

Diversificação e diversidade dos sistemas de ensino superior

O caso Português

Fernanda Correia, Alberto Amaral, António Magalhães
Cipes - Fundação das Universidades Portuguesas

**NOTA: O último capítulo sobre Portugal usa dados que estão
evidentemente desatualizados**

Março de 2000

Índice

Capítulo I

Diferenciação, diversidade, diversificação. Conceitos e utilização no ensino superior

1.1. Conceitos: Diferenciação, diversidade e diversificação	3
1.2. A importância da diversidade nos sistemas de ensino superior	5
1.3. Políticas nacionais para manter ou aumentar a diversidade	6

Capítulo II

Diferenciação e diversidade. Teorias organizacionais.

2.1. Introdução	10
2.2. Teorias organizacionais	10
2.3. Estudos de diferenciação e diversidade no ensino superior	15

Capítulo III

Do centralismo à autonomia institucional

3.1. Introdução histórica	19
3.2. Do século XIX aos anos sessenta	21
3.3. Autonomia e supervisão pelo Estado	22

Capítulo IV

Regulação estatal e regulação pelo mercado

4.1. Regulação	26
4.2. A regulação no modelo do controlo pelo Estado	27
4.3. A regulação pelo mercado	28
4.4. As falhas dos mercados e dos governos	29
4.5. Supervisão estatal e hibridismo	30

Capítulo V

Formas de regulação e diversidade. Alguns exemplos

5.1. Regulação estatal e diversidade	34
5.2. Mercados, contestabilidade e bens posicionais	35
5.3. Algumas lições	38
5.4. Que políticas de ensino superior parecem beneficiar a diversidade?	40

Capítulo VI

Diversificação e diversidade no sistema de ensino superior de Portugal

6.1. O desenvolvimento do ensino politécnico	42
6.2. O desenvolvimento do sector privado	44

6.3. A distribuição regional do ensino superior	46
6.4. Diversidade de oferta de cursos	58
6.4.1. Ensino Público: universitário e politécnico	61
6.4.2. Ensino Politécnico - outro	64
6.4.3. Ensino Particular e Cooperativo	65
6.5. Conclusões	66

*Observers shall remain confused
because higher education is inherently confusing
and will be more confused in the future*

Burton R. Clark (1996)

Capítulo I

Diferenciação, diversidade, diversificação Conceitos e utilização no ensino superior

1.1. Conceitos: Diferenciação, diversidade e diversificação

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

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

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

Finalmente, Huisman⁴ considera que a diversificação é um processo dinâmico pela qual um sistema aumenta a sua diversidade, quer por aumento do número de espécies, quer por aumento da dispersão dos organismos pelas várias espécies. Enquanto que a diferenciação traduz alterações num mesmo organismo, a diversificação refere-se a vários organismos numa mesma comunidade. Por analogia, a decisão do Reino Unido de unificar o sistema binário (universidades e politécnicos) corresponde, em princípio, a uma diminuição de diversidade.

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

² *ibid*, nota 1, pp. 13-14.

³ *ibid*, nota 1, pp. 15-16.

⁴ *ibid*, nota 1, pp. 16-17.

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

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

Também Guy Neave⁶ refere que a avaliação da diversidade de um sistema, ou da forma como este evolui no sentido do aumento ou da diminuição da diversidade, depende muito do nível de observação e da posição do observador. Neave formula uma proposição muito importante:

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

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

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

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

⁶ Neave, G., (1996), Homogenization, Integration and Convergence: The Cheshire Cats of Higher Education Analysis, in Meek, V.L., *et al*, (eds.), “*The Mockers and Mocked: Comparative Perspectives on Differentiation, Convergence and Diversity in Higher Education*”, pp. 26-41, Oxford, Pergamon.

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

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

Mas as observações podem, também, como diz Neave (*ibid*), conduzir a resultados contraditórios; por exemplo, é natural que numa área científica bem estabelecida e solidificada como a Engenharia Civil as conclusões sobre a evolução da diversidade sejam completamente diversas das que resultam da observação de uma área de desenvolvimento explosivo, como a Informática ou a Biologia Molecular.

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

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

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

1.2. A importância da diversidade nos sistemas de ensino superior

⁸ *ibid*, nota 1, pp. 51.

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

Com a passagem dos sistemas de ensino superior de sistemas de elite para sistemas de massas, a diversificação dos sistemas assumiu uma importância crescente na gestão e condução dos sistemas e das instituições, sendo a diversificação considerada, na generalidade dos casos, como extremamente positiva. Já em 1980 Stadtman¹⁰ afirma que a diversidade é importante por seis razões principais:

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

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

- o aumento da diversidade é uma estratégia importante para responder às necessidades dos alunos;
- a diversidade aumenta a mobilidade social;
- a diversidade permite uma melhor resposta às necessidades do mercado de trabalho;
- a diversidade responde às necessidades políticas de grupos muito diversificados;
- a diversidade permite a manutenção de instituições de elite num sistema massificado de ensino;
- a diversidade permite aumentar o nível de eficácia das instituições de ensino superior;

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

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

¹² *ibid*, nota 5.

- a diversidade aumenta as possibilidades de experiências inovadoras a baixo custo (podem fazer-se experiências numa parte do sistema em vez de no todo, as quais poderão ser generalizadas se tiverem êxito, ou suprimidas, com custo limitado para o sistema, se falharem).

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

1.3. Políticas nacionais para manter ou aumentar a diversidade.

Segundo Huisman¹³:

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

ao passo que Goedegebuure et al¹⁴, depois do estudo comparativo de sistemas de ensino superior de diversos países, concluem que ou os governos afirmam a necessidade de manter a diversidade (Califórnia, Canadá, França, Alemanha e Suíça) ou os governos defendem a necessidade de aumentar essa diversidade (Austrália, Dinamarca, Japão, Holanda, Suécia e Reino Unido). Porém, a forma como os diversos países se propõe manter ou aumentar a diversidade é, ela própria, extremamente diversificada, por vezes mesmo contraditória, e nem sempre leva aos efeitos desejados. Uma primeira grande divisão sobre a forma de intervenção é a dos que acreditam que as leis do mercado são a melhor receita para a criação de diversidade e a dos que defendem a necessidade de uma ação governamental para atingir esse objetivo.

Os Estados Unidos são muitas vezes apresentados como o protótipo de um sistema de ensino superior diversificado¹⁵, no qual o mercado desempenha um papel determinante enquanto o governo federal se abstém de tomar medidas em matéria de ensino superior. A diversidade dos Estados Unidos é uma diversidade

¹³ *ibid*, nota 1, pp. 1.

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

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

de tipo essencialmente institucional, sendo o sistema de ensino superior constituído por um enorme número de instituições que abrangem desde as mais avançadas universidades de investigação (cerca de 3% do total das instituições), até aos mais modestos “community college”. Um método de regulação baseado num sistema de acreditação privado e de carácter regional, no qual a definição da missão da instituição desempenha um papel fundamental associada ao critério do “fitness for purpose”, permite proteger esta enorme diversidade em termos de dimensão e de qualidade¹⁶.

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

“(...) Temos neste país uma rica gama de instituições que servem uma variedade de necessidades. Nós celebramos a diversidade, reconhecendo que o nosso sistema de ensino superior é a inveja do mundo. (...) O nosso objetivo deve ser o da promoção continuada, tanto da excelência como da qualidade.”

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

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

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

Curiosamente, a primeira medida do Governo Australiano foi transformar o sistema binário (de Universidades e colégios - CAE's) num sistema unificado - Unified National System (UNS) - por meio de um processo de fusões institucionais em grande escala. Segundo o Governo, só a partir de instituições de maior dimensão seria possível tornar eficazes as medidas governamentais para criar entre

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

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

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

estas novas instituições uma diversidade maior do que a anterior. Entre estas medidas de política contam-se a criação de um sistema nacional de avaliação de qualidade, independente do Governo, e prémios financeiros para as instituições com melhor performance ou que melhor respondessem às prioridades nacionais. Segundo Huisman¹⁹, o governo pretendia com estas medidas estimular a diversificação: a primeira medida devia tornar evidentes as diferenças entre as instituições em termos de qualidade, enquanto que a segunda medida devia estimular as instituições a definir a sua própria missão, o que as tornaria, também, diferentes.

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

Do mesmo modo a Finlândia procedeu a uma reforma importante do sistema de ensino superior para aumentar a diversidade; segundo o Ministério da Educação Finlandês²⁰: “(...) o objetivo era desenvolver programas de estudo individuais e flexíveis e diversificar a oferta educativa.” Outros objectivos²¹ incluíam o aumento da taxa de participação no ensino superior, a promoção da cooperação interinstitucional, a aproximação aos padrões internacionais e a resolução do problema das universidades superpovoadas.

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

¹⁹ *ibid*, nota 1, pp. 4.

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

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

Na Áustria o sistema universitário era considerado demasiado clássico, conservador e inflexível ou, como diz Gruber²², o sistema universitário era “(...) *um extremo de homogeneidade sistémica, programática e estrutural.*” A existência de um sector não-universitário formado por colégios de formação de professores, colégios de serviço social e colégios de paramédicos não tinha resolvido o problema por não conseguir atrair alunos: em 1990/91 havia 170 000 alunos nas universidades e apenas 14 000 nestes colégios. Por esse motivo, o Governo publicou em 1993 um novo diploma legal (Fachhochschul-Studiengesetz) permitindo que as universidades e os colégios ofereçam graus intermédios de *Magister FH* e de *Diplom-Ingenieur FH*, procurando assim diversificar o sistema sem criar novas instituições.

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

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

Fica assim documentado que embora a diversidade dos sistemas de ensino seja uma preocupação dos diversos países, as soluções encontradas para dar corpo a essa preocupação são muito diversas. Iremos, também, analisar o sistema português o qual parece oferecer, à partida, um amplo conjunto de possibilidades de diversificação, quer institucional (coexistência de universidades, politécnicos e escolas não integradas e coexistência de um sector público com um sector privado), quer programático, face à desregulação do sistema neste aspeto por efeito da autonomia das universidades públicas e pela falta de rigor na regulação que devia ser exercida pelo poder público em relação aos politécnicos e ao sector privado.

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

Capítulo II

Diferenciação e diversidade. Teorias organizacionais.

2.1. Introdução

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

Deve reconhecer-se, porém, que estamos a lidar com problemas muito complexos, em que vários peritos formulam opiniões contraditórias sobre a tendência natural de evolução dos sistemas. Como reconhecem Meek et al²³ na conclusão do seu livro sobre diferenciação, convergência e diversidade do ensino superior, este levantou mais questões do que aquelas a que conseguiu responder.

2.2. Teorias organizacionais.

O primeiro modelo a analisar é o da *"ecologia das populações"*, por vezes também referido como modelo da *"seleção natural"*²⁴. Como o nome indica este modelo baseia-se nos modelos biológicos homónimos e considera as organizações como entidades abertas que interatuam com o ambiente em que

²³ *ibid*, nota 7.

²⁴ Ver, por exemplo:

- Aldrich, H.E., and Pfeffer J. (1976), Environments of Organizations, in *Annual Review of Sociology*, **2**, Palo Alto, C.A., Annual Reviews, Inc.
- Hannan, M.T., and Freeman J., (1977), The population Ecology of Organizations, in *American Journal of Sociology*, **82**, pp. 929-964.
- Aldrich, H.E., (1979), *"Organizations and Environments"*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall.
- McKelvey, B., (1982), *"Organizational Systematics: taxonomy, evolution, classification"*, Berkeley, University of California Press.
- McKelvey, B., and Aldrich, H.E., (1983), Populations, natural selection, and applied organizational science, in *Administrative Science Quarterly*, **28**, pp. 101-128.
- Carrol, G.R., (1984), Organizational Ecology, in *Annual Review of Sociology*, **10**, pp. 71-93.
- Hannan, M.T., and Freeman J., (1989), *"Organizational Ecology"*, Cambridge, Harvard University Press.
- Hall, R.H., (1996), *"ORGANIZATIONS. Structures, Processes and Outcomes"*, 6ª ed., Englewood Cliffs, NJ. Prentice Hall.

estão imersas (a sociedade, o sistema educativo, etc.), condicionadas por condições sociais, económicas e políticas. Segundo Morgan²⁵:

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

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

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

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

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

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

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

²⁸ *ibid*, nota 26.

²⁹ Projeto TSER/HEINE, estudos de caso.

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

Estes exemplos ilustram muitas das dificuldades da aplicação deste tipo de teorias. De facto, o modelo da ecologia das populações tanto pode ser usado para justificar a perda de variedade de um sistema devido à eliminação das organizações menos adaptadas, como pode justificar o aparecimento de grande diversidade organizacional desde que existam nichos em número e diversidade suficiente. O que justifica a seguinte proposição da van Vught³²:

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

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

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

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

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

³² *ibid*, nota 11.

³³ Ver, por exemplo:

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

Segundo Hall³⁴ este modelo parte do princípio de que as organizações tomam decisões, de acordo com a sua política interna, em relação às condições ambientais em que atuam. Por outro lado, as organizações não são passivas em relação ao ambiente, procurando manipulá-lo de acordo com os seus interesses, tomando decisões estratégicas sobre a sua adaptação ao ambiente. Exemplos tirados do ensino superior são a atuação do Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP) para conseguir a aprovação do Decreto-Lei nº 252/97, de 26 de Setembro (Decreto-Lei de flexibilização da gestão das universidades), as recentes afirmações públicas do Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos (CCISP) e das suas associações estudantis procurando atuar sobre a proposta de Lei de Enquadramento do ensino superior, ou o ofício dirigido pela APESP ao então Ministro da Educação, Professor Marçal Grilo, procurando criar melhores condições para o desenvolvimento do sector privado do ensino superior. E já nem referimos aqui as recentes declarações de distintos políticos denunciando alguns dos inúmeros “lobbies” que atuam no País.

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

O modelo da *dependência dos recursos* também inclui o método de seleção que era central no modelo da *ecologia das populações*; porém, em vez de considerar apenas a seleção dos mais aptos pelo ambiente inclui, também, os esforços das próprias organizações na procura de interações com o ambiente que garantam a sua sobrevivência. Finalmente, o novo modelo considera as formas utilizadas pelas organizações para reterem as adaptações ao exterior que tiveram êxito, o que inclui mecanismos como a burocratização, a transmissão da cultura da organização aos seus novos membros e a estrutura de liderança.

Terminaremos esta resumida exposição com uma referência às teorias institucionais³⁶. De acordo com o modelo institucional admite-se que as

³⁴ Hall, R.H., (1996), “*ORGANIZATIONS. Structures, Processes and Outcomes*”, pp. 288, 6ª ed., Englewood Cliffs, NJ. Prentice Hall.

³⁵ *ibid*, nota 34.

³⁶ Veja-se, por exemplo:

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

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

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

Segundo a perspectiva institucional as alterações organizacionais não resultam de um processo totalmente racional de procura das melhores soluções, mas das pressões internas e externas que levam a que dentro de algum tempo as

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

³⁷ *ibid*, nota 11.

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

³⁹ *ibid*, nota 34.

⁴⁰ *ibid*, nota 38.

organizações de um dado campo se assemelhem. Em Portugal, um exemplo claro deste tipo de comportamento é o das estações de televisão, RTP1, SIC e TVI que oferecem programas do mesmo tipo na procura de um melhor lugar no mercado.

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

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

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

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

(...) As alterações que são compatíveis com a identidade ou cultura institucional de uma organização podem ser respondidas de uma forma rotineira, sem sobressaltos. Nestes casos a adaptação organizacional a alterações do ambiente é parte dos procedimentos correntes da organização, o que já não sucede no caso de tentativas de grandes reformas ao arripio das (sub)culturas institucionais. Para que as organizações mudem em resultado de iniciativas

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

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

⁴³ *ibid*, nota 34.

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

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

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

governamentais é necessária uma compatibilidade normativa, i.e., congruência entre as normas e valores na base do programa ou da política propostos e a identidade e tradições da organização.

E daqui resulta a segunda proposição de van Vught⁴⁷:

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

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

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

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

2.3. Estudos de diferenciação e diversidade no ensino superior

⁴⁷ *ibid*, nota 11.

⁴⁸ *ibid*, nota 34.

