

Da procura e regulação do Ensino Superior
Jorge Carvalho Arroteia



Da procura e regulação do ensino superior: contributos ao desenvolvimento

Jorge Carvalho Arroteia

**Instituto Superior de Administração Pública
& Ministério da Educação**

2014

Da procura e regulação do Ensino Superior
Jorge Carvalho Arroiteia

Ficha técnica:

Autor: Jorge Carvalho Arroiteia

Título: Da procura e regulação do ensino superior: contributos ao desenvolvimento

Edição: ISAP – Instituto Superior de Administração Pública - Avenida Karl Marx, n 647 MAPUTO – R. P. MOÇAMBIQUE

Data: Janeiro/2014

Formato: e.book, 270pp:

Ao Instituto Superior de Administração Pública (ISAP)
e MINED - RP Moçambique
que me permitiram conhecer a urbanidade do País Irmão

“A nível global, as relações entre o Estado e a sociedade, entre o público e o privado mudaram nos últimos anos. O quadro actual no mundo é, de modo geral, cada vez mais pautado pela ampliação dos direitos dos cidadãos, pela aceleração da mudança e pela complexificação social. A Reforma do Sector Público aposta cada vez mais na eficiência administrativa e é um recurso decisivo para se conseguir governar melhor e para recuperar a confiança dos cidadãos nos seus governos.”¹

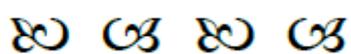
¹ “A importância da formação em serviço na administração pública moçambicana: a visão do ISAP”. ISAP, Maputo, 2007

Índice

Apresentação	1
Capítulo I. Dos sistemas sociais e educativos.....	5
1. Do conceito e sua individualização	5
2. Procura social da educação	13
2.1. Pressão demográfica	16
2.2. Democratização do ensino	21
2.3. Mobilidade social.....	24
2.4. Segmentação do mercado de trabalho	27
2.5. Formação ao longo da vida	29
3. Funções da escola	32
3.1. Socialização dos alunos	33
3.2. Desenvolvimento da personalidade	35
3.3. Capacitação profissional.....	37
3.4. Mudança social	39
4. Desafios à democratização.....	42
Capítulo II. Contributos ao desenvolvimento	48
1. Missão do Ensino Superior ,	48
2. Contributos ao desenvolvimento regional.....	55
2.1. Ensino e Investigação	60
2.1.1. Formação de recursos humanos	60
2.1.2. Construção do conhecimento.....	61
2.1.3. Formação ao longo da vida	63
2.2. Serviço à Comunidade	64
2.2.1. Territorialização da formação.....	65
2.2.2. A partilha do saber e cooperação institucional.....	66
2.3. Valores e Práticas	68
2.3.1. Participação em redes.....	68
2.3.2. Governação interna	69

3.	A emergência do “poder do conhecimento”	71
	Capítulo III. Da Governação pública	84
1.	Administração	84
1.1.	Princípios gerais	84
1.2.	Orientações recentes	96
2.	Autonomia e compromissos do ensino superior	108
3.	A regulação do ensino superior.....	115
3.1.	Regulação interna.....	116
3.2.	Regulação externa	120
3.2.1.	Fiscalização, Controle e Acompanhamento	121
3.2.2.	Verificação/Auditoria	128
3.2.3.	Avaliação.....	133
3.2.4.	Acreditação	140
3.2.5.	Outras: Contratualização, Stakeholders e Mercado .	143
	Capítulo IV. Da Inspeção do Ensino superior: organização e métodos	153
1.	A IG como serviço público.....	153
1.1.	Missão.....	153
1.2.	Organização interna	163
2.	Domínios de actuação,	174
2.1.	Procedimentos	174
2.2.	Sistema recolha de informação	180
3.	Expectativas de acção.....	185
3.1.	Melhoria da prestação dos Serviços.....	189
3.2.	Benchmarking.....	192
3.3.	Qualidade / Auditorias de Qualidade	196
3.4.	Auditorias de Qualidade	206
4.	Retorno social	210
4.1.	Dignidade, responsabilidade, ética.....	211

4.1.1. Ética pública	212
4.1.2. Bases para a construção da ética na função pública. 219	
4.2. Crescimento e Inovação	224
Nota Final	239
Bibliografia.....	243
Fontes Web	252
ANEXOS.....	254



Apresentação

A oportunidade de orientar dois Seminários de formação destinados a professores universitários, anteriormente à sua admissão na Inspeção-Geral de Ensino Superior da República Popular de Moçambique, teve para nós um duplo significado:

- partilhar experiências e saberes que procurámos aprofundar no decurso da nossa vida académica e profissional;

- conhecer o interesse do Ministério da Educação e do Instituto Nacional de Administração Pública (ISAP) em promover uma formação de enquadramento relacionada com a actividade reguladora da Inspeção Geral no subsistema de ensino superior.

Enquanto docente da Universidade de Aveiro esta colaboração permitiu manifestar o nosso empenho na formação dos Senhores Professores do Ensino Superior afectos às “Comissões de Inspeção”, da Inspeção Geral de Educação - Ministério da Educação do Ministério da Educação da R.P.M., curso coordenado pelo Instituto Superior de Administração Pública (ISAP) - e constatar o interesse manifestado pelo MINED, na pessoa do Senhor Vice-Ministro, presente nas sessões de encerramento.

Correspondendo ao programa que nos foi proposto procurámos estruturar o conteúdo das sessões de acordo com as orientações transmitidas e a partir delas formatar, para um número reduzido de encontros presenciais, um conjunto de notas sobre a matéria, discutida presencialmente ou sujeita a aprofundamento posterior. Daqui resultou a preparação de um “dossier” alargado de temas e trabalhos relacionados com as tarefas da Inspeção no ensino superior, bem como diversa informação complementar sobre o processo de regulação deste subsistema de ensino.

Ainda que reconhecendo a diversidade de posições assumidas sobre a Missão de uma Inspeção-Geral de Ensino com acção no subsistema de ensino superior, é nosso desejo contribuir para uma reflexão mais alargada sobre algumas das questões relacionadas com a actividade inspectiva na sua relação com o meio social (em contextos geográficos diferenciados), as organizações de ensino superior e os demais processos de regulação da educação terciária. Neste sentido procuramos sintetizar um conjunto de notas no domínio da análise

social e da administração educacional, que servem de enquadramento à actividade da Inspeção-Geral do Ensino Superior e à actividade das “comissões de inspecção”. Com elas pretendemos suscitar uma reflexão sobre os fenómenos sociais que estão subjacentes à análise de uma determinada situação permitida pela actividade inspectiva, e generalizada a outras situações e contextos.

Temos consciência da diversidade de orientações e intensidade do trabalho, das limitações de tempo e da diversidade de assuntos que condicionam o exercício desta actividade, mesmo que realizada em equipa. No entanto dado o modelo adoptado pelo MINED com a integração, nas equipas, de membros do quadro da IG e de “auditores” universitários responsáveis pela avaliação, acreditação e auditoria do subsistema de ensino superior da RPM, esperamos que este texto possa ser útil ao seu desempenho.

As notas que apresentamos estão estruturadas em quatro grandes domínios que relevam da actividade docente na Universidade de Aveiro e da experiência profissional em actividades de gestão, avaliação e inspecção do sistema de ensino português. Daí o termos procurado reunir documentação sobre os fenómenos em apreço, em contextos distintos sugerindo, por essa via, uma análise comparada sobre a realidade noutros países e continentes. Não havendo soluções únicas para a resolução das muitas questões levantadas à gestão dos sistemas educativos, a referência a outras práticas institucionais pode contribuir para uma análise mais aprofundada das questões de procura e de regulação do ensino superior.

Tivemos ainda em conta o perfil do docentes que integram as actividades da IG do Ensino Superior da RPM, sugerindo-lhes algumas reflexões complementares que nos parecem relevantes para a análise dos fenómenos educacionais na sua articulação com a actividade inspectiva. Nestas circunstâncias e independentemente do exercício de recolha e tratamento da informação sobre os contextos e desafios das organizações universitárias, sugerimos uma abordagem inicial aos procedimentos da Inspeção-Geral no âmbito da regulação do subsistema de ensino superior. Daí:

-evocar a interligação entre os sistemas sociais e educativos no que respeita aos fenómenos de procura social da educação e às funções da escola;

-recordar alguns dos contributos da organização escolar, no seu todo, ao desenvolvimento social e humano;

-apresentar alguns dos conceitos fundamentais sobre a governação (administração) pública - onde se inserem as actividades de regulação do ensino superior - e considerar os aspectos da organização e tarefas da Inspeção-Geral, isoladamente e na sua relação com os demais processos de regulação da educação terciária.

