem e aquisição de novas competências e capacidades de trabalho por parte dos actores que participam em processos de mudança relacionados com a acumulação do saber nas organizações de I&D e empresas, na circulação do capital intangível e no dinamismo tecnológico das organizações de produção e serviços.

No que à educação diz respeito este processo assenta na alteração dos modelos e dos programas de formação, dos contextos e das aprendizagens escolares contempladas em programas de acção e de renovação social ou pedagógica. Nestas circunstâncias, a acção educativa a nível da decisão, deve considerar a inovação como uma preocupação constante em resultado quer da evolução da própria sociedade, quer dos movimentos culturais que têm acompanhado as grandes transformações sociais e políticas. Esta evolução manifesta-se ao nível das concepções do homem, das finalidades e dos métodos da educação, da formação dos docentes, das aprendizagens dos alunos e da gestão dos sistemas de ensino.

Assim, se aceitarmos como objectivo essencial da escola, a inovação, baseada na 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 pela redefinição clara dos objectivos e das metas a atingir pelo sistema educativo português nas próximas décadas; estratégia pedagógica assente na melhoria 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.

Uma última alternativa diz respeito à inclusão de uma estratégia administrativa e organizacional que favoreça uma acrescida descentralização administrativa e a autonomia institucional, promovendo um maior empenhamento individual e colectivo nas tarefas educacionais.

Complementarmente à componente organizacional da organização, a inovação educacional assenta ainda no aprofundamento da investigação ligada ao sector, dos recursos disponíveis e da tecnologia de suporte aos trabalhos relacionados com o assunto. Fazendo parte da rede de Escolas promotoras da inovação, as Universidades são não só reféns da sua própria organização, como dependentes de um conjunto de factores externos – que não só os de natureza política, financeira e administrativa – que se podem traduzir em diversos aspectos (Caraça, Conceição e Heitor, 1996, 1221):

*- “A complexidade do processo de inovação favorece as estruturas que se organizam formal e institucionalmente (empresas, universidades, laboratórios), em desfavor de inventores isolados;*

*- O conhecimento científico, embora contribuindo parcialmente para o processo de inovação, constitui um aspecto crucial para o desenvolvimento tecnológico do futuro, pelo que a investigação fundamental, designadamente nas universidades, deve ser encorajada;*

*- Os recursos humanos constituem um factor crítico para a conversão do progresso tecnológico em crescimento económico e em bem-estar social”.*

Em artigo publicado por B. Denman (2004) o autor faz uma análise das tendências actuais assinalando, a este respeito, a importância dos consórcios internacionais justificados pela mobilidade, internacionalização dos programas, partilha de recursos, valorização dos resultados, afirmação alargada. Não obstante a criação destas plataformas de cooperação de agências internacionais, nomeadamente as que respeitam à avaliação, o autor reconhece que a tendência para a construção de grelhas de apreciação uniformes, sem atender a especificidades culturais próprias de cada país, pode não ser favorável. As preocupações reveladas por este autor são reforçadas por outros estudos e trabalhos relacionadas com o caminho a prosseguir pelas instituições universitárias para atingirem as metas da qualidade e da excelência que permitam a sua afirmação regional, nacional e internacional.

As referências anteriores corroboram a importância que se atribui à melhoria das escolas, dependente esta essa melhoria quer de condições materiais relativas ao seu funcionamento, quer de variáveis organizacionais, de estratégias de mudança e também dos resultados. Tal perspectiva permite articular os diferentes pressupostos da administração educativa com a manutenção das componentes estruturais básicas ao nível do sistema de decisão (por via das políticas), quer do sistema operativo consubstanciado nos resultados imediatos de uma reforma educativa. Estas considerações reafirmam a acção de um conjunto de factores, nomeadamente os que se relacionam com a

política educativa e com o seu contributo na construção das políticas de inovação.

Um estudo da OCDE (1987, 15) sobre o papel da educação no desenvolvimento sócio-económico dá como exemplo a inovação do processo de cooperação entre as universidades e as empresas, uma vez que *“não só a competência e funções tradicionais das universidades se modificam, como também a sua investigação e participação na produção de bens e serviços são afectadas”*, dando origem a modelos inovadores neste tipo de relação. O cumprimento destas tarefas e a sua aplicação no domínio da política educativa devem 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;
- procura crescente da educação e a promoção das igualdades de acesso,
- explosão do conhecimento,
- natureza dos recursos disponíveis,
- harmonia entre a quantidade e a qualidade do ensino.

Outras questões dizem respeito à própria organização e ao sistema que a enquadra. Daí que se possa pensar no acréscimo de autonomia das UU, suportada pelo acréscimo de maíos financeiros para que estas possam desenvolver de forma apropriada os seus próprios programas relacionados com o ensino, a investigação, a cooperação com a sociedade, a internacionalização. Estes aspectos podem ser melhorados através do acréscimo de incentivos específicos cujos resultados devem abrangem toda a comunidade académica e científica, bem como todos os estratos etários e sociais da população.

Para além dos factores externos que condicionam os resultados esperados no seio de uma organização devemos atender ao seu meio interno. Liderança, estratégia e recursos (nomeadamente R.H.) afectam o desempenho interno do sistema e os seus resultados. Daqui decorre o grau de retorno social que se pode esperar do cumprimento de uma missão/desempenho das instituições de ensino superior e dos agentes de regulação. A sua acção é determinante no contributo do sistema para os processos de desenvolvimento regional e nacional.

Como foi notado, o alargamento dos períodos de escolaridade e a diversificação das vias de ensino orientadas para o prosseguimento de estudos ou para a preparação dos jovens para a vida activa, geraram um ‘efeito de onda’ que tem justificado uma maior permanência da população jovem no próprio sistema educativo. Acresce ainda a esta situação as perspectivas de mobilidade social sugeridas por uma graduação universitária e as dificuldades de emprego no seio de um

tecido social e produtivo marcado pela inovação tecnológica, pela globalização dos mercados, pela desadequação crescente aos postos de trabalho e pelo desemprego que afecta diversas sociedades.

Entre outros atributos que nos interessam a formação sócio-cultural e científica dos alunos são atributos indispensáveis para o desenvolvimento do seu espírito crítico e para a aquisição de conhecimentos empíricos, científicos e especializados que garantam o seu desempenho e inserção sócio-profissional. Fortemente condicionado pelo seu arranjo interno, liderança, participação e sobretudo pelo meio onde se inere, a organização universitária pode ser encarada de formas distintas, a que correspondem projectos, modelos de gestão e resultados diferenciados.

Tendo presente um estudo de J. M. Toulouse (2007, 11) a organização universitária pode ser entendida de acordo com os modelos seguintes:

*“L’université, une organisation professionnelle, donde “Le rôle du gestionnaire dans ce modèle est de fournir et de gérer les ressources dont les professeurs ont besoin pour bien s’acquitter des fonctions centrales” (...). Mais ainda, “Dans un tel système, la gouvernance est très fortement tributaire des codes de conduite, des codes d’éthique. Elle apparaît comme un code pour guider et juger les comportements souvent très individualistes des experts au centre de l’organisation. La gouvernance devient un certain rempart face à la double allégeance des professeurs: l’allégeance à leur domaine d’expertise et l’allégeance à l’institution. La définition de la gouvernance en sera donc une basée sur la conformité face à des normes”;*

*L’université, une communauté de pairs qui regroupe des érudits, des savants dont l’objectif est de développer le savoir et de partager ce savoir avec des élèves, des étudiants ou des disciples. Daqui resulta que “Dans un tel système, la gouvernance est guidée par une culture de type participative, par la collégialité; le succès en matière de gouvernance est mesuré à l’aune de la démocratie participative, à celui de l’autogestion. Les moyens pour assurer une bonne gouvernance seront choisis en regard de leur capacité à renforcer une culture qui valorise l’égalité, le consensus et les rapports interpersonnels compatibles avec une participation active dans toutes les instances de décision, participation qui doit permettre à la très grande majorité d’adhérer au consensus”;*

*L’université, une arène politique où un ensemble de groupes d’intérêts cherchent à actualiser leur plan d’action (il s’agit de l’université définie à partir de concept d’univers politiques). De acordo com o autor, “Décrire l’université comme une arène politique, c’est la décrire comme un lieu conflictuel dans lequel les divers groupes cherchent à maximiser leurs intérêts. Les professeurs continuent d’être*

*le groupe le plus important, le groupe dominant, mais ils partagent l'espace ou le pouvoir avec tous les autres groupes: les étudiants, les chercheurs, les administrateurs, les employés professionnels et les employés de soutien ou de support. Chacun de ces groupes a ses préoccupations et l'art de gérer dans ce contexte est de s'assurer que toutes les "parties prenantes" sont à la table de l'influence ou du partage. Notons aussi que dans cette conception, les membres ont un attachement plus fort à leur groupe d'appartenance qu'à l'université comme organisation".*

Mais ainda,

*"Dans une organisation de ce genre, la gouvernance est une gouvernance de type politique dans laquelle certains groupes dominent les autres en vertu de leur place dans la hiérarchie sociale ou en vertu de leur nombre ou de la force de leur groupe (associatif ou syndical). Il arrive aussi que la gouvernance repose surtout sur des alliances temporaires, circonstanciées ou permanentes pour contrôler le pouvoir".*