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

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

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

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

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

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

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

“A fragmentação disciplinar é sem dúvida a fonte da complexidade sempre crescente do sistema, uma fonte mais

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

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

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

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

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

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

⁵⁵ *ibid*, nota 5.

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

⁵⁷ *ibid*, nota 52.

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

poderosa nos seus efeitos do que a expansão do número de alunos ou as saídas mais variadas para o mundo do trabalho em que em regra nos concentramos quando observamos a dimensão e o objetivo das universidades modernas e dos sistemas nacionais de ensino superior.”

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

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

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

Finalmente, Rhoades⁶³ compara a evolução dos sistemas de ensino superior nos EU, França, Suécia e Reino Unido para concluir que a atuação dos académicos na defesa das suas normas e valores impediram o surgimento de um processo de diferenciação. Segundo Rhoades, quer as políticas governamentais quer a estrutura de administração dos sistemas de ensino superior conferem um grande poder aos académicos, os quais tendem a ter um comportamento extremamente conservador. A este propósito é interessante citar o recente relatório do Banco

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

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

⁶¹ Neave, G., (1979), Academic drift: some views from Europe, in *Studies in Higher Education*, 4, nº2, pp. 143-159.

⁶² *ibid*, nota 5.

⁶³ *ibid*, nota 51.

Mundial⁶⁴ relativo a um empréstimo negociado pela Hungria para desenvolvimento do ensino superior, no qual se tecem críticas ao sistema de acreditação e aprovação de cursos e instituições, dominado pelos académicos estabelecidos, do que resulta uma grande rigidez dos programas de estudo, a dificuldade em introduzir inovações e em desenvolver um sector privado de ensino superior. Neste último caso, os académicos das universidades públicas dominam o sistema e tornam muito difícil a aprovação das iniciativas privadas.

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

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

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

Capítulo III

Do centralismo à autonomia institucional

3.1. Introdução histórica

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

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

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

e Guy Neave⁶⁷ considera que as primeiras universidades,

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

O facto de o Papa permitir que os *studia generalia* conferissem a *licentia ubique docendi*, ou seja, a qualificação para ensinar em qualquer instituição sob jurisdição papal, conjuntamente com o uso do Latim como a língua comum de ensino, com a existência de uma grande uniformidade dos programas de ensino, com um sistema uniforme de exames e com uma estrutura universitária semelhante, desempenharam um papel muito importante na promoção da *peregrinatio academica* e na criação de um espaço europeu de ensino superior: as universidades não eram regionais, a sua influência estendia-se ao espaço de toda a Cristandade.

Como resultado desta grande uniformidade, os alunos podiam mudar facilmente de universidade para universidade; aliás, os estudantes dos tempos medievais tinham, em regra, um grande prazer em viajar, apesar dos riscos e do desconforto que as deslocações apresentavam na altura. As instituições de ensino eram poucas e muitos governantes encorajaram os seus súbditos a empreender

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

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

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

essas viagens na procura de uma boa formação de nível superior, então um bom passaporte para uma carreira bem paga ao serviço do Estado ou da Igreja⁶⁸.

Recordando de novo o que diz Neave⁶⁹:

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

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

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

Em 1215, a Comuna de Bolonha proibiu os professores de se associarem *in sectam vel conpirationem* com o objetivo de deixarem o *studium*, e exigiu que os reitores, como representantes da instituição, jurassem solenemente que nunca promoveriam a transferência do *studium* para longe da cidade; neste caso os

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

⁶⁹ Ver nota 67.

académicos foram protegidos pelo Papa Honório III que condenou todas as leis limitando a *libertas academica* e ordenou a sua revogação⁷⁰.

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

Daqui resultou⁷² que a autoridade supra ordenadora fosse repatriada ou apropriada pelo Príncipe, e estas alterações tornaram-se ainda mais evidentes quando a autoridade do Papa foi enfraquecida pela Reforma e pela Contra Reforma. A universidade conservou a universalidade do ensino, mas o recrutamento tornou-se mais regional ou local, e a missão da universidade alterou-se para incorporar a nova autoridade acrescida do Príncipe.

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

3.2. Do século XIX aos anos sessenta

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

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

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

⁷² *ibid*, nota 67.

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

⁷⁴ Ver nota 67.

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

reconstrução nacional, aliada ao recrutamento para os quadros do aparelho do Estado:

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

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

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

Neave⁷⁶ diz ainda que:

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

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

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

Mas a postura do Estado era, regra geral, centralizadora, assumindo como tarefa determinar o que era "conhecimento útil" a ser lecionado pelas instituições; e, em consequência, o conhecimento, pelo menos no que toca às manifestações

⁷⁶ *ibid*, nota 67.

⁷⁷ *ibid*, nota 73.

do pensar, da identidade e da cultura nacional, perdeu algum do seu carácter universal. Gruber⁷⁸ a propósito das reformas educativas de Maria Teresa e de seu filho José II, na Áustria, afirma:

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

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

3.3. A autonomia e a supervisão pelo Estado

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

Segundo Clark⁷⁹ a autonomia, o controlo e a coordenação do ensino superior são a resultante de três forças: as forças do mercado, do Estado e da oligarquia académica que ele representou no chamado triângulo de coordenação ou de autoridade. Omari⁸⁰ usou esse mesmo triângulo para incluir alguns países africanos, como o Quénia, Botswana, Malawi, Etiópia, Uganda, Tanzânia, Zâmbia e Zimbabwe. O triângulo mostra que nos países em desenvolvimento, onde as forças do mercado são débeis e governos jovens e frágeis ainda não criaram confiança em si próprios, ou nas instituições de ensino superior⁸¹, o Estado tende a assumir

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

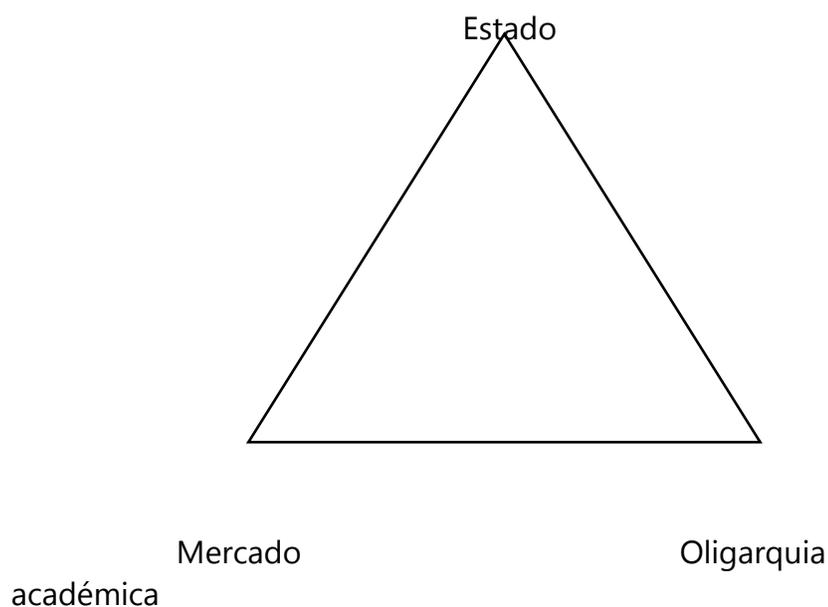
⁷⁹ *ibid*, nota 59.

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

⁸¹ ver nota 80.

um papel determinante no controlo e coordenação do ensino superior. Segundo van Vught ⁸² :

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



Uma discussão muito interessante da questão da autonomia pode encontrar-se no livro editado por Guy Neave e Frans van Vught ⁸³ ; durante as últimas décadas, os "modelos de controlo pelo Estado" foram confrontados com dificuldades crescentes em se adaptarem com velocidade suficiente às mudanças impostas pelo novo sector dominante da atividade, o sector privado. Em resumo, o desenvolvimento do ensino deixou de ser o resultado da modernização política e administrativa, liderada pelo sector público administrativo, que foi substituído pelo sector privado do comércio, da indústria e dos serviços, pagos pelos consumidores individuais e não pela comunidade, ao mesmo tempo que o sector público deixou de ser o principal empregador dos graduados pelo ensino superior.

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

⁸³ ver nota73.

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

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

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

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

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

Na evolução natural deste processo criou-se uma nova figura, a da avaliação, nascida de uma necessidade de uma prestação de contas das universidades

⁸⁴ ver nota 67.

perante a sociedade, a qual veio, de forma insistente, pedir uma demonstração da boa utilização dos orçamentos crescentes a serem despendidos pelo ensino superior, numa fase em que outros sectores, como a saúde e a segurança social, apresentam, também, claros sinais de rotura face às necessidades de financiamento em aumento permanente. Esta nova atitude governamental foi designada por Guy Neave como "The Rise of the Evaluative State"⁸⁵.

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

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

Capítulo IV

Regulação estatal e regulação pelo mercado.

4.1. Regulação.

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

O conceito de regulação foi discutido por diversos autores. Mitnick⁸⁷ considera a regulação como *“a restrição intencional da escolha de atividade de um sujeito por uma entidade que não é diretamente parte de ou não está envolvida nessa atividade.* Por seu lado, van Vught⁸⁸ define regulação governamental como *“os esforços do governo para guiar as decisões e ações de atores sociais específicos de acordo com objetivos fixados pelo governo e usando os instrumentos que o governo tem ao seu dispor.”* David Dill⁸⁹ define regulação em relação ao mercado: *“as regulações procuram alterar o comportamento do mercado, em particular dos vendedores”,* e Kells⁹⁰ dá uma definição mais operacional, mas mais restrita, de *“regulação da qualidade”*:

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

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

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

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

⁸⁸ *ibid*, nota 44.

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

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

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

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

4.2. A regulação no modelo de controlo pelo Estado.

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

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

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

O modelo de controlo pelo Estado exige uma estratégia governamental de planeamento detalhado e controlo rigoroso. De acordo com van Vught⁹⁵, os

⁹¹ *ibid*, nota 87.

⁹² Hood, C., (1983), “*The Tools of Government*”, London, MacMillan.

⁹³ *ibid*, nota 44.

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

⁹⁵ *ibid*, nota 44.

governos assumem uma perspectiva racionalista e o seu comportamento é justificado com base na capacidade dos atores governamentais e das suas agências serem capazes de adquirir um conhecimento verdadeiro e completo dos problemas, e de examinar todas as alternativas de ação e suas consequências, para poderem tomar as melhores decisões. E poderão fazê-lo de uma forma muito mais isenta do que as autoridades locais ou as próprias instituições, o que justifica, igualmente, o centralismo.

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

4.3. A regulação pelo mercado.

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

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

Por seu lado, Sowell⁹⁷ afirma que:

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

ao passo que Thomson⁹⁸ tem uma visão muito mais crítica:

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

⁹⁶ *ibid*, nota 94.

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

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

de diferenciação, de mobilidade social, de individualismo, de inovação, de crescimento, de liberdade.

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

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

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

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

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

4.4. As falhas dos mercados e dos governos

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

As falhas do governo estão ligadas ao facto de por vezes o governo e os seus agentes não serem capazes de uma definição e implementação perfeita das políticas públicas devido às ineficiências da democracia representativa e à falta de eficiência das agências públicas na produção e distribuição de bens e serviços¹⁰¹. São bem conhecidas as críticas neoliberais do Estado providência, assentes na ideia de que as agências públicas são ineficientes e produzem uma grande quantidade

⁹⁹ *ibid*, nota 89.

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

¹⁰¹ *ibid*, notas 89 e 94.

de desperdícios, originando sobreprodução ou produção insuficiente e levando a que muitas vezes os subsídios acabem nos bolsos de quem não os merece.

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

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

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

David Dill¹⁰⁵ refere, ainda, refere as “falhas de mercado” devido a informação insuficiente:

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

“...a informação relevante para permitir aos alunos uma escolha eficaz não é a avaliação por pares dos processos de ensino, nem os juízos subjetivos sobre a qualidade de um

¹⁰² *ibid*, nota 94.

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

¹⁰⁴ *ibid*, nota 94.

¹⁰⁵ *ibid*, nota 89.

curso, mas sim as medidas objetivas do valor acrescentado de um determinado curso.”

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

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

4.5. Supervisão estatal e hibridismo.

O modelo de regulação pelo mercado está no extremo oposto do modelo de controlo centralizado pelo Estado. Em teoria, é possível conceber uma situação em que as instituições adquirem autonomia total (pedagógica, financeira, patrimonial, estatutária, ...), enquanto o governo se abstém de qualquer coordenação do sistema de ensino superior (quer como regulador legal quer como fornecedor de recursos) deixando a regulação do sistema completamente nas mãos do mercado.

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

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

Por outro lado, o facto de as externalidades geradas pelo ensino serem tão relevantes para a sociedade servir *per se* para justificar que os governos assumam

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

¹⁰⁷ *ibid*, nota 89.

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

ter legitimidade para tornar o ensino obrigatório até uma dada idade¹⁰⁹, associado à ideia geralmente aceita de que a privatização total da educação não maximizará o bem-estar social¹¹⁰ levaram os governos europeus a assumir uma postura bem mais cautelosa, mesmo quando uma retórica de mercado era a imagem de marca das políticas governamentais como, por exemplo, no Reino Unido¹¹¹:

*“...o governo no UK usa a retórica do mercado em ligação com o ensino superior, mas como o governo controla o preço que as universidades podem levar pelos seus serviços, bem como a quantidade e tipo de serviços que podem vender, as universidades não operam num mercado, mas sim no que podemos chamar uma economia comandada”.*¹¹²

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

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

“... na maioria das instituições americanas pode encontrar-se um elemento de ligação ao mercado, embora escondido e obscurecido por outras ligações. Os mercados são ainda um fator relativamente menor na Europa, que não oferece de todo um mercado para o ensino superior, e cujos governos de certo modo

¹⁰⁹ *ibid*, nota 103.

¹¹⁰ • *ibid*, nota 89.

• Rivlin, A.M., (1992), “*Reviving the American Dream: The Economy, the States, and the Federal Government*”, Washington, D.C., The Brookings Institution.

• Thorow, L.C., (1996), “*The Future of Capitalism: How Today’s Economic Forces Shape Tomorrow’s World*”, New York, Morrow.

¹¹¹ *ibid*, nota 108.

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

¹¹³ *ibid*, nota 108.

não gostam da ideia de um mercado para o ensino superior nem dos seus efeitos potenciais sobre a qualidade e o prestígio.”

e Neave¹¹⁴ afirma que foram mais as razões pragmáticas do que a ideologia que forçaram o mercado até ao centro da regulação política: *“...primeiro veio a ação, depois vieram a justificação ideológica e a elaboração de uma ideologia”,* mas, apesar desse aspeto *“a posteriori”*, ele sublinha o papel de legitimação ou de mediação do “mercado”:

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

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

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

Existe, ainda, uma segunda forma de hibridismo na medida em que os governos têm vindo a substituir as formas tradicionais de regulação por mecanismos de mercado como instrumentos de política pública, procurando incentivar a competição entre instituições na procura de soluções mais eficazes e, certamente, mais económicas. van Vught¹¹⁶, ao referir-se a esta política (usada pelo governo holandês), toma a atitude positiva de considerar esta estratégia como um

¹¹⁴ Neave, G., (1995), “The Stirring of the Prince and the Silence of the Lambs: The Changing Assumptions Beneath Higher Education Policy, Reform and Society”, in Dill, D. and Sporn, B. (eds.), *Emerging Patterns of Social Demand and University Reform: Through a Glass Darkly*, Oxford, Pergamon Press.

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

¹¹⁶ *ibid*, nota 89.

meio de evitar ao mesmo tempo as falhas do mercado e do governo. Pelo contrário, David Dill¹¹⁷ levanta a:

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

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

¹¹⁷ *ibid*, nota 108.

Capítulo V

Formas de regulação e diversidade

Alguns exemplos

5.1. Regulação estatal e diversidade.

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

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

Também os sistemas de avaliação podem contribuir de modo significativo para a homogeneização dos sistemas por imporem normas e padrões de qualidade bem definidos e uniformes. As instituições que podem ser penalizadas por uma avaliação negativa defendem-se adaptando o seu comportamento e a sua oferta na procura de caírem nas boas graças das agências de avaliação. E, quantas vezes os peritos atuam de forma incorreta ao assumirem que o seu modelo ou o modelo da sua instituição eram o “padrão de qualidade” pelo qual se deviam moldar os das outras instituições!