Tendo presente o registo de uma crescente procura social e oferta da educação terciária, a regulação do subsistema de ensino superior surge associada aos muitos desafios que sobre ela impendem, nomeadamente os que se referem ao desenvolvimento sócio-económico, ao desenvolvimento humano, à construção do poder e da sociedade do conhecimento, à internacionalização das redes de ensino e de investigação, à construção social de espaços alargados de regulação, mercado e modelos de governação das organizações universitárias e politécnicas. E se alguns dos exemplos podem parecer desajustados na actualidade, não podemos esquecer que a marcha dos “*fenómenos sociais e totais*” (G. Gurvitch) tende a difundir-se à escala do globo gerando o mesmo tipo de efeitos e de soluções.

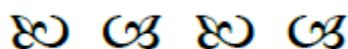
Correspondendo a estes desafios entendemos que apesar do dever de zelar pela conformidade legal e correcção dos procedimentos, a I G não esgota a sua acção neste desempenho mas deve pugnar por ser um elemento facilitador de “boas práticas” institucionais, de mudança nos procedimentos das organizações de ensino e I&D, na melhoria da qualidade do subsistema de ensino superior e de indutor do crescimento e desenvolvimento sócio-económico do país. Assim o deixou expresso Delors (1996, 139-140): “*O ensino superior é, em qualquer sociedade, um dos motores do desenvolvimento económico e, ao mesmo tempo, um dos pólos da educação ao longo de toda a vida. É, simultaneamente, depositário e criador de conhecimentos. Por outro lado, é o instrumento principal de transmissão da experiência cultural e científica acumulada pela humanidade.*”

Como noutros momentos da vida consideramos que a obra faz-se caminhando. É neste sentido que deixamos este contributo desejando os melhores trilhos aos inspectores e seu responsáveis, aos responsáveis políticos, aos professores e aos alunos do subsistema de ensino superior. Desejamos ainda que da sua acção resulte o desenvolvimento social e humano, a inovação e a cooperação alargada

que, no dizer do referido autor (op. cit., Prefácio) deve identificar os sistemas e a educação, entendida “*como um trunfo indispensável à humanidade na sua construção dos ideais da paz, da liberdade e da justiça social na sociedade actual.*”

À semelhança do que preconizou Francis Bacon, hoje, mais do que nunca, “O saber é poder”. O legado de documentos oficiais que regulam o subsistema de ensino superior da RPM, a diversidade da oferta já existente e a população – docente e discente – que o frequenta e assiste, permite encarar com esperança esta nova fase de “*normação e organização do ensino superior, rumo a uma Gestão Eficiente e Eficaz que se traduza em resultados de um Ensino Superior Consistente, Sustentável e de Qualidade*”². Ficamos honrados com este contributo.

Resta-nos expressar o nosso agradecimento ao Exmo Senhor Presidente do Instituto de Administração Pública e ao Senhor Dr. Arnaldo Duave (ISAP) que sabendo vencer barreiras e distâncias foi o primeiro responsável por esta colaboração. Para ele e seus colaboradores fica o testemunho da nossa gratidão. *Ex Corde!*



² MINED (2012) – *Colectânea de Legislação do Ensino Superior*, Maputo, MINED/Direcção para a Coordenação do Ensino Superior (Prefácio – p. 7)

Capítulo I. Dos sistemas sociais e educativos

1. Do conceito e sua individualização

A análise dos sistemas social e do sistema educativo suscita uma apresentação prévia e de enquadramento da própria noção de sistema reconhecido por Bertalanffy (1973, 29), como “*um conjunto de elementos em interacção*” que actuam como “*um grupo de unidades combinadas que formam um todo organizado e cujo resultado (output) é maior do que o resultado que as unidades poderiam ter se funcionassem independentes*” (Chiavenato, 1987, 350). Tais características permitem identificar os sistemas sociais como “sistemas orgânicos” fundados na interdependência e na responsabilidade compartilhada, na solução de conflitos através da negociação e numa consciencialização social que garante o desenvolvimento de “*uma nova consciencialização social*” (op. cit., 206). De acordo com o anteriormente referido a sociedade no seu todo constitui um sistema social alargado, onde cabem sistemas específicos com actuação concreta no domínio da educação, cultura, saúde, assistência social, etc.

Para Colom e Dominguez (1997, 7), todo o sistema de educação desenvolve-se de acordo com as “*necessidades sociais próprias do momento histórico durante o qual surge para dar resposta adequada às preocupações, problemáticas e perspectivas que se sentem na sociedade*”. Daí que o sistema educativo, entendido como um conjunto de estruturas, meios e recursos que de forma organizada e articulada cumprem as funções da educação, em particular da educação formal, surja como um dos exemplos dos subsistemas sociais sobre o qual repousam diversos tipos de responsabilidades relativas à educação e formação da sociedade. De forma genérica referimos os seus principais objectivos:

- assegurar a transmissão de conhecimentos, de experiências e de informações que permitam a formação cultural, cívica e cultural dos alunos, bem como a sua formação cívica e artística;
- assumir, conjuntamente com a família e os meios de comunicação social, a acção de agente de socialização, auxiliar dos

demais parceiros e promotor do desenvolvimento social e humano dos alunos;

- desempenhar uma acção institucional específica no âmbito da educação pré-escolar e dos ensinos básico, secundário, profissional, artístico, superior e outros, que responda às necessidades, aspirações e expectativas da sociedade.

Neste contexto importa atender à sua missão e organização, às estruturas pedagógicas e administrativas, aos conteúdos da educação, às orientações e métodos de ensino, à diversidade da população escolar (docente e discente) e às medidas de acção governativa que o regem. Estes são aspectos relevantes que permitem a sua identificação e diferenciação dos demais sistemas sociais com os quais se articula de forma constante ao longo da linha de vida do indivíduo e da própria sociedade.

As organizações escolares e, sobretudo a escola, é um elemento vital deste universo sendo de esperar que à semelhança da célula viva ela própria mantenha, no seu quotidiano, as mesmas características e exigências que permitem a sua perenidade e funções. Melhor dizendo, sendo a escola uma unidade complexa que alberga uma população diferenciada, vinculada pela aceitação de certas normas e do desenvolvimento de projectos comuns centrados nas actividades escolares deve apresentar traços idênticos aos que identificam as demais organizações sociais, interagindo com a sua população e o meio que a rodeia. Fazendo parte de um universo mais amplo, o sistema educativo, este deve prosseguir um conjunto de objectivos pedagógicos, administrativos, organizacionais e institucionais e ser dotado de uma estrutura formal. Trata-se de um tipo de organização burocrática (Max Weber, 1864-1920)³, da qual recordamos alguns dos princípios fundamentais em que assenta o “*modelo científico da burocracia*” (Dacal, 1986, 48):

- divisão funcional do trabalho, com base na atribuição de competências e de regras precisas a todos os funcionários;

³ Max Weber (1864-1920). Economista, Historiador e considerado um dos fundadores da Sociologia. Entre os conceitos fundamentais elaborados por Weber, destacam-se os de: “Sociologia compreensiva”, “Tipo-ideal”, “Pluralidade das causas” e “Racionalização”.

- hierarquia funcional, assente numa cadeia hierárquica bem definida;
- registo de regras e de procedimentos escritos, com a indicação dos direitos e dos deveres dos trabalhadores;
- aprendizagem profissional e a formação de competências técnicas (que devem estar na base da admissão e das promoções dos operários nas empresas);
- dedicação plena do trabalhador no exercício da sua actividade;
- garantia de uma remuneração e de estabilidade, com garantia de progressão na carreira.

Os aspectos acima referidos dizem respeito:

- à realização das actividades educativas e de aprendizagem, em situação escolar formal e não formal;
- às funções e tarefas que tornam possível a subsistência da organização escolar;
- à articulação das escolas com as entidades do meio em que ela se insere.