*L'université, une entreprise qui agit dans un marché, utilise des ressources pour former des experts, des professionnels et pour développer des connaissances de pointe dans le but ultime de favoriser le bien-être économique et social de la société." Adianta o autor que : "Décrire l'université comme une entreprise dans un marché, c'est situer l'université dans un contexte de concurrence pour obtenir les ressources financières, technologiques ou humaines. Dans cette approche, on perçoit les étudiants comme des clients qu'il faut attirer et retenir; les professeurs comme des ressources rares et mobiles; on s'y préoccupe du positionnement de l'université dans le marché des universités de même type. La gestion est dominée par les questions de ressources (humaines, financières, immobilières, etc.), les questions d'efficacité, d'efficacite et les questions associées à la performance de l'institution et des professeurs individuellement.*

*Selon cette conception, la gouvernance apparaît comme un moyen de renforcer l'efficacité, un moyen d'éviter les conflits d'intérêts, un moyen d'atteindre la mission de l'institution universitaire".*

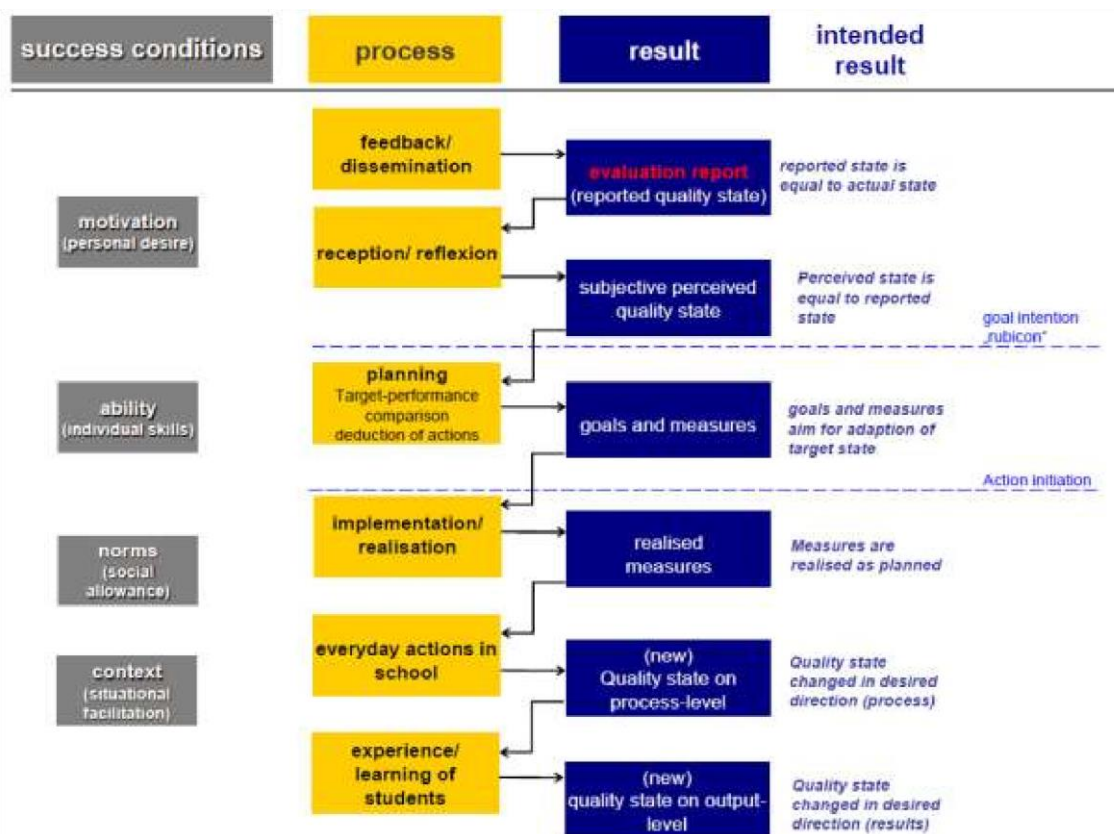
A diversidade de formas da organização universitária não esconde o sentido de "comunidade" referida por esta instituição e o de "grupo social", com características aproximadas das que foram definidas por Gurvitch (1979, 348) "unidade colectiva real (...) directamente observável e fundada em atitudes colectivas, contínuas e activas, tendo uma obra comum a levar a cabo." Neste caso a coesão do grupo assenta numa "unidade de obras e de condutas" e nas "manifestações de sociabilidade" que aproximam os diversos elementos e membros deste agrupamento, favorecendo a sua coesão e interacção mútuas.



Em quaisquer dos casos, os efeitos da Regulação, nomeadamente da Avaliação segue um modelo heurístico que sem pôr em causa a natureza dos *inputs*, enfatiza as condições de sucesso -nomeadamente os aspectos contextuais – atendendo sobretudo ao processo e aos resultados.<sup>115</sup>

De acordo com estes considerandos a acção da I. G. é supletiva das demais entidades responsáveis pela Regulação assegurando um valioso contributo para a qualidade do sistema e das suas organizações. Da sua acção pode resultar a redefinição política de muitos projectos em curso e assegurar-lhes a validade, coerência, reconhecimento, afirmação e qualidade do ensino e da investigação. Neste aspecto a sua articulação com a avaliação externa pode constitui-se como uma mais-valia significativa no desempenho e nos resultados globais dessas instituições de ensino.

### Avaliação e regulação<sup>86</sup>



By: Erik Koch (2011)

<sup>115</sup> Cf: Erik Koch (2011) - “The impact of external evaluation/school inspection: a heuristic model” In: *Latest trends in school evaluation/ International Conferenca of the Czech School Inspectorate*.  
<https://www.google.pt/#q=+Erik+Koch+-+%E2%80%9CThe+impact+of+external+evaluation%2Fschool+inspection%3A+a+heuristic+model%E2%80%9D> 15NOV13

A consideração dos aspectos acima referidos leva considerar que, não obstante a independência de funções, a I. G. não se pode desligar do processo de inovação organizacional cabendo-lhe ser promotora de mudança no próprio sistema. Como exemplo transcrevem-se algumas sugestões relativas ao contributo da I.G. neste processo de inovação<sup>116</sup>:

*“- Promoção dos valores e das práticas relacionadas com a democratização do sistema educativo e da melhoria da eficiência e qualidade deste sistema e do sistema científico e tecnológico nacional, no sentido de contribuir para o desenvolvimento global da sociedade e para a afirmação das comunidades científica e académica no contexto internacional;*

*- Promover a igualdade de oportunidades entre as instituições integradas naqueles sistemas e o desenvolvimento e projectos de âmbito nacional e internacional que reforcem a capacidade de intervenção destas instituições e a afirmação do direito de cidadania nacional;*

*- Incentivar a construção e a consolidação dos projectos educacionais de formação e de investigação científica, no respeito pela identidade e natureza das instituições de ensino superior e da especificidade da investigação realizada;*

*- Respeitar a autonomia consagrada na lei das instituições de ensino universitário promovendo a responsabilização acrescida das demais instituições de natureza concordatária, particular e cooperativa na construção de práticas de autonomia consubstanciadas na identidade, afirmação e qualidade dos seus projectos educacionais, de investigação e de desenvolvimento;*

*- Zelar pelo bom desempenho das instituições de ensino superior e de investigação no respeito pelo cumprimento da legislação em vigor e do respeito pelos direitos dos cidadãos;*

*- Melhorar o funcionamento das instituições e o desenvolvimento de uma cultura de qualidade nas actividades de docência, investigação e de cooperação com a sociedade de modo a contribuir para a afirmação dos sistemas de ensino superior e científico e tecnológico no contexto europeu e internacional;*

*- Promover a articulação necessária com as instituições integradas nos sistemas educativo e científico e tecnológico, isoladamente e com as suas entidades representativas.”*

---

116

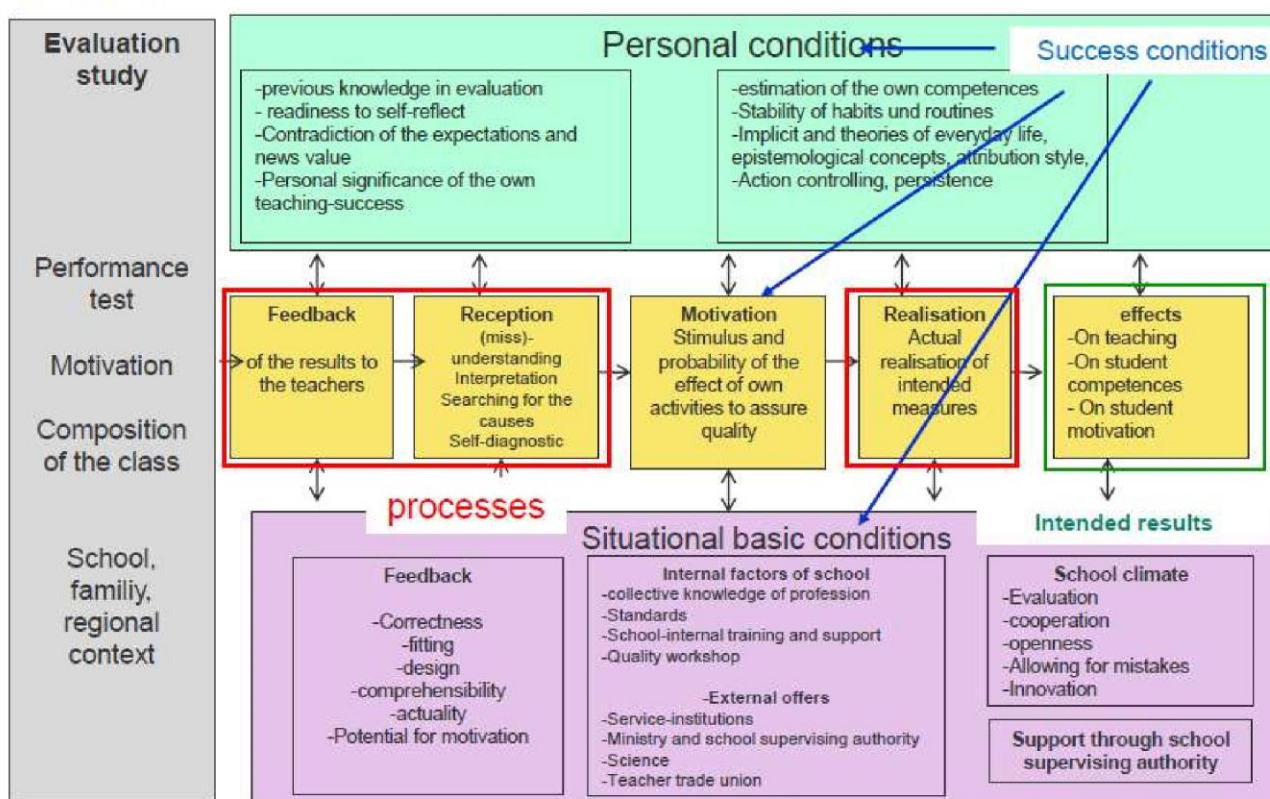
86 <http://www.csicr.cz/getattachment/a6d2a25b-39b7-425a-92c8-4370037d2d3a>.  
14JAN14