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

No caso da União Europeia os organismos supranacionais podem também contribuir para a perda de diversidade entre os sistemas dos Estados membros;

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

bastará recordar a propósito a declaração da Sorbonne e a mais recente declaração de Bolonha. Segundo Neave¹¹⁸:

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

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

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

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

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

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

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

ou seja, na Austrália, a política governamental assumiu declaradamente que a desregulação do sistema e a intervenção do mercado seriam eficazes na promoção da diversidade. Segundo o relatório Hilmer a competição segundo as regras do mercado teria o efeito miraculoso de aumentar a responsividade institucional, a

¹¹⁸ *ibid*, nota 6.

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

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

flexibilidade e a inovação, bem como a diversidade dos produtos, de aumentar a eficiência, a qualidade e a responsividade para com os alunos, a indústria e os objetivos nacionais. Mas será que isto aconteceu¹²¹?

5.2. Mercados, contestabilidade e bens posicionais.

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

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

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

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

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

¹²² Hirsch, F., (1976), *“Social Limits to Growth”*, Cambridge, Harvard University Press.
Marginson, S., (1997), *“Markets in Education”*, Sydney, Allen and Unwin.

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

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

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

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

Como sugere Marginson¹²⁵:

“À medida que a competitividade aumenta o mercado de vendedores é reforçado. As escolas e as faculdades que são líderes não querem expandir-se e não precisam de se tornar mais eficientes ou mais responsivas a diversas demandas para ganhar apoios. As listas de espera aumentam. O excesso da procura dos bens posicionais de alto valor aumenta, mas o segmento de topo do mercado não é contestável. A barreira não é tanto económica como sócio cultural. Universidades novas podem clamar serem produtores de elite, mas falharão.

¹²⁴ Referência às “sandstone universities” da Austrália e à Ivy League americana constituídas pelas universidades nacionais de maior prestígio.

¹²⁵ *ibid*, nota123.

No ensino superior as instituições de elite são suportadas por um longo e lento investimento social, reputação e autoridade cultural; não há lugar para o crescimento do tamanho da elite exceto a muito longo prazo; e uma vez estabelecidas as instituições de elite não são facilmente deslocadas.”

Em Portugal, o comportamento das escolas de medicina que durante mais de duas décadas restringiram fortemente o ingresso de novos alunos ilustra bem alguns destes aspetos. Mas Marginson continua referindo que as instituições de elite são relativamente imunes ao mercado, ocupando um segmento superior onde a lei da oferta e da procura não funciona, ao passo que o mercado só atua como seria de esperar nos segmentos mais baixos, de menor prestígio:

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

Verifica-se, portanto, que no caso de bens posicionais como a educação a mão invisível do mercado não produz os efeitos desejados. As instituições mais novas não conseguem competir com as instituições já estabelecidas e os valores simbólicos impedem que as instituições de elite sejam contestadas. O mercado, em vez de criar um sistema mais diversificado, cria um sistema estratificado, com um segmento superior não contestado e um segmento inferior onde existe competição, mas onde as dificuldades de sobrevivência são grandes. Existe, ainda, um segmento intermédio que luta por fixar o seu lugar no mercado e aproximar-se das posições de elite. Porém, as barreiras entre segmentos são muito fortes e não existe um mercado aberto com movimento livre nos sentidos ascendente ou descendente.

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

5.3. Algumas lições.

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

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

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

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

Oliver Fulton¹²⁸ afirma no mesmo sentido que:

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

bem como Warnock¹²⁹:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

“Enquanto muitos governos se inclinam para a autorregulação e tentam criar mais competição tipo-mercado entre as instituições

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

¹³¹ *ibid*, nota 7.

de ensino superior, não parece haver nenhuma relação linear entre competição de mercado e diversidade.”

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

Como recomendações de carácter geral podemos recordar as duas proposições de van Vught nas páginas 13 e 17 deste trabalho, bem como a hipótese de Meek *et al*¹³²:

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

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

“Numa situação de ensino superior massificado, a sua estrutura unitária só pode manter-se à custa de uma diminuição da qualidade e dum aumento das disfunções. Se o objetivo é expandir o ensino superior, sem perda de qualidade, para incluir mais do que 30% de cada coorte anual então é preciso tomar consciência de que, na prática, também se decidiu diferenciar o ensino superior.”

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

¹³² *ibid*, nota 7.

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

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

porventura pouco populares, para marcar as distinções necessárias à manutenção da diversidade sistémica¹³⁵.

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

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

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

¹³⁶ *ibid*, nota 134.

Capítulo VI

Diversificação e diversidade no sistema de ensino superior de Portugal

6.1. O desenvolvimento do ensino politécnico

À partida o sistema de ensino superior português contém elementos que apontam para um grau elevado de diversidade uma vez que o sistema, para além de ser binário, inclui instituições públicas e privadas e, além disso, algumas escolas independentes.

Tal como em diversos outros países Europeus, também Portugal optou por um sistema de ensino superior binário, com Universidades e Institutos Superiores Politécnicos, podendo defender-se que os esforços para criar uma segunda rede de ensino superior em Portugal (ensino superior de nível médio) datam de 1973. De facto, foi neste ano que se deram os primeiros passos neste sentido com a integração das instituições de nível médio já existentes (Institutos Industriais e Comerciais de Lisboa, Porto e Coimbra), e a criação das Escolas Normais Superiores que substituíram as antigas Escolas do Magistério Primário, bem como de alguns Institutos Politécnicos. Porém, depois da Revolução de 1974, a criação das Escolas Normais Superiores foi suspensa enquanto que os dois Institutos Politécnicos já criados (Covilhã e Vila-Real) foram transformados em Institutos Universitários e as antigas instituições de nível médio foram promovidas, respetivamente, a Institutos Superiores de Engenharia e a Institutos Superiores de Contabilidade e Administração

De acordo com um relatório recente¹³⁷, de 1977 a 1981 verificou-se uma política mais consistente de criação da rede de ensino superior Politécnico, bem como uma clarificação estratégica dos princípios definidores dos seus objetivos próprios, nomeadamente uma ligação mais estreita à situação económica e industrial do país. O decreto que iniciou este processo afirma inequivocamente as suas intenções: a educação e a produção devem aproximar-se, e o incentivo para a produção de técnicos capazes de atuar a nível intermédio nas organizações industriais, de serviços e de educação (primeiro ciclo do ensino básico) será a ferramenta estratégica para conseguir essa aproximação. Contudo, esta decisão

¹³⁷ Projecto TSER/HEINE, Relatório nacional de Portugal.

política não foi baseada em nenhuma análise prospetiva credível da demanda global e sectorial resultante da dinâmica de desenvolvimento da economia portuguesa. Pelo contrário, baseou-se numa acumulação de crenças difusas, mais ou menos assentes em contextos históricos e educativos anteriores, bem como num número de intuições prospetivas sobre o efeito previsível da saída dos recursos humanos qualificados ao nível do Politécnico sobre a economia. Estas crenças e intuições podem sumariar-se da seguinte forma:

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

Esta lista torna evidente que o principal argumento para a decisão política de criar um subsistema Politécnico foi a ideia de que o tecido industrial português tinha grande necessidade de mão-de-obra de nível intermédio, capaz de trabalho mais concreto e prático, não de uma mão-de-obra mais qualificada, mais apta para atividades de conceção ou de gestão de topo que as Universidades já produziam, talvez em excesso.

Assim, o Decreto nº 513-I/79 afirma que o ensino superior Politécnico é concebido para um ensino com uma maior ênfase aplicada e técnica e uma forte

orientação vocacional. O princípio operacional por trás da organização curricular tem um elemento de eficiência, na medida em que procura “casar” a educação com a estrutura sócio económica com a qual aquele subsistema deve ser sincronizado. Porém, não foi feita qualquer distinção entre o que pode ser considerado como o carácter técnico e aplicado da educação e o seu carácter vocacional, o que pode ser a razão para alguma falta de definição que ainda se nota nos objetivos dos Politécnicos. Na verdade, a equivalência dos dois conceitos não é evidente. Se o último significa uma “orientação para o mercado de trabalho”, isto não implica uma equivalência automática com um perfil técnico de banda estreita para a formação inicial que pode já não ser adequada face às características em alteração constante do nicho de mercado para que foi preparado.

A diversificação e a regionalização do ensino superior foi outro argumento político forte a favor do desenvolvimento da rede do Politécnico. Hipoteticamente esta rede deveria permitir, por exemplo:

- maior igualdade no acesso ao ensino superior;
- uma resposta às pressões demográficas resultantes do aumento da escolaridade obrigatória;
- um maior recrutamento dos alunos do ensino secundário vocacional;
- mecanismos de preferência regional pela criação de lugares para alunos naturais da área de influência de cada instituição (com base nos distritos administrativos).

Por último, havia um argumento associado à possibilidade de os Politécnicos se dedicarem a campos não tradicionais de investigação. As expectativas eram de que os Institutos Politécnicos pudessem desenvolver atividades específicas de investigação aplicada e desenvolvimento experimental nas áreas da tecnologia, dos serviços e da educação, tendo em conta, designadamente, a procura regional.

Como conclusão, pode dizer-se que os princípios em que se baseou a criação dos Politécnicos correspondem, aparentemente, à visão míope de uma adaptação simplista de um subsistema de ensino superior a um ambiente particular de desenvolvimento económico e de qualificação de recursos humanos. A organização curricular integra conteúdos de aprendizagem mais curtos e mais vocacionais que correspondem, em princípio, a necessidades previsíveis de nichos específicos do mercado de trabalho local ou regional. Porém, o que aconteceu foi que o desenvolvimento da organização curricular foi mais influenciada pelas

perceções institucionais das necessidades exteriores do que o contrário. De facto, a procura de um equilíbrio entre as propostas institucionais e as reacções do ambiente industrial, social e educativo exterior foi baseada na interpretação institucional de informação externa, destinada mais a influenciar ou antecipar a procura, e não na integração das expectativas e das necessidades reais das organizações industriais, de serviços ou educativas.

6.2. O desenvolvimento do sector privado.

O sistema de ensino superior português está massificado, havendo uma taxa de participação da ordem dos 40%. Esta massificação ficou a dever-se, numa parte significativa, à criação de um sector privado de ensino superior. Este sector cresceu, de facto, de modo explosivo e, em 1991, o número de vagas no sector privado ultrapassou, pela primeira vez, o número de vagas no sector público. Este crescimento muito rápido do sector privado fica a dever-se, em grande parte, à acção do Ministro da Educação, Roberto Carneiro, em particular quando determinou que os exames nacionais de acesso ao ensino superior servissem, apenas, para ordenar os candidatos sem qualquer exigência de uma nota mínima, do que resultou uma duplicação do número de candidatos, o que constituiu um excelente mercado para a iniciativa privada. Partia-se do princípio de que o mercado, por intermédio das instituições privadas de ensino superior, seria capaz de resolver os problemas da procura crescente do ensino superior pela sociedade, dos limites da expansão do sector público devido à situação económica difícil do país e poderia mesmo melhorar a distribuição regional desequilibrada das instituições de ensino superior.

No livro editado por Roberto Carneiro, *“Ensino Livre - uma Fronteira da Hegemonia Estatal”*, verdadeiro documento laudatório das virtudes do ensino privado, fazem-se diversas afirmações que, embora tenham sido assumidas, pelo menos, por parte da sociedade, se verifica não terem fundamento face aos resultados de um estudo recente¹³⁸. Assim, o Professor Sousa Franco, em artigo publicado nesse livro¹³⁹, afirma que:

“A cobertura regional - e, em muitos casos social - do país entre nós (num país centralizado e excessivamente desequilibrado em benefício do litoral e dos grandes centros) só tem sido satisfatoriamente assegurada pelo ensino privado. (...) O facto

¹³⁸ Amaral, A. e Teixeira, P. (1999), *Previsão do número de alunos e das necessidades de financiamento - Ensino superior de 1995 a 2005*, Porto, Fundação das Universidades Portuguesas.

¹³⁹ Sousa Franco (1994), A liberdade de aprender e de ensinar no âmbito das liberdades fundamentais - Fundamentação da liberdade de ensino, in Carneiro, R., (ed.), *“Ensino Livre - Uma Fronteira da Hegemonia Estatal”*, pp. 17-42, Edições Asa, Porto.

parece, pois, confirmar que a descentralização e a cobertura regional das necessidades de ensino podem ser favorecidas pela liberdade de iniciativa escolar.”

e ainda que:

“Um sistema com liberdade escolar pode ser - e tem sido em muitos casos - fator relevante de redução das desigualdades regionais no acesso ao sistema escolar, alargando a rede escolar não oficial às regiões e a certos sectores da população que são mais desfavorecidos.”

e, considerando que “...o monolitismo e a burocracia dominam em regra os ensinamentos estatais de todo o Mundo”, atribui ao sector privado do ensino uma grande capacidade para desenvolver a diversidade do sistema e apresenta um conjunto de argumentos em favor da “educação livre” (forma como designa o ensino privado):

- a) as instituições mais autónomas criarão um sistema mais diversificado;
- b) o ensino privado é socialmente menos dispendioso do que o ensino apoiado pelo Estado;
- c) o ensino privado implementará melhor uma distribuição regional das instituições de ensino;
- d) o objetivo da igualdade social será melhor conseguido pelas instituições privadas;
- c) o ensino e a investigação serão melhor adaptadas às necessidades regionais e sectoriais.

A realidade é bem diferente. Por um lado, o sector público contribuiu bem mais do que o privado para a diversificação do sistema¹⁴⁰. Por outro lado, o estudo referido¹⁴¹ mostra, claramente, que a presença do ensino privado se concentra no Litoral, sendo praticamente insignificante no resto do país. O ensino público consegue uma distribuição menos heterogénea entre regiões, com destaque para uma presença significativa na Região Centro. Também dentro das próprias regiões o ensino público apresenta uma distribuição menos concentrada. Estes dados contrariam a ideia veiculada de que o sector privado permitiu uma distribuição mais equitativa do acesso ao ensino superior no território nacional; pelo contrário,

¹⁴⁰ Em Portugal, 60% dos alunos do sector privado (incluindo a Universidade Católica) estão concentrados nas áreas das Ciências Sociais e de Comportamento, da Gestão e do Direito, valor que desce para 25% no sector público.

¹⁴¹ Ver nota 138.

o ensino privado concentrou-se nas zonas mais afluentes, de maior procura, deixando a descoberto as zonas do interior ou de menor densidade populacional. Veremos com mais detalhe estas questões usando a base de dados que foi contruída com as informações sobre o acesso ao ensino superior nos últimos anos.

6.3. A distribuição regional do ensino superior.

Os resultados que iremos apresentar resultam da utilização de bases de dados do MCTES. Na Tabela 1 apresentam-se os dados relativos às vagas para acesso ao ensino superior no ano letivo de 1998/99. Estes dados são apresentados por distrito e, dentro de cada distrito, pelos concelhos onde existem instituições de ensino superior. Em relação aos Açores e à Madeira os dados são apresentados por Região Autónoma e, dentro de cada uma, pelos distritos onde existe ensino superior.

Na Tabela 2 apresentam-se os mesmos dados, agora agregados ao nível do distrito (exceto nos Açores e na Madeira, onde se usa a região autónoma); na Tabela 3, usa-se uma maior integração, ao nível das regiões do continente.

Em termos gerais verifica-se que existe ensino superior público em todos os 18 distritos do Continente e em 3 dos distritos das regiões autónomas dos Açores e da Madeira, ao passo que o ensino superior privado surge em apenas 16 distritos do Continente (está ausente em Évora e em Portalegre) e está ausente nos Açores. Ao nível do concelho, quer o ensino público quer o ensino privado só oferecem vagas em 39 e 38 concelhos respetivamente (dos 278 concelhos existentes no Continente).

Uma segunda observação diz respeito às assimetrias regionais de distribuição, uma vez que os distritos de Lisboa e do Porto representam mais de 50% do total do País, sendo as vagas totais do distrito de Lisboa (34,4%) mais do dobro das do Porto (16,0%). Por outro lado, nestes dois distritos, as vagas do sector privado (30,8%) ultrapassam muito claramente as do sector público (19,7%).