Tendo presente a organização complexa que é a Escola, entendida como centro de aprendizagem, de socialização alargada, de construção do conhecimento e de interacção com a sociedade, importa salientar a sua individualização – por níveis de escolarização - e a sua diversidade dentro de cada um dos níveis de escolaridade, da educação infantil, ao ensino superior. Apesar da sua individualidade em todos estes exemplos apresenta uma ligação à comunidade o que constitui um factor decisivo no seu funcionamento, organização, desempenho e resultados, sobretudo em contextos sociais marcados pela evolução e mudança social que hoje constitui apanágio dos sistemas sociais interdependentes e abertos.

Tal como acontece com os demais sistemas sociais, o sistema educativo constitui o exemplo de de um “*sistema aberto*”, afectado pelas inúmeras influências de carácter político, económico, cultural e social. Estas características diferenciam-no dos designados “*sistemas fechados*”, incapazes de reagir à presença de estímulos para os quais não estejam preparados.

Entre outros traços que identificam os sistemas abertos, estes reconhecem-se pela sua capacidade de adaptação e de reacção ao meio com o qual se relacionam. Desta interacção resultam novas situações que permitem “*um equilíbrio interno em face das mudanças externas do meio envolvente*”, situação que Chiavenato (1987, 351) designa por homeostasia, ou seja o “*equilíbrio dinâmico entre as partes do sistema*” e que permite o seu funcionamento e continuidade.

Outras características podem identificar os sistemas sociais. Entre elas a capacidade que estes apresentam de reagir ao meio (e aos seus estímulos), através de mecanismos de “*retroacção*” e de “*interacção dinâmica*” (Bertalanffy, 1973, 43) que asseguram a sobrevivência das organizações sociais. De acordo com o mesmo autor (op. cit., 145), são estas “*trocias contínuas de matéria com o ambiente*” que identificam os sistemas abertos e os opõem aos sistemas fechados (Chiavenato, op. cit., 356) nos seus traços fundamentais:

“1. o sistema aberto está em constante interação dual com o ambiente. Dual no sentido de que o influencia e é por ele influenciado; actua, pois, a um tempo, como variável independente e como variável dependente do ambiente. O sistema fechado não interage, com o ambiente;

2. o sistema aberto tem capacidade de crescimento, mudança, adaptação ao ambiente e até auto-reprodução, naturalmente, sob certas condições ambientais. O sistema fechado não tem essa capacidade...

3. é contingência do sistema aberto competir com outros sistemas, o que não ocorre com o sistema fechado.”

As características acima referidas impõem uma lógica comum de ordem, autoridade, reciprocidade e de desempenho que permita o normal funcionamento das diversas unidades que integram um sistema, não obstante a diversidade da população, dos contextos em que laboram, dos resultados alcançados e dos seus efeitos sobre a sociedade. A abrangência de tarefas a desempenhar pelos seus elementos exige a existência de um sistema de decisão capaz de assumir o planeamento, a execução, a informação e o controlo da organização escolar. Este tem por finalidade verificar a conformidade legal do funcionamento das unidades organizacionais, dos segmentos do sistema educativo e identificar os fatores condicionantes da sua

eficiência e eficácia, atendendo aos meios disponíveis e aos serviços prestados.

Se tomarmos em consideração os aspectos relacionados com a eficácia, a eficiência e também com a qualidade, recordamos que estes dependem, em larga medida, das condições institucionais e orgânicas e do seu desempenho, baseado em:

- Tipo de relações interpessoais;
- Coesão do grupo de trabalho;
- Grau de implicação na tarefa.

Em Portugal as atividades de controlo sistemático⁴, bem como outras de intervenção seletiva e estratégica, conjugadas com ações de acompanhamento de execução das recomendações, integram o dispositivo de monitorização do sistema educativo, são da responsabilidade da Inspeção Geral da Educação e Ciência⁵. Esta monitorização ou acompanhamento é um processo contínuo com a apreciação das actividades da organização, recolha de informação e apreciação sistemática do cumprimento dos objectivos estipulados a nível central e local. De forma global a Inspeção-Geral da Educação elabora e aplica regularmente instrumentos de observação e de recolha de informação, sob a forma de roteiros, de questionários e de visitas presenciais. Os relatórios então elaborados visam produzir informação sobre todo o sistema, introduzir as correções necessárias ao seu funcionamento, propor à tutela medidas adequadas de regulação. Daí que, como serviço central do Ministério da Educação – entendido como a organização de carácter político e administrativo que rege todo o sistema de ensino – este é um serviço diversificado que desempenha funções específicas relacionadas tais como:

- Contributo para a elaboração das políticas de educação
- Fixação de objectivos da organização;
- Planeamento e organização dos serviços;

4 http://www.ige.min-edu.pt/content_01.asp?BtreeID=03/01&treeID=03/01/01

5 A designação da Inspeção Geral de Educação, actual Inspeção Geral de Educação e Ciência tem variado consoante a constituição dos Governos. Depois da autonomização do Ministério da Ciência e do Ensino Superior (MCES), do respectivo Ministério da Educação, entre 2002 e 2005, a integração dos assuntos do ensino superior e da ciência no Ministério da Educação, ditaram a mudança de designação da respectiva Inspeção-Geral.

- Informação e controle do sistema.

Nesta perspectiva a primeira função está ligada à função política de concepção do sistema, e das medidas de política educativa que promovam o seu funcionamento. De acordo com Benítez (1991, 31), a política educativa “*analisa as manifestações políticas do processo educativo*”. Nesta perspectiva compete-lhe apreciar o que os governos fazem e porque o fazem ou seja, descrever e explicar as causas e as consequências da acção governativa sobre os processos educativos.

Havendo diversas formas de as classificar, estas medidas abrangem um conjunto de facetas, a saber:

- Dimensão pessoal das acções de política educacional e dos seus reflexos no cidadão, enquanto aluno, docente ou funcionário. Aqui se incluem os aspectos relacionados com o cumprimento das funções da educação, nomeadamente as que contribuem para estruturar a personalidade do aluno, os efeitos relativos à motivação e à participação dos docentes e funcionários e as questões de profissionalismo e desempenho;

- Dimensão social dessas acções ou seja, os efeitos sobre os cidadãos, particularmente no domínio das relações entre a escola e a sociedade. Relevante neste tipo de análise é, ainda, a apreciação das iniciativas que preparam o indivíduo para a vida em sociedade e das que contribuem para a integração profissional, política e cívica do cidadão.

Neste grupo podemos ainda analisar as questões relacionadas com o acesso, a igualdade de oportunidades, a inclusão e a mudança social operada pela escolarização de um maior número de alunos e as consequências que daí resultam para a sociedade;

- Dimensão organizacional do sistema educativo no seu conjunto e do seu relacionamento com o meio ambiente. No primeiro caso cabem as análises sobre a tipologia do sistema; no segundo os aspectos que se prendem com a análise do funcionamento das organizações escolares, com a sua estrutura, funcionamento, liderança, participação pública e abertura à sociedade;

- Dimensão territorial das iniciativas de acção educativa, particularmente no que respeita à sua extensão territorial e à sua interligação com as diferentes políticas públicas. Aqui importa ter em atenção a extensão da rede de equipamentos de ensino e os seus efeitos

na organização do território, as formas de articulação entre o poder central e o poder local ao nível da transferência e da partilha de poderes, a integração entre as diferentes políticas públicas;

- Dimensão prospectiva e desenvolvimento futuro da educação. Pela sua natureza este tipo de análise tem a ver com a antecipação dos cenários relacionados com o futuro da educação, o projecto de sociedade e os pilares de desenvolvimento em que este deve assentar;

- Dimensão comparada de análise das políticas de educação. Neste caso inclui-se o levantamento das semelhanças e diferenças entre sistemas educativos de diversos países e o estudo detalhado das medidas de política educativa, o desempenho expresso em indicadores e a análise dos modelos de governação.

Estes são aspectos que permitem a promoção de medidas indutoras de melhores práticas de organização e funcionamento dos diversos subsistemas de ensino e das escolas e, conseqüentemente, da melhoria das aprendizagens e dos resultados académicos dos alunos.