Pelo que foi já assinalado o desempenho de um serviço de Inspeção não pode actuar isoladamente, mas sim em articulação com as demais entidades promotoras da regulação no sentido de proceder às correcções necessárias, de incentivar as melhorias do seu desempenho e da qualidade global dos serviços e dos resultados de acordo com o referido por Erick Koch no seu modelo heurístico de avaliação do impacto deste mesmo processo.

### Impacto externo da avaliação<sup>117, 118</sup>

## Frame model “impact of evaluation”: project WALZER

SÄCHSISCHES  
BILDUNGSINSTITUT



13 | 3. Mai 2011 | Dr. Erik Koch

Estes aspectos aplicam-se também às instituições de investigação, associadas a Universidades<sup>119</sup> e à apreciação dos seus parâmetros de funcionamento interno e resultados. Neste caso da acção conjunta do

<sup>117</sup> <http://www.csicr.cz/getattachment/a6d2a25b-39b7-425a-92c8-4370037d2d3a>.

<sup>118</sup> JAN14

<sup>119</sup> Cf: Halasz, Gábor (2010) – In: Stoney, S. M. - *Beyond Lisbon 2010: perspectives from research and development for education policy in Europe*. CIDREE, Yearbook 2010. Slough. NFER.

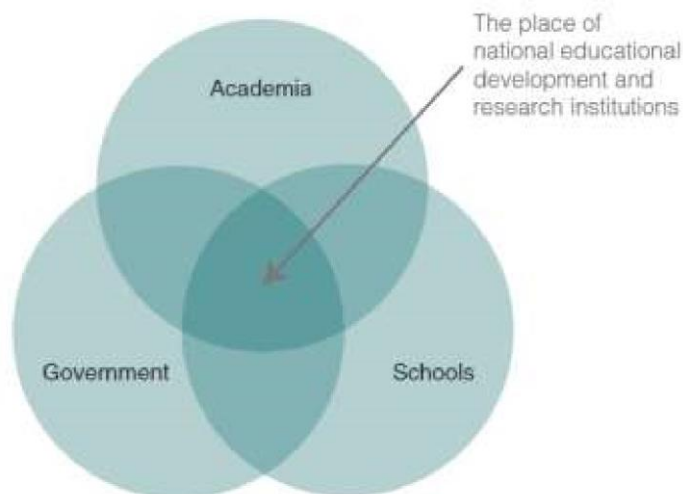
<http://ens->

[lyon.academia.edu/OlivierRey/Papers/714528/The\\_use\\_of\\_external\\_assessments\\_and\\_the\\_impact\\_on\\_education\\_systems](http://ens-lyon.academia.edu/OlivierRey/Papers/714528/The_use_of_external_assessments_and_the_impact_on_education_systems), Em 4MAR12

Governo, das Academias e das Escolas resultam as prioridades de desenvolvimento do ensino e da investigação conjunta do país.

## Educação, I&D

Figure 8.1: The strategic self-positioning of national government-led educational development and research institutes



IN: Halasz, Gábor (2010)

Apesar desta situação devemos ter em consideração que as instituições de ensino superior assumem igualmente outras responsabilidades, que não estando sob alçada directa da I. G., esta não pode deixar de encorajar, nomeadamente as que suportam o reconhecimento nacional e/ou internacional de uma instituição universitária. Recorda-se a propósito, uma apresentação da Universidade de Liège<sup>120</sup> relacionada com a investigação e a qualidade:

*“Parler de qualité quand on aborde les questions de recherche semble une évidence. Toutes les universités entendent pratiquer une recherche de qualité, produisant des résultats fiables, contribuant à l'état d'avancement des connaissances et de la science au bénéfice global des étudiants et de la société.*

*Une recherche est de qualité (...)*

*(...) si elle contribue à l'augmentation des connaissances sur un sujet donné,*

*(...) si elle est entreprise avec rigueur et méthode,*

*(...) si elle produit des résultats publiables, sous forme d'ouvrages, d'articles, de brevets,*

*(...) si elle est reconnue par les pairs ou par des experts autorisés,*

<sup>120</sup> [http://www.ulg.ac.be/cms/c\\_17963/de/qualite/-ethique-et-hr-strategy](http://www.ulg.ac.be/cms/c_17963/de/qualite/-ethique-et-hr-strategy) 19NOV13

*(...) si elle intéresse et ré-intéresse ceux qui la financent,*

*(...) si elle produit les résultats attendus, vérifiables et reproductibles,*

*(...) si elle produit des résultats inattendus, vérifiables et reproductibles,*

*(...) si, quand elle ne produit pas de résultats, le pourquoi peut en être expliqué”.*

A especificidade de assuntos que cabem no âmbito de actuação da I. G. no ensino superior pode exigir o recurso temporário a auditores externos. Entre estas contam-se individualidades do meio académico, laboratorial e empresarial, habilitados preferencialmente com o grau de Doutor e c/ reconhecida experiência técnica e profissional. Esta abertura pode garantir:

- rotação dos quadros, beneficiando da experiência profissional adequada e da sua actualizaçãocientífica e técnica;
- abertura à inovação e à mudança ausência de grandes encargos c/ formação graduada.

O recurso a esta colaboração pode facilitar a proximidade da I. G. a este subsistema promovendo até a sua abertura a iniciativas concretas orientadas para a melhoria dos serviços e desempenho institucional das instituições universitárias.

Apesar deste tipo de intervenção poder colidir com a Missão de outros serviços, a perenidade dos serviços de inspecção e dos seus quadros podem dar garantias para a concepção de medidas de política educativa orientada por princípios estruturantes, tal como foi anteriormente assinalado.

Pensamos que a acção de algumas dessas parcerias, sobretudo de consultadoria e formação, permite garantir os níveis de eficiência e equidade, de qualidade e satisfação, que conduzam a uma partilha do saber e melhor desempenho das entidades, instituições e indivíduos integrados neste subsistema de ensino. Nestas circunstâncias abre-se à I. G. um leque variado de perspectivas de intervenção na sociedade universitária, ao mesmo tempo que lhe são confiadas algumas responsabilidades partilhadas que importa discriminar:

- garantir a transmissão de um conjunto de conhecimentos acumulados e construídos por diversos actores sociais que viveram o processo de expansão do ensino universitário de uma forma única, porquanto participaram activamente na construção da universidade na sua fase de expansão;
- fomentar ao nível das relações internacionais o desenvolvimento de projectos de qualidade porquanto registando-se em certos países

culturalmente mais próximos o processo de ampliação das respectivas redes de ensino superior estarão facilitados alguns desses contactos;

- participar na construção do conhecimento científico relacionado com as novas formas de gestão universitária, a nível do ensino público e privado, universitário e politécnico;

- Antecipar a elaboração do “*Livro Branco sobre gestão estratégica do ensino superior*”;

- Desenvolver parcerias internacionais sobre investigação

- (comparação de políticas e de sistemas/consultadoria/formação)

- Promoção de formação especializada para os seus agentes e colaboradores.

Apesar da especificidade da sua missão a I.G. deve ter presente que da sua acção e desempenho, assente nua vontade estratégica de mudança, é possível construir antecipadamente uma visão prospectiva do sistema de ensino que se quer desenvolver no futuro e assim capacitar os seus actores e agentes para uma mobilização colectiva em torno dos desígnios a atingir. Esta é a súpula transcrita no “*triângulo grego*” ora aplicado fora do contexto teórico da gestão das organizações mas ao palco real e vida do subsistema de ensino superior. Se tivermos em conta o Retorno social no sistema regista-se a necessidade de lideranças fortes que possam dar resposta a questões de interesse público direccionadas para o interesse dos cidadãos e às necessidades e expectativas dos “clientes” directos do sistema e da sociedade em geral. Neste caso o processo de avaliação de qualidade de um serviço público necessita de conhecer os aspectos tangíveis da sua actuação em termos de resultados concretos do seu desempenho.

O recurso à figura do ciclo da qualidade, ampliado, sugere a tarefa de reflexão e de análise que deve acompanhar a actividade e desempenho dos principais responsáveis pelas organizações de ensinoinvestigação.

## Ciclo da Qualidade<sup>90</sup> 121



Neste caso pretende-se que a I. G. dê resposta às questões relacionadas com a Missão que lhe é atribuída, mas que dê também um contributo sério para a melhoria contínua do subsistema de ensino em que é chamada a intervir.