As mesmas assimetrias podem registar-se em termos das regiões, uma vez que a Lisboa e Vale do Tejo correspondem 43,7% do total das vagas oferecidas, com 31,3% para a Região Norte, 17,3% para a Região Centro e apenas 7,7% para todo o resto do País, incluindo as regiões autónomas (1,4% apenas).

As Figuras 1 e 2 apresentam, igualmente, a distribuição de vagas (privado, público e total) por distrito e por região e confirmam a impressão obtida das tabelas.

Tabela 1 – Acesso ao ensino superior no ano letivo 1998/99
Dados por distrito e por concelho

Distrito	Concelho	Valores absolutos			Permilagem		
		Privado	Público	Total	Privado	Público	Total
Aveiro	Águeda	0	60	60	0.00	0.68	0.68
	Aveiro	210	1 570	1 780	2.37	17.69	20.05
	Sta.Maria Feira	480	0	480	5.41	0.00	5.41
Beja	Beja	560	927	1 487	6.31	10.44	16.75
Braga	Barcelos	0	140	140	0.00	1.58	1.58
	Braga	300	2 132	2 432	3.38	24.02	27.40
	Fafe	460	0	460	5.18	0.00	5.18
	Guimarães	50	0	50	0.56	0.00	0.56
	V.N.Famalicão	1 045	0	1 045	11.77	0.00	11.77
Bragança	Bragança	415	1 100	1 515	4.67	12.39	17.07
	Macedo Cavaleiros	485	0	485	5.46	0.00	5.46
	Miranda do Douro	0	100	100	0.00	1.13	1.13
	Mirandela	240	100	340	2.70	1.13	3.83
Castelo Branco	Castelo Branco	205	910	1 115	2.31	10.25	12.56
	Covilhã	0	965	965	0.00	10.87	10.87
	Fundão	50	0	50	0.56	0.00	0.56
	Idanha a Nova	0	140	140	0.00	1.58	1.58
Coimbra	Coimbra	910	4 725	5 635	10.25	53.23	63.48
	Figueira da Foz	370	0	370	4.17	0.00	4.17
Évora	Évora	0	1 070	1 070	0.00	12.05	12.05
Faro	Aljezur	0	805	805	0.00	9.07	9.07
	Faro	0	855	855	0.00	9.63	9.63
	Loulé	365	0	365	4.11	0.00	4.11
	Portimão	210	140	350	2.37	1.58	3.94
Guarda	Guarda	290	869	1 159	3.27	9.79	13.06
	Seja	0	80	80	0.00	0.90	0.90
Leiria	Caldas da Rainha	250	310	560	2.82	3.49	6.31
	Leiria	735	940	1 675	8.28	10.59	18.87
	Marinha Grande	260	0	260	2.93	0.00	2.93
	Peniche	0	50	50	0.00	0.56	0.56
Lisboa	Cascais	86	80	166	0.97	0.90	1.87
	Lisboa	18 873	11 694	30 567	212.60	131.73	344.33
	Loures	415	0	415	4.67	0.00	4.67
	Oeiras	340	100	440	3.83	1.13	4.96
	Torres Vedras	205	0	205	2.31	0.00	2.31
Portalegre	Elvas	0	30	30	0.00	0.34	0.34
	Portalegre	0	567	567	0.00	6.39	6.39
Porto	Maia	1 075	0	1 075	12.11	0.00	12.11
	Matosinhos	200	0	200	2.25	0.00	2.25
	Paredes	390	0	390	4.39	0.00	4.39
	Penafiel	415	0	415	4.67	0.00	4.67
	Porto	8 481	5 755	14 236	95.54	64.83	160.36
	Póvoa de Varzim	0	105	105	0.00	1.18	1.18
	Vila do Conde	0	65	65	0.00	0.73	0.73
	Vila Nova de Gaia	1 920	0	1 920	21.63	0.00	21.63
Santarém	Entroncamento	130	0	130	1.46	0.00	1.46
	Rio Maior	0	120	120	0.00	1.35	1.35
	Samtarém	930	800	1 730	10.48	9.01	19.49
	Tomar	0	505	505	0.00	5.69	5.69
Setúbal	Almada	1 845	0	1 845	20.78	0.00	20.78
	Setúbal	835	1 000	1 835	9.41	11.26	20.67
Viana Castelo	Ponte de Lima	140	120	260	1.58	1.35	2.93
	Viana Castelo	0	620	620	0.00	6.98	6.98
Vila Real	Chaves	35	150	185	0.39	1.69	2.08
	Vila Real	0	1 170	1 170	0.00	13.18	13.18
Viseu	Lamego	0	120	120	0.00	1.35	1.35
	Viseu	1 500	870	2 370	16.90	9.80	26.70
Madeira*	Funchal	170	399	569	1.91	4.49	6.41
Acores*	Ponta Delgada	0	460	460	0.00	5.18	5.18
	Angra do Heroísmo	0	180	180	0.00	2.03	2.03
		45 875	42 898	88 773	516.77	483.23	1000.00

*Nos Açores e na Madeira a agregação é feita por Região Autónoma e por distrito.

Tabela 2
Acesso ao ensino superior no ano letivo 1998/99
Dados por distrito

Distrito	Valores absolutos			Permilagem		
	Privado	Público	Total	Privado	Público	Total
Aveiro	690	1 630	2 320	7.77	18.36	26.13

Beja	560	927	1 487	6.31	10.44	16.75
Braga	1 855	2 272	4 127	20.90	25.59	46.49
Bragança	1 140	1 300	2 440	12.84	14.64	27.49
Castelo Branco	255	2 015	2 270	2.87	22.70	25.57
Coimbra	1 280	4 725	6 005	14.42	53.23	67.64
Évora	0	1 070	1 070	0.00	12.05	12.05
Faro	575	1 800	2 375	6.48	20.28	26.75
Guarda	290	949	1 239	3.27	10.69	13.96
Leiria	1 245	1 300	2 545	14.02	14.64	28.67
Lisboa	19 919	11 874	31 793	224.38	133.76	358.14
Portalegre	0	597	597	0.00	6.73	6.73
Porto	12 481	5 925	18 406	140.59	66.74	207.34
Santarém	1 060	1 425	2 485	11.94	16.05	27.99
Setúbal	2 680	1 000	3 680	30.19	11.26	41.45
Viana do Castelo	140	740	880	1.58	8.34	9.91
Vila Real	35	1 320	1 355	0.39	14.87	15.26
Viseu	1 500	990	2 490	16.90	11.15	28.05
Madeira*	170	399	569	1.91	4.49	6.41
Açores*	0	640	640	0.00	7.21	7.21
Totais	45 875	42 898	88 773	516.77	483.23	1000.00

*Nos Açores e na Madeira a agregação é feita por região autónoma

Tabela 3
Acesso ao ensino superior no ano letivo 1998/99
Dados por região

Região	Privado	Público	Total	Privado	Público	Total
Norte	16 131	11 677	27 808	181.71	131.54	313.25
Centro	4 270	11 129	15 399	48.10	125.36	173.46
Lisboa e V.T.	24 169	14 659	38 828	272.26	165.13	437.39
Alentejo	560	2 594	3 154	6.31	29.22	35.53
Algarve	575	1 800	2 375	6.48	20.28	26.75
Madeira*	170	399	569	1.91	4.49	6.41
Açores*	0	640	640	0.00	7.21	7.21
Totais	45 875	42 898	88 773	516.77	483.23	1000.00

* Açores e Madeira correspondem aqui às respetivas regiões autónomas

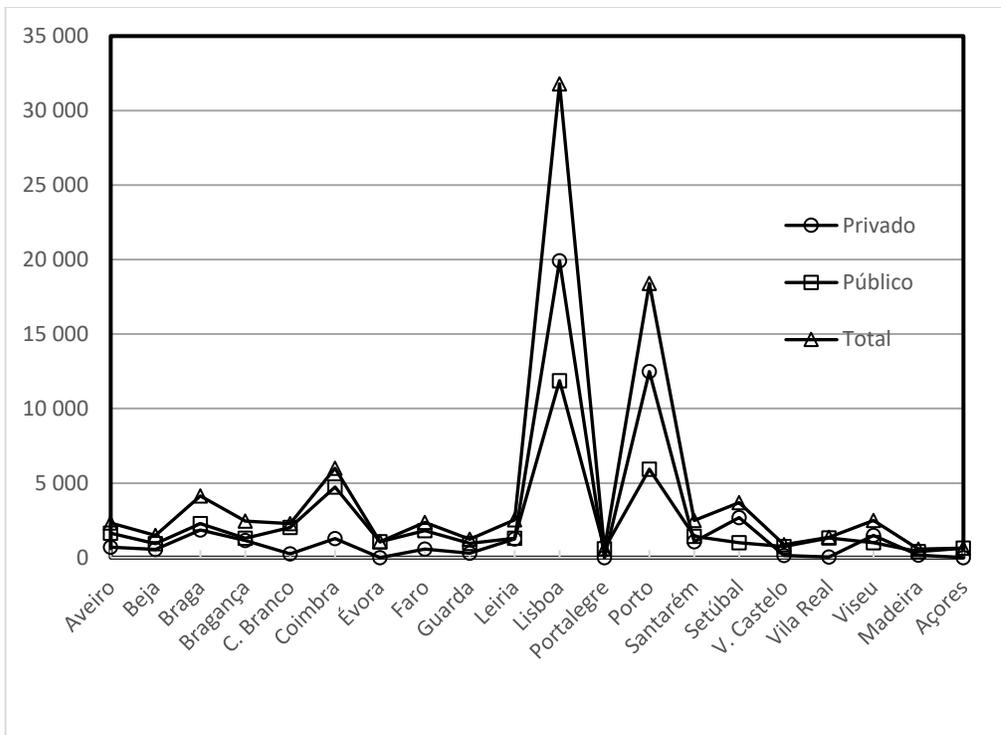


Figura 1 - Distribuição das vagas de acesso por distrito
Ano letivo 1998/99

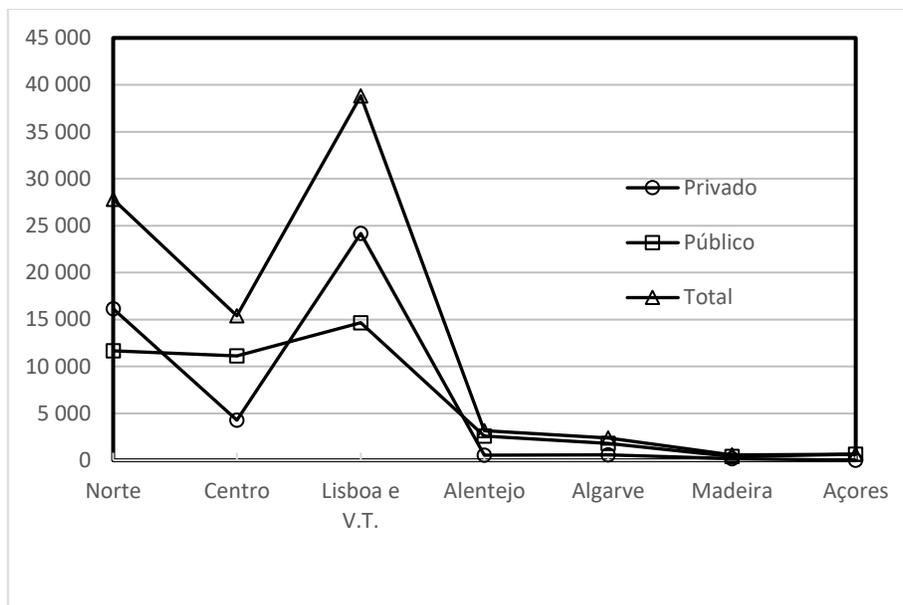


Figura 2 - Distribuição das vagas de acesso por região
Ano letivo 1998/99

Igualmente interessante é a análise comparativa das ofertas de ensino pelos sectores privado e público. Torna-se evidente que a hipótese de Sousa Franco¹⁴² sobre a contribuição do sector privado para uma melhor distribuição regional do ensino superior não é verificada na prática, muito pelo contrário, uma vez que a lógica de mercado leva à concentração das instituições privadas nas áreas mais desenvolvidas, com maior densidade populacional, ignorando as regiões do interior, menos desenvolvidas e com uma população mais dispersa. Não admira, portanto, que a grande concentração do privado se dê em Lisboa (e Setúbal) e no Porto, distritos em que a oferta de privado ultrapassa largamente a oferta do sector público. Ao contrário do afirmado por Sousa Franco, o sector público tem uma distribuição muito mais dispersa em todo o país, com uma presença importante na Região Centro, onde o sector privado tem uma presença diminuta. Por exemplo, em relação à oferta total (privado + público), o sector privado em Lisboa e Setúbal representa 25,4% e no Porto representa 14,0% do total do País, enquanto que o sector público corresponde, apenas, a 14,5% e 6,7%, respetivamente. Pelo contrário, na Região Centro, o sector privado representa apenas 1,5% do total do País, contra 12,5% do sector público.

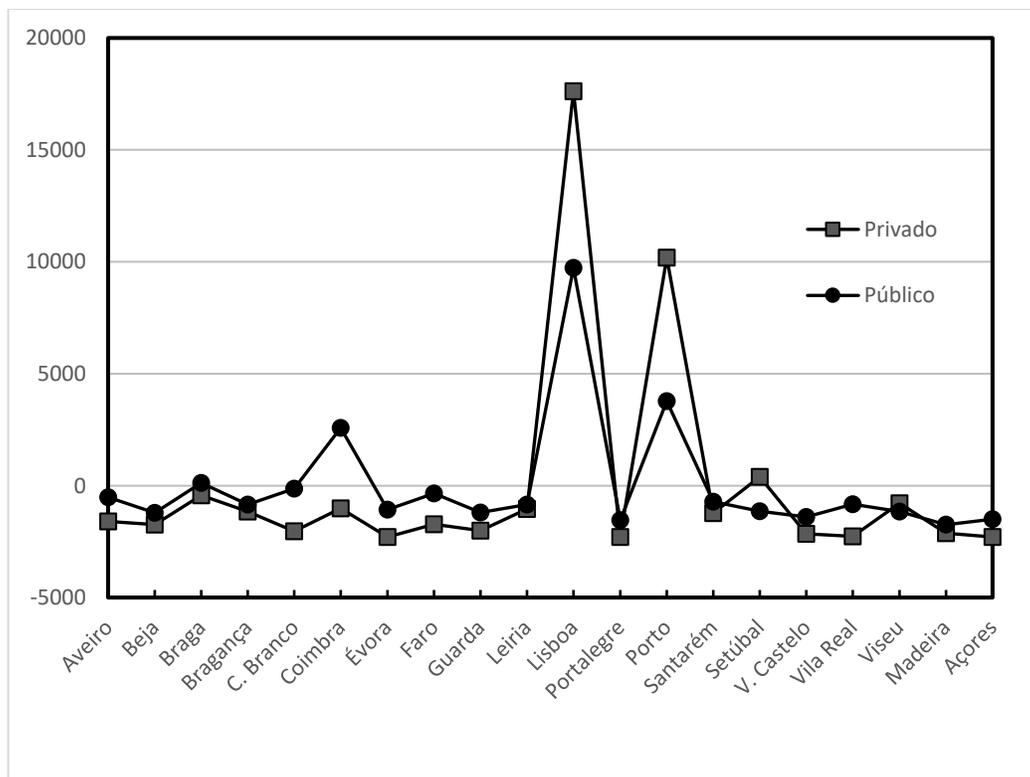


Figura 3 - Vagas de acesso nos sectores privado e público em relação ao valor médio por distrito

¹⁴² Ver nota 139.