Dada a diversidade de modelos nacionais importa que os sistemas, sem porem em causa o equilíbrio dos demais sistemas sociais, garantam:

- adequado desenvolvimento económico e repartição da riqueza;
- promoção das igualdades de acesso e de sucesso educativos;
- harmonia entre a quantidade e a qualidade do ensino;
- satisfação das necessidades básicas e profissionais da população docente e discente;
- adequada inserção das instituições escolares no tecido social económico e cultural;
- afirmação de um modelo de gestão, democrático, humanista e participativo.

Tais pressupostos são essenciais para a sobrevivência das escolas, enquanto organizações sociais e elementos fundamentais da tessitura da comunidade e da rede alargada de educação e formação que identifica as sociedades nos nossos dias. Tal facto obriga a que atendamos, de imediato, a alguns traços fundamentais dos sistemas educativos.

A especificidade dos sistemas educativos, em contextos geográficos e sócio-culturais distintos, obriga a uma reflexão prévia sobre a sua evolução e desenvolvimento. Por sistema educativo entende-se o conjunto de estruturas, de meios e de recursos que de forma organizada e articulada cumprem as funções da educação, em particular da educação formal. Tendo em conta a noção de sistema (L. Bertalanffy) importa recordar que o sistema educativo, como os demais sistemas sociais, apresenta uma estrutura complexa em resultado de inúmeras interações sociais e de diversos condicionalismos (de ordem filosófica, política, histórica, cultural, religiosa e comportamental).

Tomemos em consideração os objectivos principais deste sistema:

- assegurar a transmissão de conhecimentos, de experiências e de informações que permitam a formação cultural, cívica e cultural dos alunos, bem como a sua formação cívica e artística;
- assumir, conjuntamente com a família e os meios de comunicação social, a acção como agente de socialização, auxiliar dos demais e promotor do desenvolvimento social e humano dos alunos;
- desempenhar uma acção institucional específica no âmbito da educação pré-escolar e dos ensinos básico, secundário, profissional, artístico, superior e outros, que responda às necessidades, aspirações, expectativas da sociedade.

Reconhecemos os inúmeros entraves que dificultam o cumprimento destas tarefas e a sua dinâmica interna relacionados com as tarefas de índole pedagógica e institucional, tendentes à educação e formação da população escolar, à eliminação das desigualdades sociais, à motivação e participação dos docentes, ao envolvimento da comunidade escolar no processo de melhoria do ensino e de inovação promotora do bem-estar social de um país ou região.

Como em tempo fez notar Tedesco (in: Caillods, 1989, 331), *“a função do Estado não deverá ser a de impor um modelo cultural determinado mas a de encorajar o recurso a valores e a formas de organização reflectindo um acordo essencial”*, que reconheçam como fundamentais a eficiência e participação mas também a solidariedade e criatividade. Estes aspectos sugerem a análise de certos traços das instituições educacionais como se fossem empresas, com processos organizacionais marcados pela optimização dos recursos humanos e materiais e o manter um maior número de relações com o seu meio

ambiente, mantendo o cumprimento de um conjunto de objectivos comuns a toda a população. Entre eles realça-se a melhoria da qualidade de instrução, a produtividade educativa, a formação de qualidade e a inovação, indispensáveis ao processo de mudança social e desenvolvimento do sistema de ensino.

Aceitando, como Loureiro (1985, 19), que a premissa essencial da escola é a promoção do desenvolvimento humano “*tal mudança é uma questão política e uma questão pedagógica e por isso as estratégias respectivas devem ser cumulativamente políticas e pedagógicas*”:

- estratégia política que passa pela definição precisa dos objectivos e das metas a atingir pelas organizações de formação e de investigação;

- estratégia pedagógica e também científica, assente na melhoria das condições institucionais e de trabalho, na formação permanente docentes, na promoção do sucesso académico e na inclusão social dos alunos.

A par destas importa ainda referir a inclusão de uma estratégia administrativa e organizacional que favoreça a descentralização administrativa e a autonomia institucional promovendo um maior empenhamento nas tarefas educativas de toda a comunidade académica, científica e da sociedade civil. Assim é possível encarar de forma distinta os fluxos de alunos que procuram o bem de investimento, mas também o bem de consumo que lhes é garantido pelo sistema educativo. Nas suas relações com a família e o meio, com as empresas e as demais organizações sociais, o sistema educativo tem de garantir o bem essencial que é o conhecimento e o saber ao longo da vida pessoal e activa dos cidadãos. Neste sentido importa apreciar as diferentes razões da procura social da educação e as funções primordiais a cumprir pelo sistema de ensino.

2. Procura social da educação

A evolução dos sistemas sociais, a democratização das sociedades, os avanços técnicos registados em diferentes contextos e actividades laborais, a mobilidade humana e a abertura dos mercados podem ser considerados como factores essenciais responsáveis pelo alargamento das redes escolares, sobretudo ao nível do ensino pós-secundário que oferece perfis e formações diferenciadas ao mercado laboral. Daí que aumento da frequência escolar em contextos nacionais marcados pelo

crescimento dos seus habitantes acompanhe o processo de mudança social impulsionado pelo desenvolvimento sócio-económico, sobretudo nos países marcados pelo crescimento efectivo das actividades produtivas, dos serviços e internacionalização das suas actividades. Tal facto justifica a enorme procura da educação e as expectativas que a sociedade deposita na escola e nas suas organizações formativas.

A eliminação dos obstáculos à frequência da população em idade escolar e os incentivos à escolarização universal repercutiram-se no acréscimo da frequência da população escolar registada em diversos países do globo, em particular nos países em vias de desenvolvimento, no período posterior à segunda guerra mundial. Tais medidas traduziram-se na implementação de ciclos de escolaridade básica com o fim de responderem às necessidades dessa população e da sociedade em geral. Este processo foi acompanhado por um alargamento da rede escolar e pelo aumento dos efectivos docentes, fenómenos que romperam com muitas das barreiras sociais e culturais dominantes. Através do “efeito de onda” estas medidas facilitaram o acesso crescente da população jovem aos diversos níveis de ensino, nomeadamente na Educação Terciária. Na sequência destas medidas registou-se um aumento da esperança de vida escolar em todos os níveis de ensino e um acréscimo do nível de qualificação da população.

O acolhimento dado a este fenómeno não se pode dissociar da democratização da sociedade, nem tão pouco do esforço universal de se facilitar à população em geral, o acesso às infra-estruturas sócio-educativas e à educação de qualidade. Se tal não bastasse, a complexificação crescente do sistema educativo decorrente dessa procura, da diversidade da oferta, das solicitações do mundo laboral e das expectativas da sociedade, levam ao engrossamento desses contingentes onde participam públicos de diversas proveniências geográficas e sociais que por obrigatoriedade do sistema político, por iniciativa própria e da família ou por razões de natureza diferenciada, conferem à comunidade escolar a responsabilidade de uma formação pessoal e cívica, académica e laboral anterior à inserção na vida profissional.

Estas referências evocam-nos o exercício de funções distintas que a Escola, enquanto instituição social centrada no conhecimento e desenvolvimento humano, desempenha em ciclos distintos da vida escolar dos alunos. Como assinala Delors (Unesco, 1996, Prefácio):

“Ante os múltiplos desafios do futuro, a educação surge como um trunfo indispensável à humanidade na sua construção dos ideais da paz, da liberdade e da justiça social.” Mais ainda (loc. cit.), *”como uma via que conduza a um desenvolvimento humano mais harmonioso, mais autêntico, de modo a fazer recuar a pobreza, a exclusão social, as incompreensões, as opressões, as guerras...”*

Pese embora a diversidade de contextos, geográfico e societal, o progresso científico atingido no decurso das últimas décadas – ainda que enfeudado a certos cantos do globo – sugere uma atenção redobrada por parte dos países que procuram alicerçar o seu crescimento económico e desenvolvimento humano no ensino e formação avançada em ciência e tecnologia, na mudança social e de mentalidades, na democratização do ensino e na valorização das organizações de ensino e formação terciária. De acordo com o citado documento (op. cit., 16), à educação no seu conjunto, *“cabe-lhe a missão de fazer com que todos, sem exceção, façam frutificar os seus talentos e potencialidades criativas, o que implica, por parte de cada um, a capacidade de se responsabilizar pela realização do seu projeto pessoal.”*

Retomando as preocupações da Unesco sobre a democratização da educação (Paris, 17-21 Junho, 1985) transcrevemos o seguinte:

“L’histoire de l’éducation pendant les dernières décennies est marquée par la recherche constante de nouvelles méthodes et de nouvelles stratégies susceptibles de promouvoir l’exercice de plus en plus large du droit à l’éducation, considéré en tant que l’un des droits fondamentaux de l’homme comme l’une des conditions indispensables au progrès économique, social et culturel des sociétés. L’ensemble des multiples actions et activités visant à promouvoir ce droit se fusionnent dans un processus complexe qui est appelé couramment la démocratisation de l’éducation, et qui se trouve en relation étroite avec la démocratisation de la société”.