### Triângulo grego



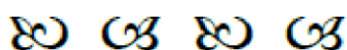
Se tivermos em conta o retorno social no sistema regista-se a necessidade de lideranças fortes que possam dar resposta a questões de interesse público direccionadas para o interesse dos cidadãos e às necessidades e expectativas dos clientes directos do sistema e da

sociedade em geral. Neste caso o processo de avaliação de qualidade de um serviço público necessita de conhecer os aspectos tangíveis da sua actuação em termos de resultados concretos do seu desempenho. Neste caso pretende-se que a I. G. dê resposta às questões relacionadas com a Missão que lhe é atribuída, mas que dê também um contributo sério para a melhoria contínua do subsistema de ensino em que é chamada a intervir.

A consulta de um estudo da OCDE (2012) relacionada com os serviços de Inspeção nos países membros, permite recolher um conjunto de recomendações sobre a sua actuação, relacionadas com o Ministério que tutela o ensino superior e outros organismos que possam ser referenciados como parceiros do seu trabalho.

Além dos compromissos com o governo, qualquer organização deve fazer opções em relação aos projectos que se propõe desenvolver através de processos de melhoria contínua que passam por uma boa liderança; construção e visão estratégica do futuro; mudanças substantivas ao nível da cultura organizacional; aperfeiçoamento e melhoria do desempenho. Esta sequência pode sugerir uma reflexão continuada sobre os desafios de sempre que se colocam a este serviço do M. E., nomeadamente no que respita ao acompanhamento directo sobre as mudanças operadas no sistema educativo e na sociedade; à reflexão continuada sobre a missão e desempenho; à formação ao longo da vida dos seus “actores”; à construção de uma visão estratégico do modelo de ensino e ao seu desempenho como “elo” indispensável da mudança.

Sendo esta a postura a defender para um serviço como a I. G. não podemos esquecer que a sua acção e contributo no contexto de uma sociedade em evolução, tem de atender ao ciclo de procedimentos anteriores, adaptando-os à linha de continuidade baseada no saber, na experiência e vontade de mudança assente na formação do capital humano e busca da qualidade, na inovação organizacional, na partilha colectiva do saber e na aceitação das vantagens da economia do saber face aos poderes carismáticos tradicionais.





## Nota Final

Em tempo de mutações profundas da escola e da sociedade não há propostas universais para qualquer sistema educativo sem se aprofundar o conhecimento da realidade social, demográfica e educacional envolvente. Por isso importa ter em conta os traços culturais e sócio-económicos da população, a dimensão dos fenómenos de exclusão escolar e social, a heterogeneidade dos alunos e as raízes culturais de que são portadores.

Ora, se é certo que a escola como organização social tem persistido ao longo dos séculos beneficiando de uma matriz cultural fortemente centralizadora e autoritária, é necessário pugnar pela sua abertura sem que tal represente um desvirtuar do projecto e da matriz pedagógica que identificam esta organização. Contudo as características que hoje identificam a sociedade de informação e do conhecimento em que vivemos, sugere um conjunto de inovações, que não podem ser apenas pedagógicas e organizacionais, mas que aceitem a partilha de responsabilidades entre os diferentes clientes do mesmo sistema escolar. Tal implica estar atento às necessidades e ao perfil dos recursos humanos; ao partenariado entre diferentes entidades; às responsabilidades do estado e da sociedade civil.

No seu conjunto estas tarefas colectivas devem promover a intensificação dos processos de democratização do ensino e da própria sociedade, possíveis de estabelecer através de modelos de gestão participada, abertos à diversidade de públicos e às características das comunidades que servem e das estruturas de que são responsáveis; da afirmação de processos de inclusão social e académica da população estudantil de modo a permitir o alargamento progressivo da ‘esperança de vida’ escolar dos alunos em cursos de formação inicial e pós-graduada e da promoção de iniciativas capazes de afirmarem uma consciência crítica, colectiva e apta a reflectir sobre os problemas do futuro e do país.

Embora sendo de enumerar a existência de vários factores que condicionam o processo de desenvolvimento regional na sua dupla perspectiva, espacial e temporal (Lopes, 1987, 19) pensamos, à semelhança de outros autores (Perroux, 1981; Carneiro, 1988) que a formação de recursos humanos, sobretudo de nível superior, constitui um dos pilares fundamentais da “*modernização humana, cultural, económica e social do país*” (Carneiro, op. cit., 23). Nestas circunstâncias pensamos, com Carneiro (loc. cit.), que aquelas devem desempenhar “*um papel vital no apetrechamento e contínuo aperfeiçoamento das lideranças regionais capazes de romper o círculo vicioso do subdesenvolvimento interior*”. Fácilmente compreendemos que esta afirmação será tanto mais adequada quanto as aprendizagens se orientarem para as necessidades produtivas locais e contribuirem para a “*mobilização eficaz da totalidade dos recursos endógenos em cada região*”, nomeadamente através da fixação dos quadros técnicos, e não ao seu êxodo para os centros de maiores dimensões como se tem verificado nos últimos anos.

Na actualidade por influência da economia do conhecimento, a qual (Amable e Askenazy)<sup>122</sup> “*recouvre des mécanismes du développement économique étudiés depuis les auteurs classiques*”. Contudo acrescentam os referidos autores que “*l’économie de la connaissance n’est certainement pas l’el dorado’ promis, elle bute sur le problème de l’asymétrie d’information*”.

Como em relação aos demais serviços e bens culturais, é neste domínio que se aprofundam estes desequilíbrios e com eles a diversidade de oportunidades de crescimento e de inovação que acompanham a evolução das nossas sociedades. Esta é uma das razões porque, em países marcados pelo crescimento da sua população e evolução económica, sugerem uma visão humanista e holística da sociedade e um entendimento mais abrangente quanto aos desafios que se colocam ao desenvolvimento do sistema educativo e à sua afirmação e sobrevivência no processo de globalização.

Estas considerações apoiam uma breve referência à “*prospectiva*” sobre a qual assinalamos (Arroteia, 2008): “*a construção de novos cenários e de tendências, demográficas, económicas e sociais, ocupa cientistas com diferentes formações, sobretudo os que se preocupam com a mudança social e de paradigmas que têm acompanhado a evolução dos modelos de organização social, de produção e de consumo das sociedades pós-industriais*”.

A prospectiva consiste na combinação de diferentes metodologias que permitem acompanhar e prever o futuro da sociedade ou de algum dos seus sistemas fundamentais. Associada frequentemente à evolução tecnológica ou à economia, a sua referência no domínio educativo tem acompanhado a evolução e as práticas relacionadas com o planeamento da educação, dando ênfase à identificação de objectivos e aos cenários a construir, através de processos de aprendizagem colectiva que apontam para a prossecução de um certo número de fins estabelecidos.

A visão de futuro que se pretende alcançar, as metas a atingir, os meios e os actores a envolver, fazem parte da construção do planeamento estratégico em que a prospectiva surge como elemento agregador de esforços, de agentes e de dinâmicas necessárias para a construção e modificação de um sistema de referência que se pretende construir ou alterar. Entre outros aspectos a considerar estes assentam num conhecimento adequado da rede, dos alunos, do pessoal docente, da tipologia dos estabelecimentos e das despesas por aluno e gerais, das necessidades e dos perfis de formação, etc., aspectos que permitem avaliar as necessidades futuras dos sistemas educativos.

---

<sup>122</sup> *Introduction à l’économie de la connaissance*

<http://www.jourdan.ens.fr/~amable/unesco%20final.pdf> 13JAN14

## Regulação: síntese<sup>92</sup>



### Final remarks

- external evaluation/school inspection is only one component in the systemic quality development process.
- the structure school supervising authority and external evaluation/school inspection could be a chance for Germany.
- the way from an evaluation/inspection report to a change of the output is long and complex with a large number of necessary success conditions.
- all measures for quality development (external/internal evaluation, target agreement, support system, teacher training..) must be focussed on the same aim, that the measures could be effective all in all on a high level.

123 21 | 3. Mai 2011 | Dr. Erik Koch

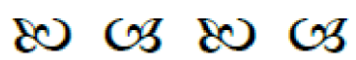
Se aplicada ao processo de planeamento educativo, a análise prospectiva deve ter em atenção:

- o planeamento como processo e não como actividade isolada;
- carácter prospectivo do Planeamento;
- carácter último do desenvolvimento humano;
- melhora qualitativa do sistema educativo;
- articulação dos diversos níveis do sistema educativo no contexto do progresso social;
- coerência c/ projecto de sociedade assumido pelos cidadãos.