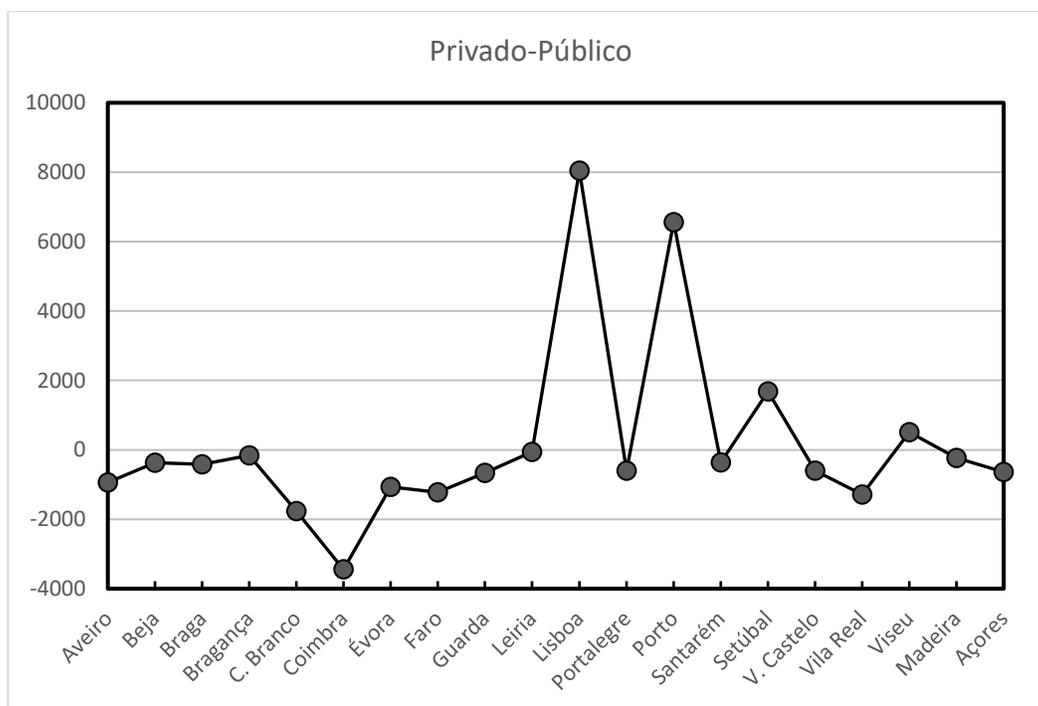


Figura 4- Diferença de vagas (Privado-Público) por distrito

Estes mesmos resultados estão evidenciados nas Figuras 3 e 4; a primeira figura mostra as vagas dos sectores privado e público, por distrito, em relação ao valor médio por distrito (n° total de vagas/ n° de distritos - Madeira e Açores contabilizados como um distrito único cada). A segunda Figura representa a diferença da oferta (Privado-Público) por distrito. Note-se, em qualquer caso, a enorme concentração do privado em Lisboa e Porto.

Nas Figuras 5 e 6 procede-se a uma análise mais fina da distribuição do ensino superior nos distritos de (Lisboa + Setúbal) e do Porto. Pode verificar-se que, para além de uma enorme concentração do sector privado nos dois mais importantes centros urbanos de Lisboa e do Porto, o sector privado desenvolveu-se, também, nos concelhos limítrofes destes dois grandes núcleos urbanos onde, regra geral, oferece mais vagas do que o sector público. Por outras palavras, tendo em conta que o ensino privado tem, em regra, um aparecimento posterior ao ensino público, e atendendo que ele se desenvolveu maioritariamente nos dois maiores centros urbanos, ou em concelhos vizinhos, pode dizer-se que o ensino privado se assumiu, não como supletivo do ensino público, mas como seu concorrente.

Confirma-se, deste modo, a afirmação feita em outro estudo¹⁴³ de que a hipótese formulada pelo Professor Sousa Franco quanto à contribuição do sector privado para a melhor distribuição da oferta de ensino superior no País carece de fundamento.

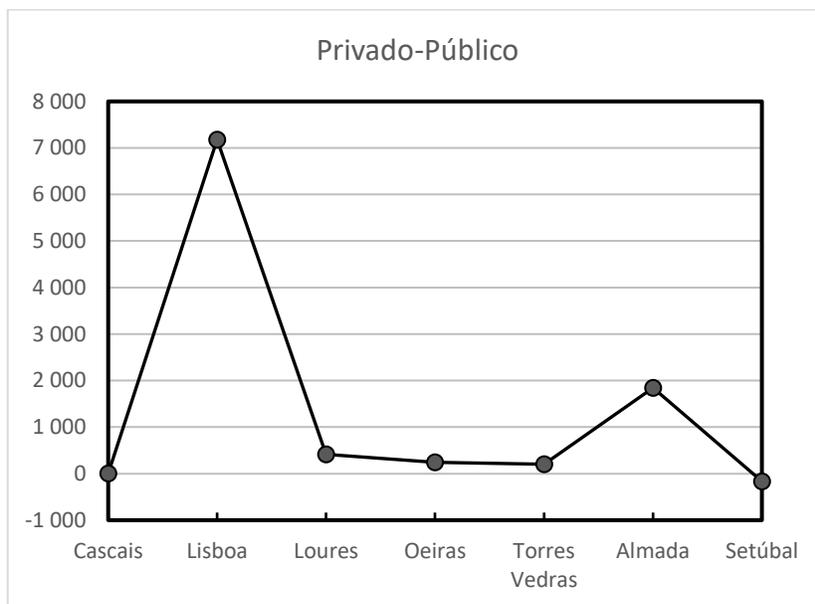


Figura 5 - Diferença de vagas (Privado-Público) nos concelhos dos distritos de Lisboa e de Setúbal

¹⁴³ Ver nota 138.

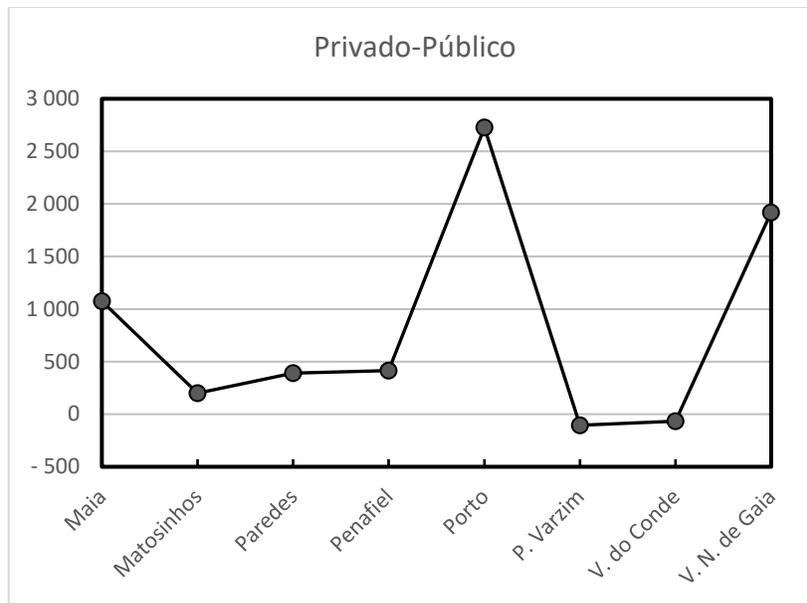


Figura 6 - Diferença de vagas (Privado-Público) no concelho do Porto

Uma outra forma de estudar a diversificação regional é analisar a forma como se desenvolveu a oferta no tempo. Assim, nas tabelas 4, 5 e 6 compara-se a diferença de vagas de acesso nos anos letivos 1998/99 e 1992/93 para os sectores privado, público e total e, respetivamente, ao nível do concelho, do distrito e da região. Os resultados são também apresentados nos gráficos das figuras 7 e 8.

Globalmente verifica-se que entre 1992 e 1998 foram criadas 28 852 novas vagas para acesso ao ensino superior, das quais 14 770 (51,1%) no privado e 14 082 no público (48,9%). Este acréscimo corresponde a um aumento do total de vagas nacionais em 48,2%, sendo de 47,5% o crescimento percentual do sector privado contra um aumento percentual de 48,9% do sector público. Neste período verifica-se a criação, pela primeira vez, de ensino superior em 10 concelhos tendo pelo contrário deixado de existir em apenas dois concelhos (Santo Tirso e Vila Real de Santo António).

O sector privado diminui nos distritos de Aveiro (0,45% do total) e de Vila Real (0,40% do total), não apresenta qualquer atividade nos distritos de Évora, Portalegre, nos Açores e na Madeira e tem crescimento quase nulo (inferior a 1% do global) em Beja (0,22%), Castelo Branco (0,05%), Guarda (0,12%) e Viana do Castelo (0,49%). O maior crescimento ocorre em Lisboa (16,65% do total ou 32,53% do sector privado) e no Porto (10,93% do total ou 21,34% do sector privado), seguidos de Setúbal (4,68% do total), Viseu (3,71%), Coimbra (3,53%), Bragança (3,10%), Braga (2,44%) e Leiria (2,44%). Nos restantes distritos (Faro e Santarém) o crescimento é inferior a 2% do total. Verifica-se, portanto, que neste período continuou a concentração do sector privado essencialmente em Lisboa/Setúbal e no Porto.

Quanto ao sector público cresce em todos os distritos do Continente e ainda nos Açores e na Madeira, com uma distribuição que, embora favorecendo Porto e Lisboa é, no entanto, muito mais equilibrada do que a do sector privado. Os distritos de maior crescimento são Lisboa (9,04% do total ou 18,51% do sector público), Porto (6,5% do total ou 13,31% do sector público) e Coimbra (4,66% do total ou 9,54% do sector público), havendo crescimentos acima dos 2% do total nos distritos de Braga (3,11%), Bragança (2,91%), Santarém (2,79%), Leiria (2,50%), Setúbal (2,36%) e Viseu (2,17%) e acima de 1% em Vila Real (1,92%), Aveiro (1,56%), Beja (1,53%), Évora (1,09%), e Portalegre (1,01%).

Verifica-se, ainda, que o crescimento do sector privado é superior ao do sector público em Lisboa, Porto, Setúbal, Viseu e Bragança, sendo inferior em todos os outros distritos. Também na agregação por regiões se verifica maior equilíbrio do sector público em relação ao privado. Estes factos são igualmente bem evidenciados pelos gráficos das figuras 7 e 8; note-se, em particular (Figura 8), o crescimento muito aproximado do sector público nas Regiões de Norte, Centro e Lisboa e Vale do Tejo contra o maior crescimento do privado na área de Lisboa.

Tabela 4
Diferença das vagas para acesso ao ensino superior
entre os anos letivos 1998/99 e 1992/93
Dados por distrito e por concelho

Distrito	Concelho	Valores absolutos			Permilagem		
		Privado	Público	Total	Privado	Público	Total
Aveiro	Águeda	0	60	60	0.00	2.08	2.08
	Aveiro	70	390	460	2.43	13.52	15.94
	Sta. Maria Feira	- 200	0	- 200	-6.93	0.00	-6.93
Beja	Beja	65	442	507	2.25	15.32	17.57
Braga	Barcelos	0	140	140	0.00	4.85	4.85
	Braga	- 40	757	717	-1.39	26.24	24.85
	Fafe	420	0	420	14.56	0.00	14.56
	Guimarães	5	0	5	0.17	0.00	0.17
	V.N.Famalicão	395	0	395	13.69	0.00	13.69
Braganca	Braganca	295	640	935	10.22	22.18	32.41
	Macedo Cavaleiros	357	0	357	12.37	0.00	12.37
	Miranda do Douro	0	100	100	0.00	3.47	3.47
	Mirandela	240	100	340	8.32	3.47	11.78
Castelo Branco	Castelo Branco	- 35	530	495	-1.21	18.37	17.16
	Covilhã	0	260	260	0.00	9.01	9.01
	Fundão	50	0	50	1.73	0.00	1.73
	Idanha a Nova	0	70	70	0.00	2.43	2.43
Coimbra	Coimbra	710	1 344	2 054	24.61	46.58	71.19
	Figueira da Foz	309	0	309	10.71	0.00	10.71
Évora	Évora	0	313	313	0.00	10.85	10.85
Faro	Aleazur	0	185	185	0.00	6.41	6.41
	Faro	0	85	85	0.00	2.95	2.95
	Loulé	365	0	365	12.65	0.00	12.65
	Portimão	210	80	290	7.28	2.77	10.05
	V.R.Santo António	0	- 85	- 85	0.00	-2.95	-2.95
Guarda	Guarda	35	64	99	1.21	2.22	3.43
	Seia	0	25	25	0.00	0.87	0.87
Leiria	Caldas da Rainha	5	180	185	0.17	6.24	6.41

	Leiria	438	490	928	15.18	16.98	32.16
	Marinha Grande	260	0	260	9.01	0.00	9.01
	Peniche	0	50	50	0.00	1.73	1.73
Lisboa	Cascais	86	- 5	81	2.98	-0.17	2.81
	Lisboa	4 118	2 652	6 770	142.73	91.92	234.65
	Loures	205	0	205	7.11	0.00	7.11
	Oeiras	340	- 40	300	11.78	-1.39	10.40
	Torres Vedras	55	0	55	1.91	0.00	1.91
Portalegre	Elvas	0	30	30	0.00	1.04	1.04
	Portalegre	0	261	261	0.00	9.05	9.05
Porto	Maia	815	0	815	28.25	0.00	28.25
	Matosinhos	80	0	80	2.77	0.00	2.77
	Paredes	290	0	290	10.05	0.00	10.05
	Penafiel	35	0	35	1.21	0.00	1.21
	Porto	1 190	1 834	3 024	41.24	63.57	104.81
	Póvoa de Varzim	0	40	40	0.00	1.39	1.39
	Santo Tirso	- 150	0	- 150	-5.20	0.00	-5.20
	Vila do Conde	0	0	0	0.00	0.00	0.00
	Vila Nova de Gaia	893	0	893	30.95	0.00	30.95
Santarém	Entroncamento	130	0	130	4.51	0.00	4.51
	Rio Maior	0	120	120	0.00	4.16	4.16
	Santarém	284	375	659	9.84	13.00	22.84
	Tomar	0	310	310	0.00	10.74	10.74
Setúbal	Almada	1 353	0	1 353	46.89	0.00	46.89
	Setúbal	- 3	680	677	-0.10	23.57	23.46
Viana Castelo	Ponte de Lima	140	56	196	4.85	1.94	6.79
	Viana Castelo	0	200	200	0.00	6.93	6.93
Vila Real	Chaves	- 115	115	0	-3.99	3.99	0.00
	Vila Real	0	440	440	0.00	15.25	15.25
Viseu	Lamego	- 340	70	- 270	-11.78	2.43	-9.36
	Viseu	1 410	555	1 965	48.87	19.24	68.11
Madeira*	Funchal	0	79	79	0.00	2.74	2.74
Açores*	Ponta Delgada	0	- 40	- 40	0.00	-1.39	-1.39
	Angra do Heroísmo	0	130	130	0.00	4.51	4.51
		14 770	14 082	28 852	511.92	488.08	1000.00

* Nos Açores e na Madeira referem-se a Região Autónoma e o Distrito

Tabela 5
Diferença das vagas para acesso ao ensino superior
entre os anos letivos 1998/99 e 1992/93
Dados por concelho

Distrito	Valores Absolutos			Permilagem		
	Privado	Público	Total	Privado	Público	Total
Aveiro	- 130	450	320	-4.51	15.60	11.09
Beja	65	442	507	2.25	15.32	17.57
Braga	780	897	1 677	27.03	31.09	58.12
Bragança	892	840	1 732	30.92	29.11	60.03
C. Branco	15	860	875	0.52	29.81	30.33
Coimbra	1 019	1 344	2 363	35.32	46.58	81.90
Évora	0	313	313	0.00	10.85	10.85
Faro	575	265	840	19.93	9.18	29.11
Guarda	35	89	124	1.21	3.08	4.30
Leiria	703	720	1 423	24.37	24.95	49.32
Lisboa	4 804	2 607	7 411	166.50	90.36	256.86
Portalegre	0	291	291	0.00	10.09	10.09
Porto	3 153	1 874	5 027	109.28	64.95	174.23
Santarém	414	805	1 219	14.35	27.90	42.25
Setúbal	1 350	680	2 030	46.79	23.57	70.36
V. Castelo	140	256	396	4.85	8.87	13.73
Vila Real	- 115	555	440	-3.99	19.24	15.25
Viseu	1 070	625	1 695	37.09	21.66	58.75
Madeira*	0	79	79	0.00	2.74	2.74
Açores*	0	90	90	0.00	3.12	3.12
Totais	14 770	14 082	28 852	511.92	488.08	1000.00