Pensar as funções essenciais da organização escolar no âmbito do ensino obrigatório e pós-obrigatório torna-se necessário para compreender as causas principais da sua procura social e, também, as razões imperativas da regulação do sistema educativo a cargo do núcleo governativo responsável pela educação-formação da população. Daqui decorre a necessidade de pensarmos nas causas que condicionam o

aumento da procura social da educação nos seus diversos contextos nacionais e regionais antes ainda de referir as funções cometidas à Escola, enquanto responsável pelas actividades de formação e de construção científica das aprendizagens dos alunos.

2.1. Pressão demográfica

A procura social da educação, sobretudo nos países com maiores índices de crescimento demográfico e potencial económico, há muito que tem suscitado o interesse de diversos autores tais como, Haag (1981, 11) que há décadas chamou a atenção para a situação da escola “*submersa pelo peso demográfico, ampliado pelo movimento geral da democratização do ensino*”, e sobre os seus reflexos na gestão dos sistemas educativos. Da mesma forma Coombs (1970) sublinhou o aumento da procura social que excedeu de facto as possibilidades que tinham os sistemas educativos em satisfazê-la, por razões que se prendem com a evolução social e política que condicionam a exequibilidade e alcance das medidas de política educativa.

No que respeita aos países do ocidente europeu -, que a partir dos meados dos anos cinquenta do século XX e por via da evolução técnica e tecnológica que acompanhou a expansão económica dessas sociedades assistiram a um aumento dos seus efectivos escolares, sobretudo nos níveis, secundário e superior - tal acréscimo veio dar resposta às necessidades de formação que alimentaram o crescimento económico após a II guerra mundial e às necessidades de reconstrução do tecido produtivo destruído durante este conflito armado. Neste processo foram chamados a intervir os habilitados com maior qualificação académica técnica e profissional e a “mão-de-obra” assalariada e com menor nível de qualificação, constituída pela população local e, sobretudo, pela população migrante.

Nos diversos contextos sociais, sobretudo nos que registam fenómenos de mobilidade humana, a evolução demográfica é condicionada pela acção conjunta dos movimentos naturais (natalidade e mortalidade) e dos movimentos migratórios (emigração e imigração). Da conjugação de ambos resulta o crescimento efectivo de uma população, com a sua composição e estrutura, padrão de distribuição e movimentos, cujos efeitos se fazem sentir na procura de um conjunto de equipamentos sociais ligados à educação, saúde, formação e emprego. Destes, interessa-nos em particular os que respondem às

necessidades de escolarização, formação académica e profissional, representadas pelo subsistema do ensino superior também identificado por educação terciária. Este subsistema de ensino abrange escolas de tipologias diversas, docentes com diferentes níveis de formação e qualificação e alunos com trajectórias escolares, herança cultural e projectos de vida bastante diferenciados.

Como se tal não bastasse a educação terciária enfrenta outros desafios decorrentes quer das disponibilidades financeiras do Estado, quer das necessidades e expectativas das empresas e sociedade, dos serviços e do mercado, à escala nacional e internacional. A mundialização da cultura realizada de forma lenta mas consistente, por acção de instituições e actores diferenciados, progride apoiada ainda pelas instituições de ensino superior que se constituem como núcleos privilegiados do saber académico e profissional, numa perspectiva “*ética e cultural*” que permita “*dar a cada um, os meios de compreender o outro, na sua especificidade, e de compreender o mundo na sua marcha actual*” (op. cit., 16).

Pensar o futuro da educação terciária obriga a ter em atenção os aspetos externos da “*crosta exterior*” (Gurvitch) da sociedade e os que mais directamente a condicionam na sua evolução, morfologia e desempenho. Neste aspecto faz todo o sentido pensar o subsistema de ensino superior à luz dos movimentos demográficos naturais e migratórios determinantes do processo de planeamento e desenvolvimento da educação. Tal conhecimento reveste-se de um enorme significado já que as alterações verificadas no sistema demográfico são sempre sintomas de importantes desequilíbrios e assimetrias sociais e culturais que acompanham os demais indicadores da população.

Recorde-se que a redução de habitantes em determinados grupos etários, seguidos eventualmente de modificações dos valores de natalidade (ou da alteração dos fluxos migratórios), repercute-se na evolução da população escolar e no recrutamento dos docentes condicionando, por esta via, as políticas de formação destes recursos humanos. Por outro lado a análise da estrutura da população dá indicações relevantes quanto aos custos de funcionamento do sistema de ensino já que a existência de uma parcela significativa de população escolarizável e a sua diversidade cultural e social origina maior acompanhamento e encargos. O montante das despesas tende a alterar-

se consoante os níveis de escolarização e as taxas de cobertura da rede escolar, os recursos afectos ao sistema e o apoio social e pedagógico, dados que condicionam a eficácia global do sistema educativo e a sua capacidade de resposta às necessidades do presente.

Note-se que no contexto dos países da OCDE a governação dos estabelecimentos de educação terciária, sobretudo das Universidades, tem vindo a ser marcada por uma lógica de “quase mercados”, dominada por interesses que fazem esquecer o bem público cumprido por estas instituições. Assim o reconhece um texto da OCDE (p. 84)⁶:

“l’enseignement supérieur s’oriente vers un nouveau système de gouvernance dans lequel les forces du marché et les pouvoirs de l’État s’associent selon des modalités nouvelles. En général, les pouvoirs publics cessent de gérer directement les établissements mais mettent en place dans le même temps de nouvelles formes de tutelle et d’influence qui, par le jeu de puissants moyens de pression tels que le financement et la reconnaissance de la qualité, consistent le plus souvent à obliger les établissements à répondre de leurs performances.” Prossegue o referido documento: *“Les établissements, qui ne peuvent plus désormais considérer leur survie comme acquise, doivent tout mettre en oeuvre pour satisfaire les critères inscrits dans les systèmes de financement et de réglementation et doivent simultanément renforcer leur position sur le marché.”*

Dado que a variação do número de habitantes numa determinada região é afectada por outros fenómenos - e não só dos que resultam do seu movimento natural -, os movimentos migratórios dentro de um mesmo país - migrações internas - ou de um para outro país - migrações internacionais desempenham um papel relevante. Estes movimentos tendem a englobar a deslocação de indivíduos isolados e de famílias completas, contribuindo deste modo para o crescimento mais acentuado da população nas áreas urbanas ou sub-urbanas, em detrimento das regiões de origem.

Os fenómenos de mobilidade humana, onde cabem também as migrações externas (internacionais), revestem o mesmo carácter (individual e/ou familiar), sendo determinadas por razões económicas

6 “Évolution des modes de gouvernance dans l’Enseignement Supérieur” In: <http://www.oecd.org/fr/edu/apprendre-au-dela-de-l-ecole/35747740.pdf>. 30NOV13

ou eventualmente por razões mais complexas de natureza política, religiosa e outras. Genericamente estas deslocações apresentam em comum o facto de registarem um grande número de população jovem e jovem adulta (migrações de trabalho), muitas vezes do sexo masculino, a que se poderá associar, em etapas sucessivas, o reagrupamento familiar. Como resultado destes movimentos a estrutura da população é seriamente afectada pela mobilidade de indivíduos de ambos os sexos, pertencentes aos diferentes grupos etários e sociais.