Estas reflexões obrigam a que o processo de avaliação interno e institucional conduzam a uma reflexão prospectiva e estratégica sobre o futuro da organização onde se trabalha e do sistema educativo. Servenos de referência a ilustração do “triangulo grego”, anteriormente transcrito, que coloca a reflexão prospectiva na origem de um processo mais complexo de motivação e mobilização colectiva e também de acção, conducente à preparação de trabalhos distintos em prol dos cidadãos e do sistema social.<sup>124</sup>

<sup>123</sup> 92 <http://www.csicr.cz/getattachment/a6d2a25b-39b7-425a-92c8-4370037d2d3a.14JAN14>

<sup>124</sup> Marcelino, Gileno (2002) – “Planejamento estratégico em gestão universitária: o caso da FA/UnBII”. Comunicação apresentada ao VII Congreso Internacional del CLAD sobre la *Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, 811OUT2002 (Policopiado)



## Bibliografia

- Adide-Federacion - *Documento de referencia para un modelo de inspección de educación*. Zaragoza, 2004
- Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES) – *Manual de Avaliação* (Versão 1.1 – Maio 2013). Lisboa, Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior
- Allies & Troquet (2004) – “Universalité ou spécialisation?”. In: *Politique et gestion de l’enseignement supérieur*. Paris, OCDE, V. 16, n 1, pp. 56-72
- Althusser, Louis (1974) - *Ideologia e aparelhos ideológicos de Estado*. Lisboa, Editorial Presença
- Amable e Askezany – “Introduction à l’économie de la connaissance – Contribution pour le rapport UNESCO - Construire des sociétés du savoir”. Paris, Université de Paris X e CNRS. In: <http://www.jourdan.ens.fr/~amable/unesco%20final.pdf> 5JAN14
- Amaral, A. (2009) – “Tendências recentes dos sistemas de avaliação do ensino superior na Europa.” In: *1º Fórum de Investigação em Ciências da Educação*. Lisboa, Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, 16 de Outubro.
- Arroteia, Jorge Carvalho (2013) – *A Universidade de Aveiro e os seus contextos (1973-2013)*. Aveiro, Universidade de Aveiro
- Arroteia, Jorge Carvalho (2008) – *Educação e desenvolvimento*. Aveiro, Universidade de Aveiro.
- Arroteia, Jorge Carvalho (2005) – *Da regulação do ensino superior*. Aveiro, Universidade de Aveiro (Cadernos de Análise SócioOrganizacional da Educação)
- Arroteia, Jorge Carvalho (1998) – *Introdução à Organização e Administração Educacional*. Aveiro, Universidade de Aveiro (Cadernos de Análise Sócio-Organizacional da Educação).
- Arroteia, Jorge (1996) – *Análise social da educação*. Aveiro, Universidade de Aveiro
- Arroteia, Jorge & Meuris, Georges (1996) - *Estudos em educação comparada*. Aveiro, Universidade de Aveiro (Cadernos de Análise SócioOrganizacional da Educação, nº 8)
- Arroteia, J.; Pardal, L.; Martins, A., Correia, E. (1995) - *Reforma curricular - uma situação experimental em análise*. Aveiro; Universidade de Aveiro, 1995, (Cadernos de Análise Sócio-Organizacional da Educação; n 9
- Azevedo, Joaquim (1994) - *Avenidas da liberdade - reflexões sobre política educativa*. Porto, Edições ASA
- Bertalanffy, Ludwig von (1973) - *Théorie général des systèmes*. Paris, Dunod
- Birou, A. (1978) - *Dicionário das ciências sociais*. Lisboa, Publicações Dom Quixote (4ª edição)

- Bourdieu, Pierre e Passeron, Jean-Claude (1970) - *La reproduction éléments pour une théorie du système d'enseignement*. Paris, Les Éditions de Minuit
- Bourdieu, Pierre e Passeron, Jean-Claude (1964) – *Les Héritiers: les étudiants et la culture*. Paris, Les Éditions de Minuit
- Braga, C. L. e Grilo, E. M. (1981) - “Ensino Superior”, in: Silva e Tamen; 1981, pp. 223-257.
- Bray, Mark (1999) - *The Shadow Education System: Private Tutoring and its Implications for Planners*. 1st ed. (2nd ed.) (2007). Paris: UNESCO-IIEP, 97
- Broadfoot P. (2000) – “Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé: l’État évaluateur“. In: *Revue Française de Pédagogie*, 130, 2000, pp. 43-55
- C. N. E. (1992) – *A educação em Portugal no horizonte dos anos 2000*. Lisboa, Conselho Nacional de Educação
- CNFPT (2009) – *Éthique et service publique*. Paris, Délégation Première Couronne – Centre de ressources documentaires
- Caraça, J. M., Conceição, P. e Heitor, M. V. (1996) – “Uma perspectiva sobre a missão das Universidades”. In. *Análise Social*, XXX, 139, 1201-1233.
- Caillods, François (1989) – *Les perspectives de la planification de l’éducation: un atelier organisé par l’IIEP à l’occasion de son XXVème anniversaire*. Paris, IIEP-UNESCO
- Carneiro, Roberto et alli (1988) - *Educação e emprego em Portugal. (Vol.V: Portugal - os próximos 20 anos)*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian
- Carnoy, M. (1999) – *Mondialisation et réforme de l’éducation : ce que les planificateurs doivent savoir*. Paris, IIEP (Principes de Planification, n 63)
- Carrasqueira, Helder (2003) – “Reflexão sobre o 1 ciclo de avaliação e proposta de um novo modelo”. In: *Seminários do CNAVES* (Policopiado)
- Carron, Gabriel 1974 - *Le milieu social des élèves et leurs chances en matière d’éducation*. Paris, Institut International de Planification de l’Éducation - Unesco
- Cerdeira (2003) – “Soluções de controlo externo no sistema de acção social no contexto da Lei de Desenvolvimento e Qualidade: Reflexões.” In: IGCES, 2003, pp. 97-104
- CES-Conseil Supérieur de l’Education (2012) - *L’assurance qualité à l’enseignement universitaire: une conception à promouvoir et à mettre en oeuvre*. Québec, Conseil Supérieur de l’Éducation/Ministère de l’Éducation, du Loisir et du Sport
- Chiavenato, Idalberto (1987) - *Teoria geral da administração*. São Paulo, McGraw-Hill
- Colom, Antoni J. e Domínguez, Emilia (1997) - *Introducción a la política de la educacion*. Barcelona, Ariel

- Conceição, P; Heitor, M. e Horta, H. (2003) – “Reflexões sobre o ensino superior em Portugal: perspectivas para o desenvolvimento institucional”. Lisboa, IST/Centro de Estudos em Inovação, Tecnologia e Políticas de Desenvolvimento. In: <http://in3.dem.ist.utl.pt/laboratories/pdf/reflexoes.pdf> 14JAN14
- Coombs, Philip H. (1970) - *Qu'est-ce que la planification de l'éducation*. Paris, Unesco - Institut International de Planification de l'Éducation (Principes de la Planification de l'Éducation, n1)
- Costa, Jorge Adelino (1996) – *Imagens organizacionais da escola*. Porto, ASA
- Costa, Pereira, Branco (2006) – “Auditoria do sector público no contexto da nova gestão pública”. In: *Revista de Estudos Politécnicos*, 2006, Vol. III, n 5,6, pp. 201-225.
- Cruz, M. Braga (1989) - *Teorias sociológicas*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian
- Dacal, Gonzalo Gómez (Coord.) 1986 - *Administración educativa*. Madrid, Anaya
- Delors, Jacques (1996) – *Educação: um tesouro a descobrir*. Porto, ASA
- Denman B. (2004) - (2004) – “La gestalt revisitée: retombées et évaluation de la coopération universitaire internationale”. In: *Politique et gestion de l'enseignement supérieur*. Paris, OCDE, V. 16, n 1, pp. 56-72
- Durkheim, Émile (1977) - *A divisão do trabalho social*. Lisboa. Editorial Presença (II vols).
- Durkheim (1980) - *Éducation et sociologie*. Paris, Presses Universitaires de France
- ENQA (2010) - *First external evaluations of quality assurance agencies: lessons learned*. Helsinki, ENQA
- ENQA (2008) – *Internal quality assurance and the standards and guidelines*. Helsinquia, ENQA
- ENQA (2009) - *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ENQA Report)*. Helsinki , European Association for Quality Assurance in Higher Education.
- Estevão, Carlos Alberto (1996) - *Redescobrir a escola privada portuguesa como organização*. Braga, Universidade do Minho, 1996 (Tese de Doutoramento – Policopiada).
- Faure, Edgar et al. (1973) - *Aprender a ser*. Alianza, Madrid
- Fernandes, A. Teixeira (1988) – *Os fenómenos políticos: Sociologia do poder*. Porto, Afrontamento
- Figueiredo, A. Dias (2012) – “Innovation, quality and the school ecosystem: challenges to the inspectorate”. In: *SICIWorkshop*. Porto. In: <http://www.slideshare.net/adfigueiredo/innovating-inspections-tovalue-innovative-schools> 24JUN13
- Friedman T. (2005) – *O mundo é plano: uma história breve do século XXI*. Lisboa, Actual Editora
- Garcia, Sandrine (2012) - “L’assurance qualité: un outil de régulation du marché de la formation supérieure et de gestion des universitaires”. In: *Cahiers de*

*la recherche sur l'éducation et les savoirs* [En ligne], 5 | 2006, mis en ligne le 01 juillet 2012 Em: : <http://cres.revues.org/1092>

▪ George P., Guglielmo, R, Lacoste, Y. et al. (1966) – *A Geografia ativa*. São Paulo, Difusão Européia do Livro / Editora da Universidade de São Paulo.

▪ Godet, M. (2000) – “A ‘caixa de ferramentas’ da prospectiva estratégica”. Lisboa, Cadernos do CEPES (Policopiado)

Gola, Muzio M – “Premises to accreditation: a minimum set of accreditation requirements.” In:

[http://enqa.eu/files/workshop\\_material/Italy1.pdf](http://enqa.eu/files/workshop_material/Italy1.pdf) 1NOV13

▪ Gras, Alain 1974 - *Sociologie de l'éducation*. Paris, Larousse

▪ Grateron, Ivan. R. G. (1999) – “Auditoria de gestão: utilização de indicadores de gestão no setor público”. In: *Caderno de Estudos*. São Paulo, FIPECAFI, n 21, Maio a Agosto, pp. 1-18.

▪ Grauwe, A. (2003) – “Les réformes des services d’inspection.