*Nos Açores e na Madeira os dados referem a Região Autónoma

Tabela 6
Diferença das vagas para acesso ao ensino superior
entre os anos letivos 1998/99 e 1992/93
Dados por Região

Região	Valores absolutos			Permilagem		
	Privado	Público	Total	Privado	Público	Total
Norte	4 310	4 492	8 802	149.38	155.69	305.07
Centro	2 987	3 788	6 775	103.53	131.29	234.82
Lisboa e V.T.	6 833	4 322	11 155	236.83	149.80	386.63
Alentejo	65	1 046	1 111	2.25	36.25	38.51
Algarve	575	265	840	19.93	9.18	29.11
Madeira*	0	79	79	0.00	2.74	2.74
Açores*	0	90	90	0.00	3.12	3.12
Totais	14 770	14 082	28 852	511.92	488.08	1000.00

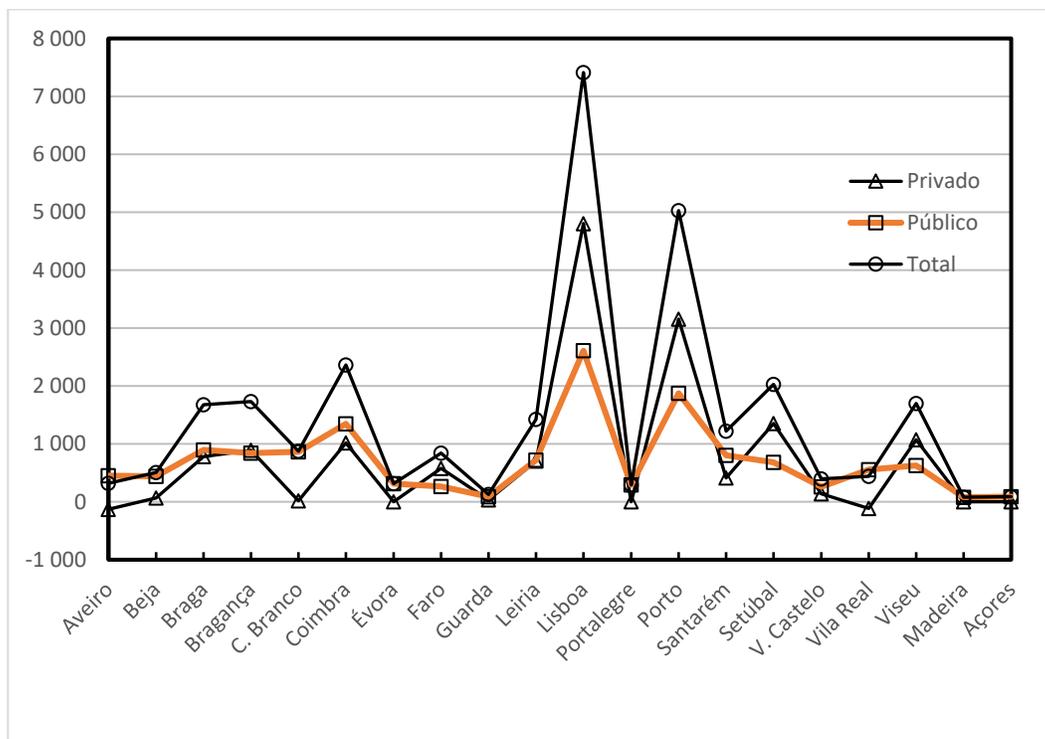


Figura 7 - Diferença de vagas de acesso (1998-1992) por distrito

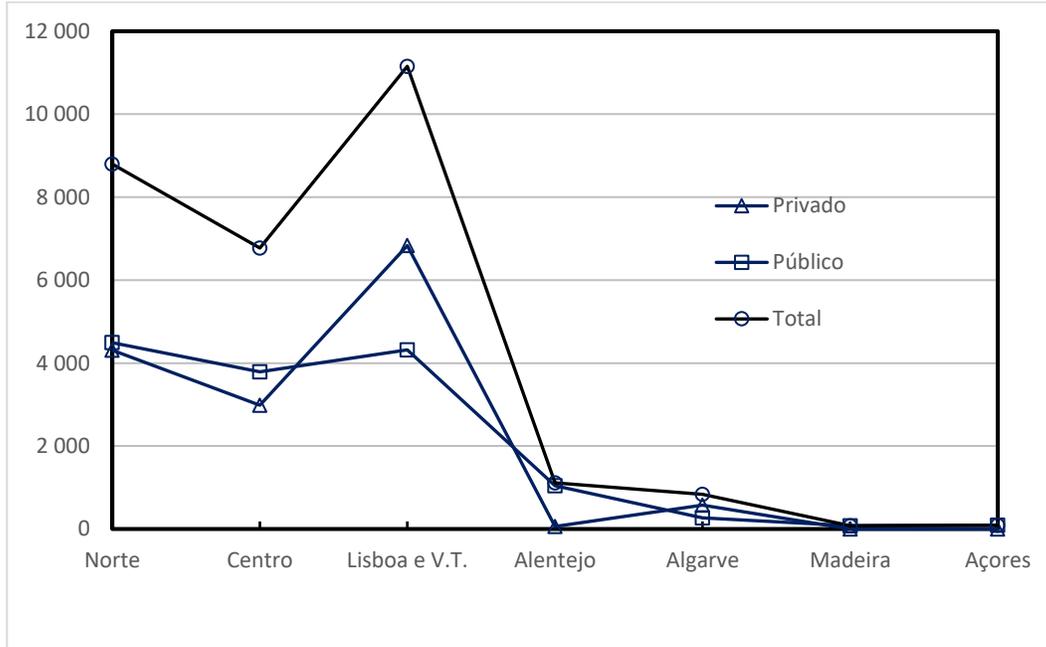


Figura 8 - Diferença de vagas de acesso (1998-1992) por Região

Finalmente, faz-se uma análise mais detalhada do comportamento das vagas de acesso nos distritos de Lisboa/Setúbal e do Porto, sendo os resultados apresentados nas figuras 9 e 10. No primeiro caso verifica-se um crescimento significativo do sector público nos concelhos de Lisboa (9,19% do total) e de Setúbal (2,36%), com variação nula ou mesmo ligeiramente negativa nos restantes concelhos; pelo contrário, no sector privado para além de um crescimento muito significativo no concelho de Lisboa (14,27% do total) e de Almada (4,69%), há ainda alguma atividade em Oeiras (1,18%), Loures (0,71%), Cascais (0,30%) e Torres Vedras (0,19%).

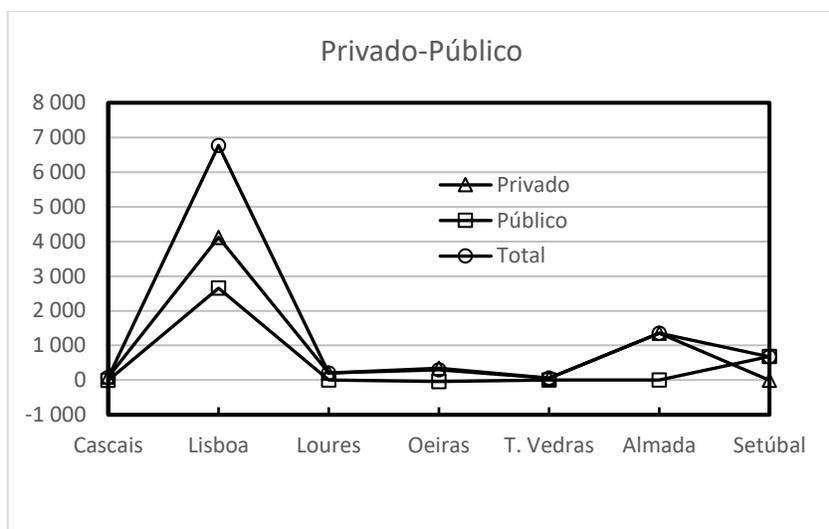


Figura 9 - Diferença de vagas de acesso (1998-1992) nos distritos Lisboa/Setúbal

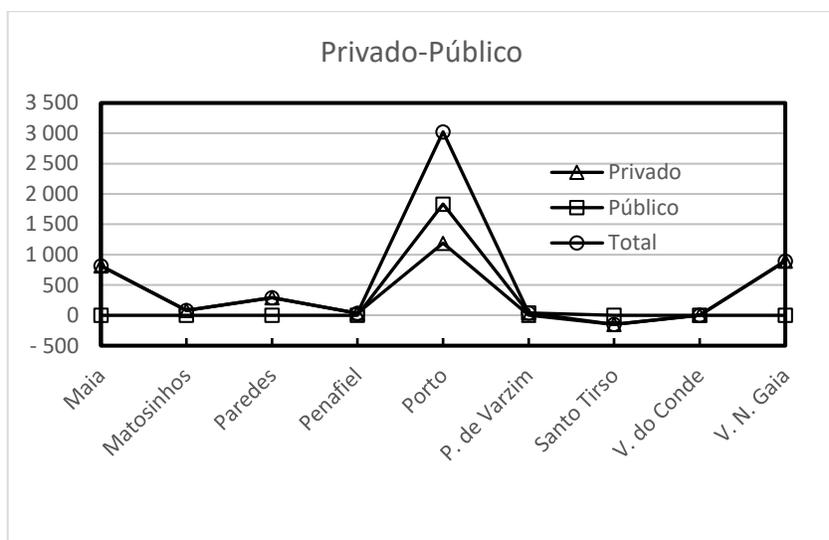


Figura 10 - Diferença de vagas de acesso (1998-1992) no distrito do Porto

No distrito do Porto o fenómeno já referido do crescimento do sector privado nos concelhos limítrofes do agregado urbano principal é mais evidente. No sector público há um crescimento significativo no concelho do Porto (6,36% do total), com um resíduo no concelho da Póvoa de Varzim (0,14%) e nenhuma atividade nos restantes concelhos; pelo contrário, no sector privado, há uma distribuição mais uniforme pelos concelhos com crescimentos significativos no Porto (4,12%), Vila Nova de Gaia (3,10%), Maia (2,83%) e Paredes (1,01%) e alguma atividade residual em Matosinhos e Penafiel.

6.4. Diversidade de oferta de cursos

Para uma análise deste problema foi utilizada a base de dados já referida, importando agora referir que os cursos estão divididos por 10 áreas científicas (ver anexo **zz**):

- 000 Programas gerais
- 100 Educação
- 200 Humanidades e Artes
- 300 Ciências Sociais, Comércio e Direito
- 400 Ciências
- 500 Arquitetura, Engenharia, Indústria da Transformação e Construção
- 600 Agricultura
- 700 Saúde e Proteção Social
- 800 Serviços
- 900 Desconhecido ou não discriminado

sendo os estabelecimentos de ensino codificados como:

- 100 Ensino Superior Público
 - 110 Universitário
 - 120 Politécnico
 - 121 Geral
 - 122 Escolas de Saúde
 - 123 Outras escolas
 - 130 Ensino militar e policial
 - 140 Outros
- 200 Ensino Superior Particular e Cooperativo
 - 210 Universidades
 - 215 Escolas universitárias não integradas
 - 216 Institutos Politécnicos
 - 217 Escolas politécnicas não integradas
 - 220 Outros estabelecimentos
- 300 Universidade Católica Portuguesa

Relativamente ao ensino público estão disponíveis dados desde o ano escolar 1980/81 até ao ano escolar 1998/99, verificando-se que, neste período, o ensino universitário ofereceu formação em 47 áreas científicas diferentes, sendo a taxa média anual de variação do número de vagas 5,21%, apresentando taxas de variação negativa em cinco áreas: História, Filosofia e Outras Ciências Humanas (código 224), Comércio (341), Veículos Motorizados, Embarcações e Aeronaves (525), Indústrias Mineiras e Extrativas (544) e Medicina (721). Esta taxa é em todos os casos referida ao período 1980-98.

Quanto ao ensino politécnico geral há ofertas de formação em 42 áreas científicas com uma taxa média de variação de 17,17%, apresentando taxas negativas em duas áreas: Veículos Motorizados, Embarcações e Aeronaves (código 525) e Serviços Médicos (722), no primeiro caso em relação ao período 1981-98 e, no segundo caso, para o período 1992-98.

No ensino politécnico - Escolas de Saúde há oferta de formações em 4 áreas distintas, com uma taxa média de crescimento anual de 8,52%, sem qualquer taxa média negativa.

Finalmente, no ensino politécnico - outras escolas são apresentadas formações em 9 áreas distintas com uma taxa média anual de crescimento de 25,89% e com taxa média negativa em três áreas: Gestão e Administração (código 345), Viagens, Turismo e Lazer (812) e Serviços de Transporte (840), respetivamente para os períodos 1992-97, 1992-98 e 1989-98.

Registe-se um crescimento do politécnico público muito superior ao crescimento do universitário, a existência de áreas onde o crescimento foi artificialmente controlado (Medicina), bem como de algumas áreas de crescimento negativo quer por a procura já não corresponder à oferta como é por exemplo o caso dos cursos de Gestão e Administração do politécnico, quer de áreas de crescimento negativo por saturação do mercado e por ação de contenção determinada pelo Ministério da Educação, como é o caso da área de História, Filosofia e Outras Ciências Humanas nas universidades.

Quanto ao sector do ensino superior particular e cooperativo os dados disponíveis limitam-se ao período 1992/93 a 1998/99. Pode verificar-se que no ensino universitário há oferta de vagas em 35 áreas científicas diferentes, com uma taxa média anual de crescimento de 8,15% e taxas negativas em 4 áreas distintas: Línguas e Culturas Estrangeiras (código 222), Marketing e Publicidade (342), Finanças, Banca e Seguros (343) e, Direito (380), no primeiro caso para o período 1992-98 e, nos outros dois para o período 1996-98. É ainda interessante notar que a área com mais formações distintas é a de Comércio e Administração (código 340), embora das 5 ofertas distintas duas tenham variação negativa (Marketing e Publicidade e Finanças, Banca e Seguros), uma não apresente qualquer registo e apenas duas tenham variação positiva (Contabilidade e Auditoria e Gestão e Administração). A formação de Ciências da Vida (código 420) é a de maior crescimento médio anual com o valor de 150%, mas isso fica a dever-se a incluir apenas o período 1997-98 pelo que resultará, provavelmente, de uma inflexão da oferta em áreas até aqui só existentes no ensino público.

Quanto às Escolas universitárias não integradas oferecem cursos em 31 áreas diferentes, com uma taxa média anual de crescimento de 12,48% e taxas

negativas em 6 áreas: Técnicas Audiovisuais e Produção dos Média (código 213), Direito (380), Ciências Informáticas (481), Eletrónica e Automação (523), Ciências Dentárias (724) e Serviços de Transporte (840), todas relativas a períodos inferiores a cinco anos. Isto traduzirá, provavelmente, um sintoma de instabilidade na oferta de vagas nestas formações.

Quanto aos Institutos Politécnicos oferecem cursos em 8 áreas diferentes com uma taxa média anual de crescimento igual a 7,46% e com taxas negativas em três áreas: Ação Social (código 762), Viagens, Turismo e Lazer (812) e Proteção do Ambiente (850). No período 1992-98, 25% das formações têm decrescido a sua oferta de vagas e verifica-se que este tipo de ensino apresenta dispersão por várias áreas, dando a impressão da procura de nichos de mercado pela oferta de "cursos-novidade" para atrair candidatos.

As escolas politécnicas não integradas oferecem cursos em 36 formações diferentes, com uma taxa média anual de crescimento igual a 5,62% e taxas de variação negativas em 12 formações: Música e Artes do Espetáculo (código 212), Ciências Sociais e do Comportamento (310), Comércio (341), Finanças, Banca e Seguros (343), Gestão e Administração (345), Secretariado e Escritório (346), Ciências da Vida (420), Mecânica e Trabalho do Metal (521), Eletricidade e Energia (522), Veículos Motorizados (525), Ação Social (722) e Hotelaria, Restauração e Catering (811), todas com referência ao período 1992-98, exceto a formação de código (525) onde o período é de 1994-98 e a formação de código (811) com período 1992-97. A área de Ciências Sociais, Comércio e Direito (código 300) é a que oferece mais formações distintas (9) mas, no período 1994-98, cinco dessas formações apresentam crescimento negativo.