Um dos primeiros reflexos registados nas regiões de emigração é a redução dos nascimentos e o envelhecimento (na base) da população residente. Pelo contrário nas áreas de imigração verifica-se o seu rejuvenescimento, se tal for acompanhada pela chegada de população jovem e adulta e do maior número de nascimentos, contribuindo assim para alterar as suas perspectivas de renovação. Estas são causas complexas que condicionam o crescimento da população escolar nos diversos níveis de ensino, sobretudo no ensino básico, e que tende a prolongar-se aos demais níveis, nomeadamente ao ensino superior através do 'efeito de onda'. Não sendo a mesma em todo o território, a pressão demográfica exercida pela presença da população em idade escolarizável (do ensino infantil, ao ensino superior) e a sua variação no tempo, tem acompanhado a marcha de outros fenómenos demográficos, como a mortalidade infantil, a fecundidade ou a nupcialidade, com variações diferenciadas no território nacional. Tomando como referência o movimento natural da população, verifica-se que a sua variação no tempo tem vindo a registar um desfasamento entre países e sociedades rurais e sociedades urbanas.

De acordo com as observações do comportamento demográfico da população no mundo ocidental até ao fim da segunda década de Novecentos, os cientistas Warren Thompson e Frank Notestein estudaram esse fenómeno nos E.U.A. por volta dos anos trinta. Quanto à mortalidade verificaram que a sua quebra acompanha a melhoria das condições de assistência médica e sanitária, antecipando-se geralmente à quebra dos valores mais comuns da natalidade geral. Tal facto conduz, num primeiro momento, a uma crêscimo da população. Este regime demográfico, natural, acompanha-se de uma quebra acentuada de mortalidade geral verificando-se por isso um aumento brusco da população em virtude da natalidade continuar elevada.

A mudança social entretanto operada por via da urbanização e terciarização da sociedade, os movimentos da população, a melhoria das condições de saúde e sociais, etc., são os responsáveis, num segundo momento, pela redução conjunta da mortalidade e também da natalidade, levando a um crescimento menor da população, facto que o tempo ajuda a reforçar com quebras da população residente. No decurso deste processo a natalidade e a mortalidade tendem a aproximar-se, indiciando uma certa maturidade demográfica que contraria a fase inicial, primitiva, em que estes valores, embora semelhantes, eram bastante elevados. Com o tempo a natalidade desce mais que a mortalidade, conduzindo a uma perda de habitantes num determinado país ou região. A identificação deste modelo, identificado de “*transição demográfica*”, tem vindo a interessar a economistas, cientistas sociais e especialistas em saúde pública e outros, que tendem a analisar a transição demográfica nos seus diversos aspectos e consequências.

A sequência destas fases em regimes demográficos do tipo ocidental pode constituir um exemplo para outros contextos geográficos, sobretudo no que respeita à sua relação directa com o fenómeno da procura social da educação e das políticas sociais e de crescimento económico. Neste caso os designados “*investimentos demográficos*” em educação, considerados numa perspectiva alargada de formação de recursos humanos, ampliação da rede, adopção de políticas inclusivas direccionadas aos alunos e famílias, devem ser acompanhados de projecções periódicas sobre a evolução demográfica regional, antecipando cenários relacionados com os investimentos no sistema educacional, mormente no nível da educação terciária, às necessidades de investimento, de formação de professores, às práticas da investigação e às expectativas da sociedade e do mercado.

Nestas circunstâncias as instituições de ensino superior são as que sofrem mais tardiamente os efeitos do aumento da esperança de vida escolar dos alunos e os efeitos dessa procura e variação, antecipando-se às demais em tempo de maiores estrangimentos financeiros. Daí a intervenção dos serviços sociais do ensino superior, em articulação com a autonomia dessas instituições e a participação dos alunos. Note-se que a quebra dos nascimentos e a redução crescente da população escolar é um dos sinais evidentes da crise demográfica e da necessidade de adopção de novas estratégias de recrutamento e de acolhimento da

população discente por parte das instituições de ensino superior. Entre estas cita-se o caso dos programas orientados para os jovens-adultos e os que assentam no reconhecimento e certas competências profissionais.

2.2. Democratização do ensino

O aumento da procura social da educação nos diversos níveis de ensino decorre das medidas de política educativa que tendem a facultar o acesso dos equipamentos escolares e de formação à população, diversificada nas suas origens geográficas, sociais e culturais. Os efeitos destas medidas fazem-se sentir ao nível da educação pré-escolar, com medidas diferenciadas de apoio às famílias, mas tem vindo a ganhar maior relevância ao nível do ciclo de estudos básicos, obrigatório por lei, prolongando-se através do 'efeito de onda' ao nível de ensino secundário e à educação terciária.

Note-se que o processo de alargamento da rede de ensino e a formação de recursos humanos necessários à sua execução tem vindo a arrastar-se no tempo sendo condicionada pelos recursos financeiros e humanos disponíveis e pelo desenvolvimento cultural, científico e económico do país. Como se verifica em diversos contextos geográficos, dada a incapacidade da rede de estabelecimentos de ensino público satisfazer a procura, reconhece-se a importância do ensino particular e cooperativo na escolarização dos alunos, concedendo-lhe por isso certo direitos e deveres do ensino oficial. Tal facto tem vindo a consubstanciar uma alteração significativa dos níveis de formação e de qualificação académica e profissional da população, sugerindo na sua configuração o traçado de regiões homogêneas, a que correspondem áreas territoriais contíguas, com identidades culturais e muitas vezes físicas e sócio-económicas semelhantes e que se caracterizam por um nível idêntico de desenvolvimento institucional.

Apesar do esforço universal de democratização do ensino a existência de desigualdades sociais, económicas e culturais entre a população impede a igualdade efectiva de acesso e de frequência escolar a todos os cidadãos. Nestes casos a igualdade de oportunidades promovida pela democratização do ensino fica condicionada pelo rendimento familiar, grau de instrução, estrutura familiar e social ou ainda pela reputação da Escola na comunidade. Daí os esforços encetados por certos organismos internacionais, como a Unesco, no

sentido de desenvolver novos esquemas de formação baseados na educação permanente, desempenhando esta um papel facilitador da própria mobilidade social.

Reconhece um texto oficial desta organização internacional (Unesco, 1996, 18), que a mesma *“deve ser encarada como uma construção contínua da pessoa humana, dos seus saberes e aptidões, da sua capacidade de discernir e agir. Deve levar cada um a tomar consciência de si próprio e do meio ambiente que o rodeia, e a desempenhar o papel social que lhe cabe enquanto trabalhador e cidadão”*, no sentido de se criar a almejada *“sociedade educativa”* (loc. cit.), *“baseada na aquisição, atualização e utilização dos conhecimentos.”* (op. cit., 20).

Recorde-se que são os cenários de crescimento que sugerem uma maior abertura do sistema educativo, que promovem a democratização do ensino, favorecem a capilaridade e a mobilidade social, alimentam os *cohortes* de alunos que procuram a escola e que tendem a promover a sua formação académica e profissional através do aumento da esperança de vida escolar e da frequência dos ciclos de estudos de natureza terciária. Mais ainda, a eficácia da democratização do ensino depende também da estrutura e organização dos sistemas educativos e das condições de funcionamento das próprias instituições escolares.

Assim o havia já reconhecido o mesmo organismo (Unesco, 1985, 5):

“A democratização da educação exige (...) medidas específicas visando assegurar a coerência do sistema educativo, eliminando impasses bem como barreiras artificiais entre os diferentes níveis, tipos e ramos de ensino. Trata-se de criar as condições para uma maior mobilidade, por sua vez horizontal e vertical no interior do sistema educativo e de favorecer que esta mobilidade assegure a cada etapa da educação uma dupla função: por um lado a preparação para a entrada na vida activa e por outro a de permitir a continuidade dos estudos e a passagem de um tipo de ensino para outro”.

Constata-se assim que a democratização do ensino é um processo que implica o aumento da acessibilidade de toda a população aos diversos equipamentos e serviços educativos, pelo menos nos níveis etários inferiores correspondentes ao período de escolaridade

obrigatória. Esta acessibilidade traduz duas perspectivas distintas contidas no conceito de democratização:

-a primeira tem a ver com a igualdade de acesso, questão que se prende directamente com a oferta, a natureza e o tipo da rede escolar;

- a segunda questão está mais directamente relacionada com a acessibilidade económica e cultural, pelo que a democratização do ensino só é real quando se resolver a questão da igualdade de acesso e a gratuitidade do ensino, pelo menos no período correspondente ao da escolaridade obrigatória.