Modèles et idéologies“. In: *Revue Française de Pédagogie*, n° 145, OCT/NOV, pp. 5-20

▪ Ghillardi e Spalarossa, (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

▪ Halasz, Gábor (2010) – In: Stoney, S. M. - Beyond Lisbon 2010:

*Perspectives from research and development for education policy in Europe*. CIDREE, Yearbook 2010. Slough. NFER. [http://enslyon.academia.edu/OlivierRey/Papers/714528/The\\_use\\_of\\_external\\_assessments\\_and\\_the\\_impact\\_on\\_education\\_systems](http://enslyon.academia.edu/OlivierRey/Papers/714528/The_use_of_external_assessments_and_the_impact_on_education_systems)

▪ Horton, Paul B., Hunt, Chester L. (1980) - *Sociologia*. São Paulo, Mc Graw-Hill

▪ IGAENR (2010) – *Guide de l'audit des établissements d'enseignement supérieur et de la recherche en vue de l'optimisation des fonctions de support*. Paris, IGAENR (Policopiado)

▪ IGAERN - *Guide d'audit des établissements d'enseignement supérieur et de recherche en vue d'optimisation des fonctions de support*. Paris, Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche/IGAERN.

▪ IGCES (2003) – *A IGCES e o sistema de acção social no contexto da lei de desenvolvimento e qualidade do ensino superior*. Lisboa, Inspeção Geral da Ciência e do Ensino Superior /Ministério da Ciência e do Ensino Superior.

▪ IGCES (2003) - *Plano plurianual de actividades: 2003-2005*. Lisboa, Inspeção-Geral da Ciência e do Ensino Superior – MCEs, 2003

IGEC – MEC (2013) – *Plano de actividades 2013*. Lisboa, Inspeção Geral de Educação e Ciência – Ministério da Educação e Ciência

▪ IIPE (2011) – *External quality assurance – Mod. 1*. Paris, Institut International de Planification de l'Education.

▪ IIPE (2009) – *Construire un tableau de bord pour l'enseignement supérieur – un guide pratique*. Paris, IIPE - UNESCO



- IPE (1988) – *Aspects qualitatifs du développement de l'éducation*. Paris, Institut International de Planification de l'Éducation
- De Ketele, J.M. e Gerad, F.M. (2007). “La qualité et le pilotage du système éducatif”, “piloter consiste à recueillir un ensemble d'informations pertinentes, à les confronter à un ensemble de critères de qualité adéquats et à prendre les décisions qui s'imposent”. In: M. Behrens (Éd.). *La Qualité en éducation. Pour réfléchir à la formation de demain*. Québec: Presses de l' Université du Québec, collection Éducation-Recherche, Chap.1, pp. 19-38.
- Ko Scheele (2004) – “Accreditation models in Higher Education Inspectorate of Education in Netherlands”. In: European Network for Quality Assurance in Higher Education, Helsinki, ENQA
- Koch, Erik (2011) - “The impact of external evaluation/school inspection: a heuristic model” In: *Latest trends in school evaluation/ International Conferenca of the Czech School Inspectorate*. In:  
<http://www.csicr.cz/getattachment/a6d2a25b-39b7-425a-92c84370037d2d3a.14JAN14>
- Lopes, A. Simões (1995) - *Desenvolvimento regional*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian 2ª Edição
- López, F. (2006) - *Escenarios mundiales de la educación superior: análisis global y estudio de casos* (1ª ed.). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Loureiro, J. E. (1985) - *O futuro da educação nas novas condições sociais, económicas e tecnológicas*. Aveiro, Universidade de Aveiro
- M. E. (1989) – *Educação, formação e emprego: planeamento e administração da educação e equipamentos colectivos – módulos de formação*. Lisboa, Gabinete de Estudos e Planeamento-Ministério da Educação (Policopiado)
- M'Bow, A.M. (1982) – *Las raíces del futuro*. UNESCO. Paris
- Marcelino, Gileno (2002) – “Planejamento estratégico em gestão universitária: o caso da FA/UnBII”. Comunicação apresentada ao *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, 8-11OUT2002 (Policopiado)
- Martin, A., e Ouellet, M. (2012) – “Les mécanismes d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur”. Québec, IRIS. In: In:  
<http://www.iris-recherche.qc.ca/publications/les-mecanismesdassurance-qualite>
- Martin, M. e Sauvageot, C. (2009) – *Construire un tableau de bord pour l'enseignement supérieur*. Paris, IPE-UNESCO
- Mauss, Marcel (1969) - *Essais de sociologie*. Paris, Éditions de Minuit
- MINED (2012) – *Colectânea de Legislação do Ensino Superior*. Maputo, MINED/Direcção para a Coordenação do Ensino Superior
- Mintzberg Henry (1995) – *Estrutura e dinâmica das organizações*. Lisboa, Edições Dom Quixote (4ª Edição)
- Musgrave, P.W. (1984) - *Sociologia da educação*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian

- Nations Unies (2010) – *La déontologie dans le système des Nations Unies*. Genève, Nations Unies.
- Monk, Julie (2012) – *Reform of regulatory enforcement and inspections in OECD countries*. Jerusalem, OCDE (Seminar)
- OCDE (2012) – *Governance and quality guidelines in Higher Education – A review on governance arrangements and quality assurance guidelines*. Paris, OCDE
- OCDE (2008) - *Enseignement supérieur pour la société de la connaissance. Examen thématique de l'OCDE sur l'enseignement supérieur: Rapport de synthèse*. Paris, OCDE, 4.
- OCDE (2007) – *Enseignement supérieur et régions: concurrence mondiale, engagement local*. Paris, OCDE  
<http://www.oecd.org/fr/sites/eduimhe/lenseignementsuperieuretlev eloppementdesvillesetdesespacesregionauxmethodedanalyseetquestions cles.htm#methode> 25 JAN13
- OCDE (2006) – *Four futures scenarios for Higher Education*. Meeting of OCDE Education Ministers. Athens
- OCDE (2003) – “Évolution des modes de gouvernance dans l'enseignement supérieur”. In: *Analyse des politiques d'éducation*. 3, 68
- OCDE (2003) – “Enhancing Consumer Protection in Cross-Border Higher Education Activities”. OECD/Norway - *Forum on Trade in Educational Services, Managing the internationalisation of postsecondary education*. Trondheim, Norway, 3-4November
- OCDE (1999) – *Qualité et internationalisation de l'enseignement supérieur*. Paris, OCDE
- OECD-PUMA (1997) – “International Benchmarking - Experience from OECD Countries” In: <http://www.oecd.org/governance/budgeting/1902957.pdf> 1NOV13
- OCDE (1987) – *O papel da educação no desenvolvimento sócioeconómico*. Lisboa. GEP-ME (Policopiado)
- Ozga, Jenny (2012) – “Gouverner la connaissance: données, inspection et politique éducative en Europe “. In: *Éducation et sociétés*. De Boeck Supérieur, 2012/1-29, pp. 11-26. In: <http://www.cairn.info/revue-education-et-societes-2012-1-page-11.htm> 24JUN13
- Pereira, Jose A. Nogueira S. A., (2007) – *A estrutura dos serviços aduaneiros nacionais no contexto da União Europeia: uma abordagem contingencial*. Aveiro, Universidade de Aveiro (Dissertação de Mestrado).
- Perroux, François (1981) – *Ensaio sobre a filosofia do novo desenvolvimento*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian
- PNUD (2009) – *Relatório de desenvolvimento humano*. New York, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.
- Porter M. (1990) - *A vantagem competitiva das nações*. São Paulo, Editora Campus
- Puelles-Benitez, Manuel (1991) - *Politica y administracion educativas*. Madrid Universidad Nacional de Educacion a Distancia

- Puelles-Benítez, Manuel et alii) (1986) – Elementos de Administración Educativa. Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia
- Quintana-Cabanas, José María (1989) - *Sociología de la educación*, Madrid, Dykinson
- Rassekh, S. e Vaideanu, G. (1987) - *Les contenus de l'éducation*. Paris, UNESCO
- Santos, Filipe M. Simões (1996) – *A organização e gestão das Universidades – aplicação ao ensino superior português*. Lisboa, Instituto Superior de Economia e Gestão / U. T. L. (Dissertação de Mestrado – Policopiada)
- Santos, Sérgio M. (2009) – “Análise comparativa dos processos europeus para a avaliação e certificação de sistemas internos de garantia da qualidade.” Lisboa, Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior - A3ES, Documento de Trabalho (Versão1.0)
- Santos, Sérgio M. (2003) – “Soluções de controlo externo no sistema de acção social: reflexões”. In: IGES/ MGES, pp. 93-96
- Sarmiento, Manuel J. (1997) – *Lógicas de acção: estudo organizacional da escola primária*. Braga, Universidade do Minho (Tese de Doutoramento – Policopiada)
- SEAV – Secção Especializada de Avaliação do SCI/IGF/Ministério das Finanças – *Glossário*. Lisboa, Ministério das Finanças
- Sergiovani, Thomas e Starrat, Robert (1978) - *Novos padrões de supervisão escolar*. São Paulo, Editora Pedagógica e Universitária
- Silva, Manuela e Tamen, Isabel (1981) - *Sistema de Ensino em Portugal*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian
- Stufflebeam, D. L. e Shinkfield, A. J. (1993) - *Evaluación sistemática: Guía teórica y práctica*. Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica.
- Stufflebeam, D. L. et al. (1971) – *Educational evaluation and decision making*. Itaca, Peacock
- Sumpf, Joseph e Hugues, Michel (1973) - *Dictionnaire de Sociologie*. Paris, Librairie Larousse
- Toffler, Alvin (1984) – *A terceira vaga*. Lisboa, Lisboa, Editora Estampa
- Tomaz Escudero (s/d): “Indicadores – informacion estratégica para el sistema universitario español” (Policopiado)
- UNESCO (2009) - *As novas dinâmicas do ensino superior e pesquisas para a mudança e o desenvolvimento social*. Paris, UNESCO, Julho 2009
- UNESCO (1998) – *L'enseignement supérieur au XXIème siècle: visions et actions*. Paris, Unesco
- UNESCO-Comissão Internacional sobre a Educação para o século XXI”. Coord.- Delors (1996) - *A educação: um tesouro a descobrir*. Porto, ASA
- UNESCO (1985) - *La démocratisation de l'éducation (Document de travail et compte-rendu des débats d'un colloque international)*. Paris, Unesco (Policopiado)
- UNESCO/CEPES, (2004) – “Réflexions thématiques sur l'Enseignement Supérieur”. In: *L'Enseignement supérieur en Europe*. Vol. XXIX, 4