Os "outros estabelecimentos" politécnicos oferecem cursos relativos a 37 formações diferentes com uma taxa média anual de crescimento negativo igual a -1,47% e 18 formações com taxas de crescimento negativo: Belas-Artes (211), Design (214), Artesanato (215), Línguas e Culturas Estrangeiras (222), Marketing e Publicidade (342), Contabilidade e Auditoria (344), Gestão e Administração (345), Secretariado e Escritório (346), Matemática e Estatística (460), Engenharia Química e Processos de Tratamento (524), Têxteis, Vestuário, Calçado e Couro (542), Materiais (543), Arquitetura e Planeamento Urbanístico (581), Produção Agrícola e Animal (621), Ciências Dentárias (724), Viagens, Turismo e Lazer (812) e Proteção do Ambiente (850), sempre referido ao período 1992-98. Talvez se possa afirmar que este tipo de ensino ainda não encontrou o seu espaço e que procura experimentar a oferta de vagas para testar a procura; na atual conjuntura desfavorável de procura terá possivelmente muitas dificuldades em sobreviver.

Por fim o ensino concordatário, limitado à Universidade Católica Portuguesa, oferece cursos em 22 formações diferentes com uma taxa média anual

de crescimento de 10,03% e taxas negativas¹⁴⁴ em 5 formações: Humanidades (220), Religião e Teologia (221), Línguas Maternas (223), Matemática e Estatística (460) e Mecânica e Trabalho do Metal (521), para um horizonte temporal que é, respetivamente, 1997-98, 1992-98, 1993-98, 1996-98 e 1992-98. No caso do ensino concordatário pode dizer-se que os seus cursos se inserem, fundamentalmente, na área das Humanidades e Artes (8 opções diferentes), das Ciências Sociais, Comércio e Direito (4 opções), fazendo depois alguma oferta nas áreas das Ciências, Engenharia, Saúde e Proteção Social e Serviços. Também o facto de a base de dados não possuir a cobertura total da oferta de vagas em todos os polos que a Universidade Católica tem em funcionamento pode induzir a uma leitura que necessite de algum ajustamento.

É necessário proceder a uma análise mais pormenorizada da evolução do número de vagas e a correspondente comparação entre os diversos tipos de ensino superior, para o que se agruparam as áreas científicas a um dígito. Porém as séries cronológicas disponíveis para os ensinos público e privado não coincidem no seu começo, estando a primeira disponível desde 1980 e a segunda apenas desde 1992. Além disso, as séries do ensino privado são muito pequenas, pelo que não permitem certas análises estatísticas. Por estes motivos optou-se por analisar primeiro o sector público e depois o privado, só no final se fazendo algumas comparações.

6.4.1. Ensino Público: universitário e politécnico.

Para o conjunto do ensino universitário (código 110) e politécnico (120)¹⁴⁵ o gráfico da Figura 11 mostra um crescimento progressivo e sustentado da oferta de vagas de acesso a partir de 1986. É evidente que importa situar esta oferta nas condições que foram criadas em cada momento para que ela se tivesse produzido, parecendo não terem sido alheios a este fenómeno as condições legais de acesso ao ensino superior, a reforma do sistema educativo e a progressiva aspiração da população portuguesa a formações de nível superior.

¹⁴⁴ Têm taxas de variação negativas formações que foram dadas como não tendo código específico para a sua área.

¹⁴⁵ Do ensino politécnico só se consideram as vagas do politécnico geral.

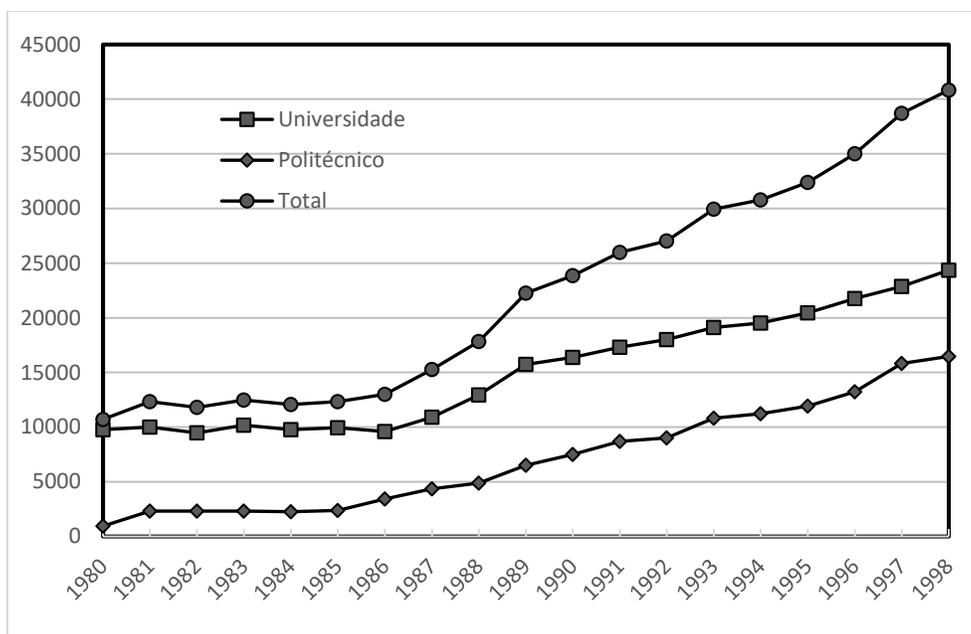


Figura 11 - Evolução da oferta de vagas pelo sector do ensino superior público

Constata-se, ainda, que a oferta do ensino universitário é superior ao do ensino politécnico, situação que se mantém ao longo de toda a série temporal, podendo ainda referir-se que as diferenças entre o número de vagas num e noutro ensino se tem mantido sensivelmente a mesma. Para uma análise simultaneamente estrutural e conjuntural calcularam-se os índices de base fixa (1980 = 100) e de base móvel e ainda a taxa média anual de variação¹⁴⁶, os quais são apresentados na Tabela 7. Verifica-se que em 1982 houve uma diminuição da oferta em relação ao ano anterior nas universidades, em 1983 este fenómeno deu-se no politécnico, em 1984 deu-se simultaneamente nos dois tipos de ensino e, em 1986, deu-se de novo apenas nas universidades. A partir deste ano tem havido sempre um crescimento em relação ao ano anterior.

Tabela 7 - Índices de base fixa (IBF) e de base móvel (IBM)
Ensino superior público

Ano	Universidades		Politécnicos		Total	
	IBF	IBM	IBF	IBM	IBF	IBM
1980	100.0		100.0		100.0	
1981	102.5	102.5	245.3	245.3	115.1	115.1
1982	97.0	94.7	245.3	100.0	110.2	95.7
1983	104.2	107.4	244.2	99.6	116.6	105.8

¹⁴⁶ índice de base fixa $IBF = (V_n/V_0) \times 100$

índice de base móvel $IBM = (V_n/V_{n-1}) \times 100$

Por exemplo, o valor 117,3 na base fixa significa que desde o ano base até ao ano **n** o dado em referência aumentou 17,3%, ao passo que na base móvel significa um aumento de 17,3% do dado em referência entre o ano **n** e o ano anterior.

1984	100.2	96.1	240.0	98.3	112.6	96.5
1985	101.8	101.6	250.5	104.4	115.0	102.2
1986	98.2	96.4	360.7	144.0	121.5	105.6
1987	111.7	113.7	459.6	127.4	142.5	117.3
1988	132.5	118.7	514.8	112.0	166.4	116.8
1989	161.3	121.7	684.3	132.9	207.7	124.8
1990	167.7	104.0	788.8	115.3	222.7	107.3
1991	177.2	105.7	914.0	115.9	242.5	108.9
1992	184.4	104.1	950.6	104.0	252.3	104.0
1993	195.7	106.2	1138.7	119.8	279.3	110.7
1994	200.1	102.2	1182.9	103.9	287.2	102.8
1995	209.6	104.7	1254.1	106.0	302.2	105.2
1996	223.0	106.4	1393.3	111.1	326.7	108.1
1997	234.3	105.1	1665.5	119.5	361.2	110.5
1998	249.4	106.5	1733.8	104.1	381.0	105.5

Taxa média anual de crescimento (%): Total 7,72%; Universidades 5,21; Politécnicos 17,17%

Considerando os índices de base fixa e de base móvel separadamente para o ensino universitário e politécnico podemos concluir que os comportamentos têm tido desenvolvimentos semelhantes nestes dois subsectores. Acrescente-se, ainda, que em termos de dinâmica estrutural há uma estreita correlação entre o que se passa no universitário e politécnico (coeficiente de correlação de 98,8% entre os valores absolutos), mas o mesmo não se poderá dizer das dinâmicas conjunturais (coeficiente de correlação de 1,94% entre as taxas de variação no universitário e no politécnico).

Finalmente, é interessante analisar a distribuição da oferta do ensino público pelas diversas áreas científicas. Os dados são apresentados na Tabela 8 e na Figura 12; na Tabela 8 mostra-se a distribuição de vagas por área científica e por ano letivo para o total do ensino público, e o mesmo se faz na Figura 12 onde, por comodidade de representação, se suprimiu a área de código 900 por não ser significativa. Pode ver-se que o sector público apresenta uma distribuição equilibrada nas áreas 100 (Educação), 200 (Humanidades e Artes), 300 (Ciências Sociais, Comércio e Direito), 400 (Ciências) e 500 (Arquitetura, Engenharia, Indústria da Transformação e Construção), onde o número de vagas é muito significativo. Igualmente equilibrada é a distribuição da oferta pelas áreas 600 (Agricultura), 700 (Saúde e Proteção Social) e 800 (Serviços), embora com uma presença bastante menor em relação às anteriores, o que se compreende facilmente devido à maior especificidade das formações e aos condicionalismos do mercado de trabalho.

Tabela 8 - Número total de vagas do ensino superior público
Distribuição por áreas científicas de 1980 a 1998

Ano	Área Científica								
	100	200	300	400	500	600	700	800	900

1980	560	1325	4220	715	2030	250	1235	380	0
1981	590	1490	4170	860	3335	365	1140	355	30
1982	640	1365	4065	925	3220	255	1025	310	0
1983	645	1885	4080	1150	3100	445	895	295	0
1984	605	1910	3965	1200	2945	485	647	305	0
1985	610	2433	3942	1063	2835	608	647	185	0
1986	1323	2131	3907	1165	3025	683	565	215	0
1987	2263	1833	4173	1840	3582	770	625	140	45
1988	2600	2047	4910	2173	4253	813	760	275	0
1989	3328	2508	5806	2698	5436	1269	773	433	0
1990	3529	2687	6323	3179	5539	1319	796	495	0
1991	3978	2706	6940	3379	6135	1388	902	557	0
1992	3723	2848	7353	3612	6133	1497	1024	855	0
1993	4091	3007	8338	3895	6825	1605	1122	1049	0
1994	3861	2987	8295	4170	7480	1575	1272	1135	0
1995	3716	3244	9000	4393	7958	1555	1303	1210	0
1996	4090	3835	9987	4588	8098	1800	1300	1310	0
1997	5105	3940	10828	5080	8818	1875	1420	1635	0
1998	5388	4165	11608	5492	9123	1720	1501	1832	0

Como veremos a propósito do sector particular e cooperativo, este apresenta uma distribuição muito menos uniforme, com uma presença na área 3 que quase duplica a oferta pública (cursos de baixo investimento e de menores custos de funcionamento) e uma presença inferior à do sector público que é significativa nomeadamente na área 500.

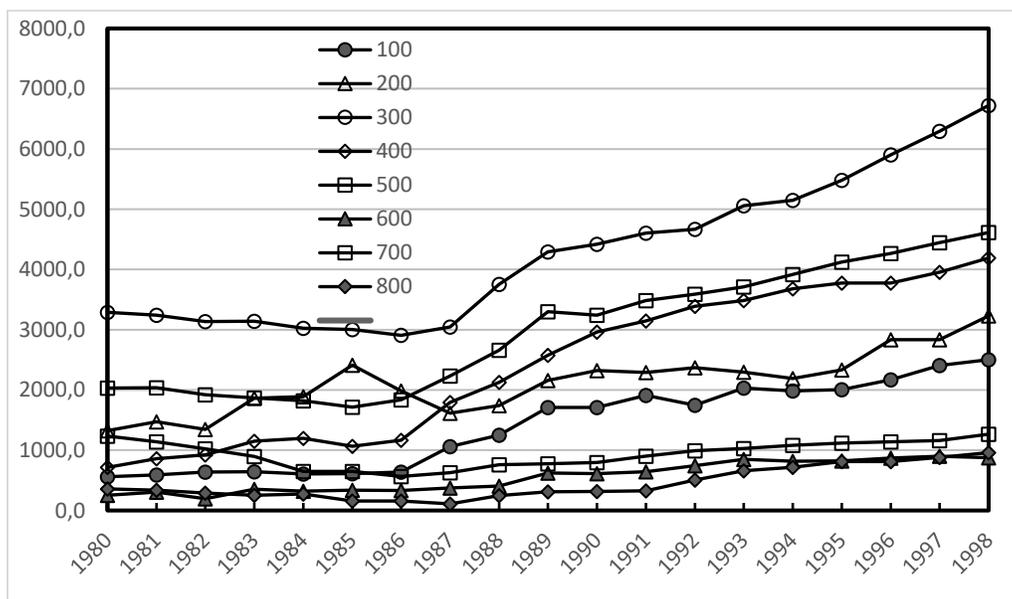


Figura 12 - Número total de vagas do ensino superior público
Distribuição por áreas científicas de 1980 a 1998

6.4.2. Ensino Público: ensino politécnico - outro

Como foi afirmado, na análise anterior tomou-se como referência apenas o Politécnico Geral (código 120), tendo ficado de fora as Escolas de saúde (122) e outras escolas do politécnico (123). Nas estatísticas em que baseamos esta análise os valores significativos limitam-se a um período mais curto, o que impediu a sua

inclusão. Os dados são agora apresentados sinteticamente na Tabela 9 e referem-se a um período de tempo desde o ano letivo 1988/89 até ao ano letivo 1998/99.

Tabela 9 - Oferta de vagas pelo ensino politécnico público
Escolas de saúde e outras escolas

Tipo	Área	Ano										
		1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
122	100		0	0	0	0	0	30	30	25	0	30
	300		0	0	0	0	0	0	0	16	20	20
	700		905	1495	1515	1540	1445	1374	1155	1316	1470	1839
123	200	18	18	33	15	15	15	15	15	15	15	0
	300	0	0	0	0	40	40	20	40	20	20	0
	400	0	0	0	0	20	0	0	40	20	20	20
	500	0	75	70	70	100	45	70	50	70	75	75
	800	0	50	50	50	65	45	45	90	65	65	85

Como era de esperar, o ensino politécnico - escolas de saúde desenvolve a sua oferta na área 700 (Saúde e Proteção Social). No entanto, a partir de 1994, este tipo de ensino ensaia algumas ofertas, embora muito limitadas, na área 100, com incidência nos cursos de índole Educação/Formação e na área 300, com incidência nos cursos da área de Gestão. O sector das outras escolas (123) tem sobretudo cursos na área científica 500 (Engenharia), seguida da área designada pelo código 800 (Serviços).

6.4.3. Ensino Particular e Cooperativo

Este tipo de ensino só apresenta dados a partir de 1992, pelo que as séries não são suficientemente longas seja para fazer análises comparativas com o ensino público, seja para detetar tendências de evolução ou correlações entre diferentes agregados. Assim sendo, limitamo-nos a apresentar uma informação sintética (ver anexo **zzz**). Verifica-se que o ensino particular e cooperativo faz oferta de vagas em todas as áreas científicas, com uma enorme concentração de vagas na área das Ciências Sociais, Comércio e Direito (código 300). Nas áreas de Humanidades e Artes (código 200) e das Ciências Sociais, Comércio e Direito são oferecidos cursos pertencendo a 11 formações distintas, seguidas da área da Engenharia, Indústria da Transformação e Construção (500) com oferta de cursos em 10 formações distintas.