Como prescreve a Declaração Universal dos Direitos do Homem (art. 26), *“toda a pessoa tem direito à educação, devendo esta ser gratuita, ao menos no que concerne ao ensino elementar e fundamental, o qual deve ainda ser obrigatório”*. Mais ainda, evocando T. Husen, à escola não basta apenas assegurar o acesso de todos à educação, mas sim *“propiciar a cada aluno oportunidades iguais de ser tratado de maneira diferente”*. Tal facto obriga os governos a rever as suas políticas educacionais e formativas, no sentido de promoverem a educação como:

“uma experiência social, em contato com a qual a criança aprende a descobrir-se a si mesma, desenvolve as relações com os outros, adquire bases no campo do conhecimento e do saber-fazer. Esta experiência deve iniciar-se antes da idade da escolaridade obrigatória, assumindo formas diferentes, conforme a situação, e nela devem estar implicadas as famílias e as comunidades de base.” (Unesco, 1996, 22).

Pensando na situação específica do ensino superior, cabe às Universidades desempenhar um papel relevante de conciliação entre as *“lógicas de serviço público”* e a *“lógica do mercado de trabalho”* (op. cit., 24), diversificando a sua oferta (loc. cit.):

“— como local de ciência, como fonte de conhecimentos, com vista à pesquisa teórica ou aplicada, ou à formação de professores;

— como meio de adquirir qualificações profissionais, conciliando ao mais alto nível, o saber e o saber-fazer, em cursos e conteúdos constantemente adaptados às necessidades da economia;

— *como recinto privilegiado da educação ao longo de toda a vida, abrindo as portas aos adultos que desejem retomar seus estudos, adaptar e enriquecer os seus conhecimentos, ou satisfazer seu gosto de aprender em qualquer domínio da vida cultural;*

— *como parceiro privilegiado de uma cooperação internacional, permitindo o intercâmbio de professores e alunos e facilitando, graças a matérias de carácter internacional, a difusão do que de melhor se faz no campo do ensino.”*

Este continua a ser um desafio colocado à Universidade e ao conjunto de instituições de ensino superior, que à sua medida e contexto estão confrontadas com a natureza do projecto que orienta, a sua missão e desempenho, com o financiamento das suas unidades, com os resultados internos e orientados para o desenvolvimento sócio-económico do país, para o desenvolvimento humano e formação especializada da população. Ainda mais, pelo reconhecimento entre os seus pares e demais unidades sediadas na sua área directa de influência.

2.3. Mobilidade social

Como foi assinalado noutra local (Arroteia, 2008, 205):

“A mobilidade social, entendida de forma ampla como sendo a passagem de um ‘status’ social a outro, anda associada aos fenómenos de mudança social, às desigualdades e às formas de organização social dominantes, da qual resulta a existência de vários estratos sociais aos quais pertencem muitos dos seus membros. Este processo, reconhecido por estratificação social, permite uma certa movimentação, quer horizontal, quer vertical (ascendente e descendente), traduzido na transferência do indivíduo do seu grupo inicial para outro. Para tanto a educação poderá desempenhar um papel relevante promovendo a capilaridade social a indivíduos desfavorecidos cultural e/ou economicamente, contrariando, assim, os efeitos perversos da selecção social promovendo, ainda, a inclusão dos indivíduos no seu grupo e sociedade.”

Este processo de ascensão ou de capilaridade social tem vindo a assentar no acréscimo da procura social da educação, na

democratização do ensino e nas medidas de política educativa e social que “*promovam a igualdade de oportunidades, principalmente em sociedades estratificadas onde a escola funciona, frequentemente, como agente de reprodução da estrutura das classes*” (Gras, 1974, 39). Nestes casos a facilitação do acesso à Escola e aos demais bens educacionais e formativos, o alargamento da cobertura da rede escolar e a acessibilidade da população aos centros educativos, através da melhoria da acessibilidade física, tem vindo a estimular mecanismos de compensação para os alunos que deles necessitam. Tais medidas permitem colmatar as lacunas deixadas por uma forma de organização social e/ou territorial menos eficiente, bem como os aspectos negativos da acessibilidade económica e da acessibilidade sócio-cultural que identifica diversas populações.

Na sua essência, este assunto remete-nos para a apreciação das diferentes formas de acessibilidades dos alunos e das suas famílias, nomeadamente:

1- acessibilidade física - a mais simples identificar, ditada pelas condições físicas do território, vias de comunicação, distância e tempo gasto pelos alunos no seu percurso para a escola. Daqui se infere que a caracterização desta acessibilidade pressupõe a identificação de áreas de influência específicas para cada estabelecimento de ensino e a necessidade do desenvolvimento de mecanismos de compensação para os casos em que as dificuldades físicas põem em risco uma cobertura eficaz dos serviços educativos;

2 - acessibilidade económica - outro dos factores que condiciona a frequência escolar, sobretudo ao nível da escolaridade pós-obrigatória. Com efeito se a democratização do ensino tem vindo a ser praticamente conseguida nos ciclos iniciais do ensino básico, o alargamento da esperança de vida escolar para além do período de escolaridade básica anda associado à estratificação social dos alunos, às dificuldades sócio-económicas das famílias e dos cidadãos e aos seus níveis de vida e de bem-estar.

3 - acessibilidade sócio-cultural - decorre do nível de instrução e da herança cultural da família e da comunidade, traduzindo-se muitas vezes num fenómeno de auto-eliminação da parte de alguns grupos sociais por razões de inibição cultural.

Esta tem sido uma das formas de acessibilidade condicionadoras da democratização do ensino, muitas vezes ligada ao género, às regiões de origem (em particular às áreas rurais de um país), a questões religiosas e outras e que se faz sentir “*através de fenómenos de auto-eliminação da parte de alguns grupos sociais fundamentalmente por razões de inibição cultural*” (loc. cit.) relacionados com o fenómeno de mobilidade social. O processo de mobilidade social anda por isso associado à mudança de estatuto social, de categoria profissional, de alteração de papéis, à passagem do indivíduo de um grupo para outro, durante a sua vida e actividade profissional.

Esta noção pressupõe, à partida, a existência de uma sociedade estratificada, onde coexistem diferentes classes sociais. Nestas condições, capilaridade social pode acompanhar-se de um tipo de mobilidade vertical, com a ascensão do indivíduo de uma classe social inferior para outra superior ou, pelo contrário, registar-se em sentido inverso. Neste caso a deterioração do estatuto social pode mesmo acompanhar a passagem de uma classe superior para outra inferior. A mobilidade social pode ainda ocorrer sempre que um indivíduo modifique a sua posição ou funções dentro do mesmo grupo ou estrato social. Falamos então de mobilidade horizontal, a qual não se deve confundir com o fenómeno de mobilidade geográfica que tantas vezes acompanha estes fenómenos.

Recorde-se que o desejo de ascensão social através da instrução, conhecida por procura social do ensino, é uma consequência do progresso técnico sendo comum a todos os grupos sociais, mas manifesta-se, principalmente, entre os menos favorecidos. Trata-se de uma aspiração que em regra é contrariada por dificuldades que têm a ver não só com a organização do próprio sistema de ensino e de sociedades em geral, mas ainda com um conjunto de aptidões individuais e privilégios culturais, transmitidos pela família. Mais uma vez cabe à educação a tarefa de despertar em todos os alunos, segundo as tradições e convicções de cada um e respeitando inteiramente o pluralismo, a elevação do pensamento e do espírito, tarefa condizente com o acréscimo das oportunidades de acesso e de sucesso da população escolar.