- USAID/CIGM (2007) – *Project de gouvernance local au Maroc – Manuel d’audit interne pour les Inspections Générales des Ministères*. Maroc, CIGM/USAID/RTI/KPMG
- Vaizay, John (1967) – *La educación en el mundo moderno*. Guadarrama, Madrid
- Worseley, Peter.1977 - *Introdução à sociologia*. Lisboa, Publicações Dom Quixote (3ª edição)
- Yvan Verbauwheide - “Trusting schools, customising inspection”, OOG Voor Kwaliteit – Onderwusinspectie: In: [http://www.siciinspectories.eu/en/members/contacts\\_of\\_inspectorates](http://www.siciinspectories.eu/en/members/contacts_of_inspectorates)

#### Fontes Web

##### IIPE – UNESCO

- <http://www.iiep.unesco.org/>
- <http://www.iiep.unesco.org/research/governance-andmanagement/higher-education-systems.html>

##### IREDU Université de Dijon

- <http://iredu.u-bourgogne.fr/>
- <http://iredu.u-bourgogne.fr/publications/collections-de-liredu/38documents-de-travail-de-liredu.html>
- <http://iredu.u-bourgogne.fr/publications/publications-deschercheurs.html>

##### SICI - The standing international conference of inspectorates

- <http://www.sici-inspectorates.eu/en/activities/SIA>

##### OFSTED

- <http://www.ofsted.gov.uk/>

##### SACMEQ – Southern and Eastern Africa Consortium For Monitoring Education Quality

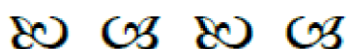
- <http://www.sacmeq.org/>
- <http://www.sacmeq.org/education-mozambique.htm#country>

##### UNESCO

- <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001897/189759e.pdf>

##### Outros

- [http://www.iregobservatory.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=4&Itemid=7](http://www.iregobservatory.org/index.php?option=com_content&task=view&id=4&Itemid=7)
- [http://www.adide.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=23&Itemid=43](http://www.adide.org/index.php?option=com_content&task=view&id=23&Itemid=43)



## ANEXOS

### I “O Papel da Inspeção para a melhoria da prestação de serviços de educação no Ensino Superior”

Termos de referência

#### 1. Introdução

Inspeção é o órgão de controlo do funcionamento das instituições Públicas ao nível central e local. A formação e capacitação dos inspectores deve ser vista como um instrumento fundamental para assegurar o cumprimento da lei e a observância das normas administrativas que regem as instituições de educação em geral e do ensino superior em particular.

Em resposta à solicitação do Ministério da Educação (MINED), o Instituto Superior de Administração Pública (ISAP) organiza o Curso Executivo sobre “O Papel Da Inspeção Para A Melhoria Da Prestação De Serviços De Educação No Ensino Superior” para Inspectores ao nível central e Provincial.

A finalidade do curso é promover a harmonização dos métodos de trabalho dos inspectores da educação em busca da melhoria do desempenho da inspeção na área do ensino superior. O Curso enquadra-se nos esforços que o MINED tem vindo a desenvolver com vista a introduzir melhorias na qualidade dos serviços prestados pelo ensino superior ao público.

O curso, oferecerá aos participantes a possibilidade de:

Consolidação de princípios e conceitos relacionados com inspeção, com maior enfoque para a fiscalização das actividades educacionais e auditoria interna.

Reflexão sobre o papel da inspeção para a promoção da transparência e prestação de contas, tendo em vista a melhoria da prestação de serviços públicos.

Partilha de experiências práticas de inspeção das actividades educacionais buscando os melhores métodos do trabalho que assegurem que as actividades de inspeção contribuam para a melhoria do processo de ensino e aprendizagem.

A formação vai decorrer na Cidade de Maputo, com duração de 3 dias.

#### 2. Objectivos

##### 2.1. Objectivos gerais

Contribuir para a melhoria do desempenho da inspeção do MINED no âmbito da aplicação das normas e leis da inspeção na educação

Promover a harmonização dos métodos de trabalho, provendo conhecimentos técnico-científicos, habilidades e capacidades que permitam aos Inspectores desempenhar as suas responsabilidades de inspeção interna no ensino superior.

##### 2.2. Objectivos específicos

Desenvolver as competências necessárias na área de inspecção para dinamizar as actividades de ensino e aprendizagem como um processo formativo.

Identificar princípios e valores que promovam atitudes comuns na inspecção, tendo em vista a profissionalização da inspecção do MINED.

Promover a reflexão e análise crítica sobre o funcionamento da inspecção da educação no geral identificando as mudanças necessárias para que possa agir de forma eficiente, contribuindo para a melhoria do desempenho do MINED.

### 3. Resultados esperados

Uma acção harmonizada na Inspeção no ensino superior.

Incrementado o grau de profissionalismo na inspecção do MINED

Inspeção isenta de tentativa de corrupção

### 4. Temas e conteúdos

#### 4.1. Inspeção e a melhoria da prestação de serviços

Inspeção da Educação no Geral

Contribuição da Inspeção para a melhoria da prestação de serviços;

Importância da inspecção da educação;

O papel da inspecção na observação da Ética e profissionalismo no ensino superior;

Desafios da inspecção no contexto do ensino superior;

Comunicação e relacionamento interpessoal e institucional.

#### 4.4. Ética e Deontologia Profissional

Princípios éticos e deontológicos na actividade inspectiva

Princípios e valores e atitudes que a inspecção deve promover no ensino superior

### 5. Metodologia do trabalho

Os participantes ao curso são Docentes das várias universidades de Moçambique seleccionados para formar uma equipa de trabalho de inspectores de educação para o ensino superior, sendo que uns possuem uma experiência de trabalho mais larga do que outros, e outros beneficiaram de capacitação em matéria de inspecção da educação no geral, mas a maioria não tem esta preparação.

Tendo em conta o perfil dos participantes, a orientação das sessões será feita assumindo o pressuposto de que todos os participantes possuem experiência e preparação diferenciada para a prática do trabalho de inspecção.

Assim, os conteúdos propostos serão abordados na perspectiva de consolidação e partilha de conhecimentos e experiências práticas, relacionadas com os conceitos e princípios relacionados com a inspecção, fazendo uma análise crítica da acção actual da inspecção do MINED, em busca das melhores estratégias para potenciar as boas práticas e corrigir aquelas que não sejam ajustadas à promoção da melhoria da prestação de serviços na educação.

Cada uma das sessões do curso deverá proporcionar condições para a:

Análise crítica das práticas actuais, identificando os bons exemplos e as melhores formas para enfrentar os desafios da inspecção.

Identificação das práticas ideais na acção da inspecção do MINED, potenciando os bons exemplos e enfrentando os desafios que a actividade inspectiva coloca.

Construção de ideias comuns sobre a eficiência da inspecção no cumprimento da missão do MINED.

Assim sendo, a metodologia a usar durante o curso deverá ser participativa, abrindo espaço para que as principais aprendizagens sobre as melhores práticas de inspecção sejam construídas a partir das experiências e conhecimentos anteriores dos participantes e dos princípios e objectivos que orientam a acção do MINED.

Cada sessão será orientada por um Facilitador a quem cabe: introduzir o tema, fazer a gestão das discussões e do tempo e garantir que, na abordagem de cada conteúdo, os participantes tenham a oportunidade de analisar e reflectir as suas experiências do dia a dia, relacionando-as com as práticas ideais, sistematizar as principais aprendizagens a reter das actividades realizadas durante a sessão.

Os Facilitadores responsáveis pela condução de cada sessão serão apoiados por dois co-facilitadores que prestarão todo o apoio pedagógico-metodológico que for necessário e ajudarão a dinamizar a realização das tarefas de aprendizagem.

As apresentações e os debates servirão para a consolidação do princípio de que a aprendizagem permanente e a análise crítica e reflexão sobre a acção são uma estratégia fundamental para a melhoria do desempenho individual e institucional.

Além de orientar as sessões, conforme indicado acima, cabe aos facilitadores responsáveis pela orientação das sessões, com apoio dos co-facilitadores,

Elaborar o plano da sessão que vão orientar;

Preparar os materiais de consulta e as actividades práticas a realizar durante a sessão  
Propor questões/tarefas a integrar no trabalho de avaliação final bem como a chave de correcção;

Apresentar o resultado de avaliação das matérias abordadas na sessão sob sua orientação.

## 6. Avaliação

Durante as sessões, a avaliação do desempenho dos participantes no curso será feita analisando-se a sua participação em termos de qualidade e consistência das suas intervenções, e resultado das tarefas realizadas no local de trabalho apresentado nas sessões. Além disso, será objecto de avaliação a capacidade de relacionar as matérias em debate com a realidade prática do trabalho da inspecção no MINED.