Verificam-se taxas de variação média anuais negativas para 13 formações, todas relativas ao período 1992-98: Artesanato (215), Religião e Teologia (221), Línguas e Culturas Estrangeiras (222), Comércio (341), Finanças, Banca e Seguros (343), Secretariado e Escritório (346), Veículos Motorizados, Embarcações e Aeronaves (525), Têxteis, Vestuário, Calçado e Couro (542), Materiais (543), Produção Agrícola e Animal (621), Ciência Dentárias (724), Hotelaria, Restauração e Catering (811) e Serviços de Transporte (840).

Na Tabela 10 apresentam-se os resultados para as formações agregadas a um dígito, como foi feito para o sector público. Esta tabela evidencia a enorme concentração na área 300, bem como a existência de uma única área com taxa de variação média anual negativa, a Agricultura, com uma diminuição média anual de cerca de 11%. Pode ainda referir-se que relativamente às restantes áreas a taxa média de variação anual se situa entre os valores de 2,5% e 18,2%, o que pode indiciar a proximidade de uma crise para este nível de ensino.

Tabela 10 - Ensino particular e cooperativo - oferta de vagas por área

Ano	Área Científica								
	100	200	300	400	500	600	700	800	900
92	1300	2669	18867	3170	1991	50	1482	1321	255
93	1340	2882	19085	3455	2180	50	1767	1505	175
94	3405	2830	21514	3715	3590	25	2010	1755	0
95	2750	3064	20355	3475	3825	20	1917	1750	130
96	3225	3385	22930	4150	4990	25	2286	2320	250
97	3398	3706	22395	4520	5520	25	2681	2430	260
98	3545	4018	21880	4632	5732	25	3131	2502	310

A Figura 13 ilustra o mesmo tipo de informação (não se representam os códigos 600 e 900 por corresponderem a valores não significativos de vagas) e tornam mais uma vez evidente a grande concentração na área 300.

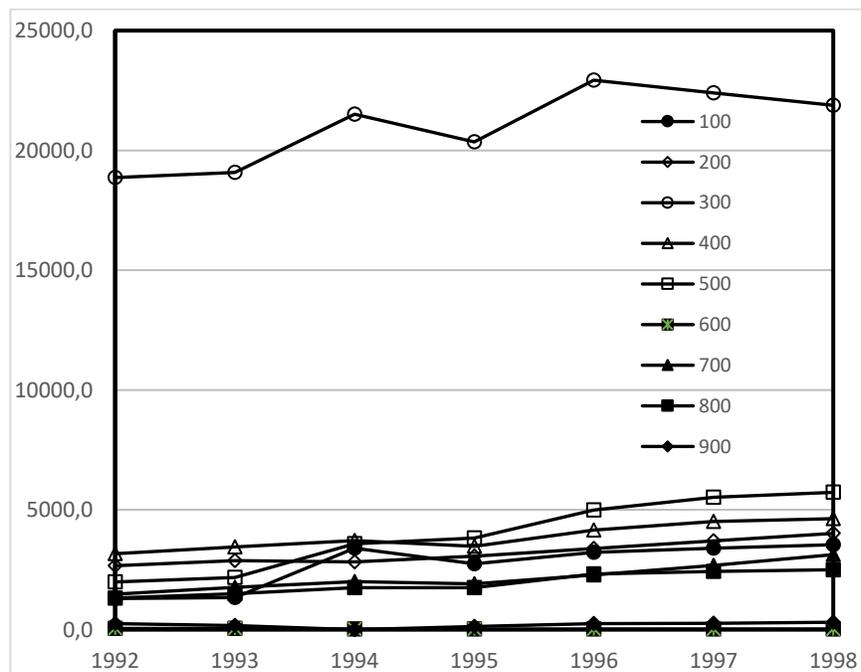


Figura 13 - Ensino particular e cooperativo - oferta de vagas por área

6.5. Conclusões

Pode dizer-se que a expansão e diversificação do sistema de ensino superior português não aconteceu devido à oferta de novos cursos para preencher novas necessidades do mercado, ou para aumentar a resposta institucional às necessidades do mercado. A diversificação foi mais a consequência de interesses estratégicos das instituições ou do desenvolvimento de novas áreas do conhecimento, do que de outras causas. Na verdade, quais são as demandas do mercado, se é que esse "mercado" existe? Se por mercado se entendem os empregadores, então estes gostariam de ter mais pessoas com formação tecnológica, mas o sector privado só ofereceu cursos de baixos custos de investimento e de funcionamento. Se por mercado se entendem os alunos (como clientes) então não existe um "mercado puro" porque havia tantos jovens à procura de um lugar no ensino superior, a qualquer custo, e em qualquer curso disponível, que a procura excedia largamente a oferta.

Em nossa opinião, o que aconteceu foi que o aumento da oferta do ensino superior foi mais determinada pelo que as instituições imaginaram como necessidades ou nichos de mercado, do que uma influência da demanda real do exterior sobre estas. É também verdade que o "mercado", na situação de Portugal, não fornece uma coordenação suficiente ou adequada (veja-se, por exemplo, o crescimento sem controlo do sector privado, independentemente da qualidade ou das necessidades nacionais).

O ensino superior público aproveitou as condições de forte desregulação criadas pelo governo para se desenvolver rapidamente e com uma diversificação impressionante. Os dados da oferta de cursos pelo sector público para o período 1980-1998 são apresentados na Figura 14 que mostra o aumento do número de cursos oferecidos por Universidades e Politécnicos e evidencia que a política governamental de dar maior prioridade aos Politécnicos foi bastante eficaz.

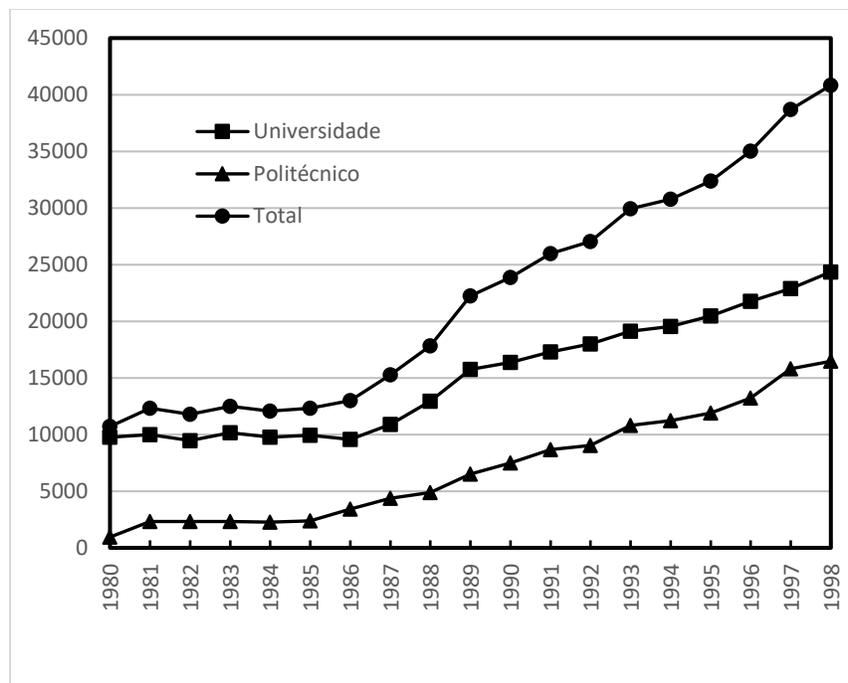


Figura 14 - Número de cursos no ensino público

Uma análise mais detalhada do comportamento das diferentes instituições (Universidades antigas vs. Universidades novas, Universidades vs. Politécnicos, instituições públicas vs. instituições privadas) quanto à diversificação dos cursos, pode ser feita com base na teoria da dependência dos recursos, ou na perspectiva neo-institucional. Por exemplo, as Universidades antigas foram muito mais conservadoras na oferta de novos cursos do que as universidades mais modernas, como as do Minho e de Aveiro, criadas em 1973 pelo Ministro Veiga Simão, as quais tentaram conquistar alguns nichos de mercado em resposta a demandas regionais ou locais. Aveiro está numa região com uma velha tradição da indústria cerâmica e do vidro e onde a companhia nacional de correios e telecomunicações instalou um importante centro de investigação. Por isso, a Universidade de Aveiro oferece cursos como Engenharia da Cerâmica e do Vidro e Engenharia Eletrónica e de Telecomunicações. Por seu lado, a Universidade do Minho, localizada na região da indústria têxtil, oferece cursos em Engenharia Têxtil e Vestuário e em Engenharia de Produção. Quanto à Universidade de Trás-os-Montes, localizada numa região com grande tradição em produtos florestais e agricultura e onde se produz o vinho do Porto, oferece cursos em Agricultura, Produção Animal, Produção Florestal e Enologia. Finalmente, a Universidade do Algarve, localizada na orla do Oceano Atlântico, numa região produtora de frutas e vegetais, oferece cursos em Biologia Marítima e Pescas e em Engenharia Hortofrutícola!

Porém, é interessante verificar que, à medida que estas Universidades se foram afirmando, também alteraram a oferta de cursos para áreas mais

tradicionais. Por exemplo, a Universidade do Minho oferece agora cursos de Arquitetura, Economia, Direito, Psicologia e prepara-se para iniciar Medicina e a Universidade de Aveiro oferece Engenharia Mecânica, Engenharia Civil, Biologia, Química, Engenharia Química, Economia...

Tendências do mesmo tipo podem observar-se nos Politécnicos e no sector privado, mas convém lembrar que até há pouco tempo estávamos numa situação em que a procura excedia a oferta. Porém, o crescimento contínuo do sector público (7% para o ano letivo 1999/2000), combinado com maior rigor das regras de acesso e o efeito da diminuição da natalidade, levaram à situação atual em que a oferta já excede de forma significativa a procura, pelo que será interessante ver qual o comportamento das instituições dos diversos tipos e determinar que formas de mecanismos de competição tipo mercado irão emergir.

Em conclusão, podemos referir que a expansão do ensino superior e a sua diversificação, bem como o aumento do número de alunos em áreas de importância económica direta foram os objetivos da política governamental durante mais de uma década. Porém, estes objetivos não foram totalmente conseguidos, quer devido ao crescimento do sector privado em sentido oposto aos dos objetivos da diversificação (distorções geográficas e oferta insuficiente de cursos técnicos), quer devido a alguma tendência de os Politécnicos copiarem as Universidades (academic drift).

É interessante que isto foi possível apesar de Governo, por intermédio do Ministério da Educação, poder controlar o sector privado e os Politécnicos. Por exemplo, os Politécnicos públicos devem submeter à aprovação do Ministério todas as propostas para criar, suspender ou cancelar cursos e as instituições privadas, não só têm de obter autorização do governo para iniciar um curso novo como, mais tarde, também devem pedir o reconhecimento dos graus e diplomas atribuídos. Isto demonstra que o Estado não foi capaz de exercer a sua função reguladora, como lhe competia, não podendo eximir-se a uma quota parte importante de responsabilidade nos problemas criados.

Por seu lado, os Institutos Politécnicos têm um carácter mais local ou regional do que as Universidades, podendo mesmo fixar quotas para acesso dos alunos da região. Também estão mais próximos das autoridades locais e regionais, além de terem passado por um longo período de instalação em que os presidentes eram nomeados em vez de serem eleitos. De certo modo, isto tornou estas instituições mais vulneráveis aos políticos locais, mas, ao mesmo tempo, as forças políticas locais foram capazes de apoiar de forma eficaz muitos dos pedidos dos "seus" Politécnicos. E também é verdade que o sonho de muitas autoridades locais é ver o Politécnico promovido a Universidade, porque isso atrai os votos dos

eleitores. E a estas pressões há ainda a adicionar as manifestações dos alunos e o apoio dos seus pais.

Aliás, o caso português demonstra que tanto o controlo pelo Estado como a coordenação pelo mercado são incompletos como reguladores políticos. E isto verifica-se apesar da existência de um sector privado muito significativo onde as formas de regulação utilizadas foram incapazes de resolver muitos dos problemas suscitados pelo rápido desenvolvimento deste sector, entre os quais se inclui o da qualidade.

De facto, as instituições privadas não usaram a sua autonomia institucional para contribuir para a diversidade do ensino superior. Pelo contrário, elas concentraram a sua oferta de ensino num número limitado de áreas disciplinares, em regra as que exigem menor investimento em infraestruturas de ensino e de investigação e, apesar do que se propagandeou, as instituições privadas também não contribuíram para uma melhor distribuição regional do ensino superior. Na verdade, parece ter acontecido justamente o contrário, porque uma lógica de mercado leva à concentração das instituições privadas nas áreas mais desenvolvidas, com maior densidade populacional, ignorando as regiões do interior, menos desenvolvidas e com uma população mais dispersa.

A Figura 15 ilustra de forma clara que o sector público contribuiu muito mais para a diversidade do sistema do que o sector privado que concentrou a oferta de cursos em áreas de baixo investimento e de menor custo de funcionamento como, por exemplo, as Ciências Sociais, Comércio e Direito (código 300) conforme já se referiu. Assim, fica claramente demonstrado, mais uma vez, que as hipóteses do Professor Sousa Franco¹⁴⁷ no livro "Ensino Livre" não correspondem à realidade dos factos.

¹⁴⁷ Ver nota 139.

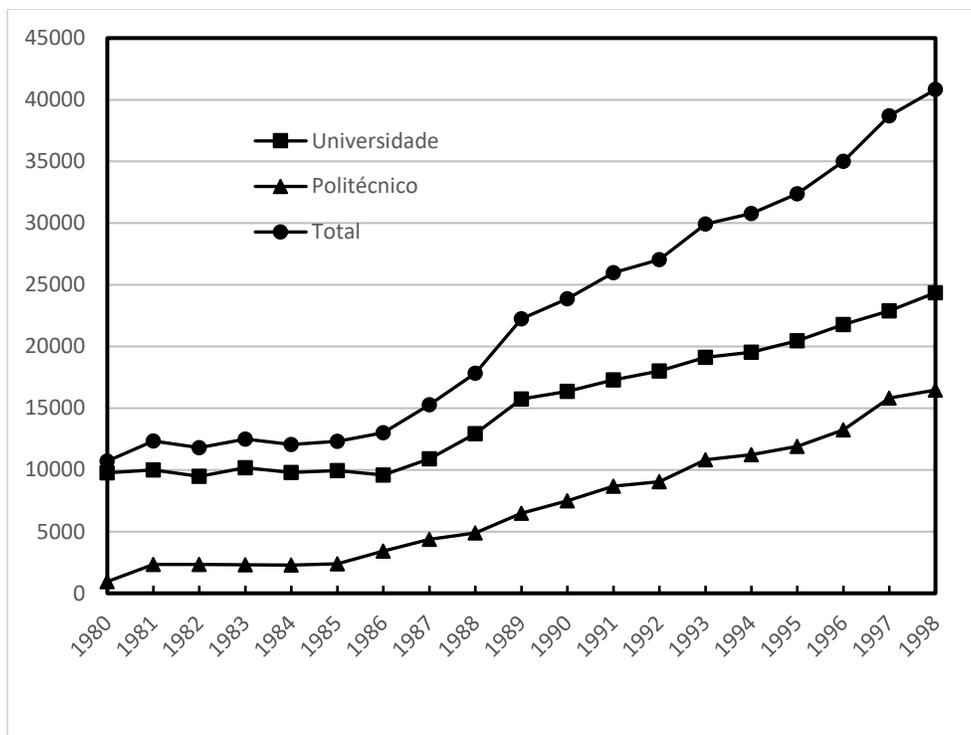


Figura 15 - Distribuição das vagas do ensino superior público e privado por áreas científicas - dados do ano letivo 1998/99

É por esse motivo que o hibridismo da supervisão estatal já referido na página 34 não é necessariamente um mal; pelo contrário, pode ser a única solução para as insuficiências do mercado como regulador. Porém, é necessário que o Estado não se demita do seu papel e mantenha de forma eficaz a sua quota parte na regulação do sistema - muitos dos problemas que o ensino superior português enfrenta hoje resultam em grande parte, do facto de na última década o Estado se ter demitido desse papel em numerosas ocasiões.