A informação geral sobre o desempenho dos participantes será reportada pelos facilitadores aos co-facilitadores, para constarem das sínteses diárias e do relatório do curso.

A avaliação do processo de formação será feita através de uma Ficha de Avaliação a ser preenchida pelos participantes no final da última sessão. Além disso, haverá momentos de análise do percurso, no fim do dia ou no início dos trabalhos do dia seguinte.

A informação das Fichas de Avaliação será usada na elaboração do relatório final do curso a ser produzido pela coordenação do curso.

7. Data e duração da formação

A formação terá lugar em Maputo, na primeira semana de Março de 2012, com uma duração total de 21 horas, respeitando o seguinte horário:

Período da manhã: 08:30 – 13:00 h, com um intervalo de 30 minutos, das 10:30 às 11:00 h.

Período da tarde: 14:00 – 16:30 h

8. Participantes: 25 candidatos

9. Intervenientes

10. Organização Geral do curso

Responsabilidade das instituições envolvidas na preparação, implementação e avaliação do curso:

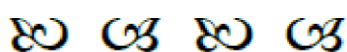
MINED – Orientação geral; Financiamento do curso;

ISAP – Organização e coordenação pedagógica do curso;

Organização dos aspectos logísticos;

Maputo, 10 de Fevereiro de 2012

Maputo, 04 de Junho de 2013





## II. Guide Audits de la qualité 2013/14 OAQ<sup>125</sup>

### Valeurs fondamentales des audits suisses de la qualité

Dans les universités suisses, les audits de la qualité ont lieu dans le cadre d'un partenariat entre tous les participants et sont fondés sur les valeurs et maximes suivantes:

– Confiance

Les relations entre les universités suisses et leurs organes de tutelle ainsi que celles avec les représentants de la politique nationale de l'éducation reposent sur la confiance mutuelle.

– Autonomie et responsabilité

Grâce à leur autonomie, les universités suisses assument la responsabilité de l'assurance qualité interne de leur enseignement, de leur recherche et de leurs prestations de services.

– Subsidiarité

Les universités ainsi que leurs organes de tutelle délèguent les compétences de décision et les responsabilités qui en découlent là où le savoir et la compétence requis existent.

– Participation

Les universités intègrent les groupes compétents dans leurs processus de décision à leurs niveaux respectifs.

Le succès et la performance des universités sont fondés sur ces valeurs et maximes. C'est par celles-ci qu'elles déploient leurs forces et particularités uniques dans les secteurs de l'enseignement, de la recherche et des prestations de services. Les audits de la qualité servent ainsi en premier lieu au renforcement de la culture de la qualité et au développement du système d'assurance qualité et, en second lieu, à l'établissement de rapports à leurs organes de tutelle et aux représentants de la politique nationale de l'éducation.

### Rapport d'auto-évaluation

La phase d'auto-évaluation dure généralement de quatre à six mois. Lors de cette phase, la haute école universitaire rédige son rapport d'auto-évaluation. Le noyau de ce rapport d'auto-évaluation est constitué par l'appréciation du degré de conformité aux critères de qualité (cf. annexe B). Le rapport d'auto-évaluation devrait contenir toutes les informations importantes relatives à la procédure, notamment les informations suivantes:

- présentation de la haute école universitaire (profil, sites, chiffres clés);
- présentation du système d'assurance qualité à tous les niveaux de la haute école universitaire (p. ex. direction de la haute école, faculté

- / domaine et filière d'études), ainsi que le degré de son implémentation;
- présentation du suivi des recommandations de l'audit de la qualité de 2007/2008 par la haute école universitaire;
- évaluation des critères de qualité;
- présentation des points forts et des points faibles par rapport aux critères de qualité et des possibilités de développement.

L'auto-évaluation sert de base aux expertes et aux experts pour la visite sur place et leur évaluation des critères de qualité. C'est pourquoi le rapport, en plus d'être descriptif, doit aussi contenir des aspects analytiques. Dans cette optique, l'analyse des points forts et des points faibles revêt également une importance primordiale et prend en compte les perspectives des différents groupes-clés des membres de l'université cités ci-dessus ainsi que des unités de l'organisation de l'université (p. ex. facultés, départements, filières d'études, etc.).

## I. Stratégie d'assurance qualité

1.1 La haute école universitaire définit sa stratégie en matière d'assurance qualité et la rend publique. Cette stratégie contient les grandes lignes d'un système d'assurance qualité qui vise à assurer et à améliorer de façon continue la qualité des activités de la haute école et à promouvoir le développement d'une culture de la qualité.

1.2 Le système d'assurance qualité intègre les domaines suivants: gouvernance, enseignement et recherche, ainsi que les services et ressources y relatifs.

1.3 Les processus d'assurance qualité sont définis et prévoient la participation de tous les membres de la haute école universitaire, en particulier des étudiants. Les responsabilités en matière de qualité et d'assurance qualité sont transparentes et assignées clairement.

## II. Gouvernance

2.1 Le système d'assurance qualité constitue un volet à part entière de la stratégie globale de la haute école universitaire et soutient son développement.

2.2 Le système d'assurance qualité contribue de manière systématique à fournir une information quantitative et qualitative pertinente et récente sur laquelle la haute école universitaire s'appuie pour prendre des décisions stratégiques (notamment en matière de recherche, d'offres d'études, d'engagement et de promotion du corps enseignant).

2.3 La haute école universitaire encourage et évalue l'égalité des chances et l'égalité de traitement entre les sexes.

## III. Enseignement

3.1 Le système d'assurance qualité prévoit l'évaluation périodique des activités d'enseignement et des services y relatifs. Les processus qualité intègrent l'évaluation périodique des enseignements, des cursus et des filières d'études et des résultats obtenus dans le domaine de l'enseignement.

3.2 Les procédures d'évaluations des prestations des étudiants sont périodiquement évaluées.

3.3 La haute école universitaire dispose de ressources et d'infrastructures suffisantes et adaptées pour soutenir l'apprentissage des étudiants. Elles sont périodiquement évaluées. Guide Audits de la qualité 2013/14 22 / 40

## IV. Recherche

4.1 La haute école universitaire dispose de processus qualité pour ses activités de recherche et les services y relatifs.

4.2 Les processus qualité intègrent l'évaluation périodique des résultats obtenus dans le domaine de la recherche.

## V. Recrutement et développement du personnel

5.1 La haute école universitaire dispose de mécanismes garantissant la qualification de l'ensemble de son personnel dans les domaines de l'enseignement et de la recherche (recrutement, promotion, formation continue).

5.2 Les processus qualité intègrent l'évaluation périodique du corps enseignant.

5.3 La haute école universitaire encourage le développement de carrière de la relève scientifique.

VI. Communication interne et externe

6.1 La haute école universitaire veille à ce que les dispositions correspondant aux processus d'assurance qualité soient connues du personnel et des étudiants.

6.2 La haute école universitaire assure un retour transparent d'information sur les procédures et les résultats des mesures d'assurance qualité auprès des groupes concernés au sein de la haute école universitaire.

6.3 La haute école universitaire publie régulièrement une information objective sur les filières d'études et les diplômes qu'elle offre.



Jorge Carvalho Arroteia (1947) – Licenciado em Geografia (Universidade de Lisboa), Doutor e Agregado em Ciências Sociais pela Universidade de Aveiro, onde exerceu funções docentes (Professor Catedrático do Grupo 2 – Educação). Aposentado em Outubro de 2008.

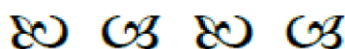
É autor de diversos estudos relacionados com a Geografia

Humana, a Emigração Portuguesa e Análise Social e Administração da Educação. Para além da docência e da investigação nesta Universidade, participou em órgãos científicos da UA e de outros estabelecimentos de ensino superior, universitário e politécnico e no processo de avaliação deste subsistema de ensino. Desempenhou funções de Direcção em serviços centrais do Ministério da Educação (Direcção-Geral do Ensino Superior e Inspeção-Geral da Educação) e do Ministério da Ciência e do Ensino Superior (Inspeção-Geral).

Fundador e coordenador científico da Emigrateca portuguesa.

Consultor para a área de Educação & Desenvolvimento.

Contacto: [arroteia@ua.pt](mailto:arroteia@ua.pt)



## ÍNDICE – III

A formação contínua de professores: continuidade ou ruptura	5
A dimensão europeia na educação: (experiência portuguesa)	15
Do sistema educativo português no contexto dos países da UE	27
Ser Professor	63
As funções da educação e os direitos humanos no ensino básico	73
15º aniversário da Universidade de Aveiro	87
Demografia escolar: breve nota explicativa	95
Educação sexual	103
Demografia escolar: da explosão à recessão	119
Formação inicial e ao longo da vida: contributos de Demografia escolar	133
Aspectos sociais da procura do ensino superior	151
Portugal: contextos sociais e acção educativa	155
Acção social no ensino superior (...)	173
Sobre a Educação social em Portugal	183
Organização do sistema educativo	193
Introdução à organização e administração educacional	195
Do desenvolvimento da educação	235
Reflexões sobre a avaliação do ensino superior politécnico	315
Nora sobre a avaliação institucional em Portugal	323
A presença da qualidade e a cultura da organização	327
Universidade de Aveiro: um percurso e um futuro a construir	343
Posfácio	347
Desafios para a educação no século XXI	355
Contextos e desafios da acção social no ensino superior	365
Universidade de Aveiro: 1973-2023	377
Universidade de Aveiro: evocando duas décadas da sua instalação	383
Dia do Professor	407
Anexos	413
Da regulação das I. E. S. pela mão da Inspeção	415
Da procura e regulação do ensino superior (ISAP-RPM)	437

**ISBN 978-989-35374-1-1**