Apesar destes entraves, importa salientar que o processo de democratização aliado nos nossos dias ao desenvolvimento das novas tecnologias de comunicação rompeu definitivamente com um sem

número de barreiras sociais e culturais, facilitando a frequência crescente dos cidadãos aos diversos níveis de ensino, do ensino básico ao ensino superior, aliando a formas de ensino presencial o ensino à distância. Este fenómeno tem-se repercutido na sociedade e em particular no sistema de ensino que tem vindo a reagir ao acréscimo de procura de alunos através de medidas distintas da política educativa, da participação acrescida das famílias e dos muitos parceiros sociais, em particular de instituições públicas e empresas, que esperam um valioso contributo das instituições de formação na preparação de recursos humanos e no processo de desenvolvimento sócio-económico do país.

2.4. Segmentação do mercado de trabalho

Os aspectos anteriores relacionados com as componentes demográficas e as condições de acesso aos bens educativos, devem ser entendidos em função das necessidades do desenvolvimento humano da população escolar e em função do mercado de trabalho.

Como reconhece a Unesco (1996, 29):

“Numa idade em que os jovens são confrontados com os problemas da adolescência, em que, de algum modo, se sentem já com maturidade, mas sofrendo, de fato, por falta dela, em que estão não descuidados mas ansiosos quanto ao futuro, é importante proporcionar-lhes locais propícios à aprendizagem e à descoberta, fornecer-lhes meios para refletirem e prepararem o futuro, diversificar os percursos em função das suas capacidades, e agir, sempre, de modo a que as suas perspectivas não saiam goradas e possam, a qualquer momento, retomar ou corrigir o percurso iniciado”.

Tal situação acompanha o efeito de onda nos ensino secundário e profissional, antevendo a inscrição de *cohortes* significativas de alunos no ensino superior, a quem cabe, também (op. cit., 25), *“formar no domínio técnico e profissional, as futuras elites e os diplomados de nível médio e superior de que os seus países necessitam, para poderem sair do ciclo de pobreza e de subdesenvolvimento em que atualmente se encontram enredados.”* Neste caso a aceitação dos diplomados do ensino superior pelas organizações empresariais e estatais tem subjacente o reconhecimento de uma formação académica e científica especializada que se traduz num melhor desempenho e resultados da gestão da ‘coisa

pública', com benefícios para a própria organização e o cidadão em geral. Em tal esforço e resposta pendem sobre os responsáveis dos diversos subsistemas de ensino questões relevantes e actuais relacionadas com a melhoria da qualidade, o desempenho global do sistema e a prestação de tarefas complementares associadas à missão das instituições de ensino na sua relação directa com as necessidades das comunidades e da sociedade no seu conjunto.

Estas preocupações sugerem uma ruptura profunda com as tradições do passado, sobretudo em países com herança colonial e outros onde o esforço acrescido de inclusão social e de desenvolvimento económico e social passa pela quebra de barreiras que garantam o acesso e sucesso, em condições de igualdade e de equidade à população em geral. Daqui decorre o alargamento da oferta de cursos e de formações de natureza universitária e politécnica com o intuito de facultar a diversos cidadãos, independentemente da sua idade, sexo e origem social, uma formação académica adequada ao seu desenvolvimento humano e pessoal e, sobretudo, às carências de pessoal especializado para os diversos sectores de actividade. Neste sentido o alargamento e aprofundamento dos ciclos de formação superior, as graduações sucessivas, os estágios e outras formas de cooperação entre o meio académico e empresarial, estão na base da melhoria de programas e métodos de ensino, da avaliação dos docentes e instituições, da melhoria substantiva dos modelos de organização educacional e da procura de resultados que satisfaçam as necessidades e expectativas da população escolar, da sociedade, das empresas e do mercado.

Incentivos ao processo de crescimento económico sugerem que o acréscimo da procura seja correspondido com medidas relativas à melhoria da organização do sistema, das instituições de ensino, da formação do pessoal docente, do apoio à população escolar e académica e das instituições de formação. No seu conjunto estas têm vindo a ser construídas com base em:

- aumento da divisão internacional do trabalho e da necessidade constante de especialização e formação capaz de responder àquelas solicitações;
- evolução científica e técnica nos diversos domínios, levando por isso a uma diversificação dos métodos e das técnicas de ensino;

- persistência de desequilíbrios na distribuição e formas de aproveitamento dos diversos recursos naturais, da população e do saber, e no esforço de democratização do ensino em todos os níveis;
- reflexões e orientações de organismos internacionais;
- procura das melhores práticas adequadas à especificidade dos do país, região ou tão só de uma pequena comunidade;
- necessidades de uma maior mobilidade e comparações a nível internacional.

Daqui decorre que o sistema de ensino, em particular o subsistema de formação superior, tenha vindo a produzir uma reflexão continuada sobre o seu desempenho e resultados e a tomar medidas de adequação às exigências da população que procura, na educação terciária, o acréscimo do seu capital cultural e científico. Para isso aqui investem o esforço familiar e da sua própria juventude na procura de uma rendibilização desse trabalho, do reconhecimento social da sua formação e diplomas, da inserção no mercado de trabalho, da recompensa pelo capital investido.

Note-se que as características que hoje tipificam a sociedade tecnológica referem a complexidade, burocratização, divisão acentuada do trabalho social e profissionalização, as quais sugerem uma formação cada vez mais especializada dos clientes do sistema educativo. Esta exigência está contemplada nos programas de formação inicial, de formação especializada e de formação ao longo da vida oferecida pelos estabelecimentos de educação terciária.

2.5. Formação ao longo da vida

O conjunto de reformas operadas nos sistemas educativos ao longo do tempo, relacionadas com a formação inicial e a educação ao longo da vida, tem vindo a *“dar resposta ao desafio de um mundo em rápida transformação, mas não constitui uma conclusão inovadora”*. De acordo com a proposta da Unesco (op. cit., 20) torna-se necessário que esta atenda aos três sustentáculos da educação nos nossos dias:

- aprender a conhecer,
- aprender a fazer,
- aprender a ser.

Estes são aspectos que devem orientar as preocupações de reforma e as medidas de política educativa que tendo em conta a mudança social em curso, aliem “aos saberes básicos frutos da experiência humana” (loc. cit.), às exigências actuais assumidas pela sociedade de informação. Assim a complexificação crescente dos sistemas sociais nos seus aspectos técnico, produtivo e de serviços, obriga a uma adaptação do sistema educativo, da sua organização, gestão e funcionamento, privilegiando os aspectos mais directamente relacionados com a formação dos seus clientes e alunos. Este procedimento obriga ao estabelecimento de um roteiro de preocupações políticas e culturais, científicas e empresariais, que levem ao aprofundamento de um diálogo entre as instituições de ensino superior e as organizações mais representativas do meio onde se inserem.

Entre essas preocupações inscrevem-se as que se prendem com a eficiência e a eficácia deste subsistema, as funções (implícitas e explícitas) que prossegue, os desequilíbrios de desenvolvimento, a qualidade das escolas e do sistema no cumprimento das funções que a sociedade actual lhes exige, bem como o cumprimento das funções relativas ao crescimento económico e ao desenvolvimento humano e cultural. Daí a oferta da formação orientada para o aprofundamento da escolaridade pós-obrigatória de nível secundário e profissional no ensino superior. Neste caso a mobilidade acrescida da população académica traz novos desafios ao subsistema de ensino e às instituições que o integram obrigando à actualização de programas e dos métodos de ensino que abram a porta ao crescimento e à mudança.

Também as necessidades de formação ditadas pelas metas de desenvolvimento e de expansão económica, pelas necessidades do mercado e diversificação dos sectores económicos sugerem a promoção de experiências inovadoras no domínio da educação e da formação que melhorem as acessibilidades da população à educação terciária, que promovam a coesão social e respondam às necessidades de inovação e de crescimento. Neste domínio a segmentação crescente do mercado de trabalho e a evolução dos saberes, requer uma presença continuada dos diplomados e da população em exercício de funções técnicas e científicas em cursos e acções de formação orientadas para a sua actualização profissional. Esta nova procura profissional do ensino superior, vem dar origem a novos públicos e formações que engrossam o caudal da oferta e a frequência da educação terciária, abrindo

igualmente as portas a outras formações antecipatórias muitas vezes em articulação com os diplomas universitários.

Pensar no conjunto de questões que se colocam ao subsistema de ensino superior na diversidade das suas formações e escolas, da sua rede e pessoal, dos seus investigadores e centros surge cada vez mais como uma tarefa necessária e complexa:

- necessária, porque os sistemas sociais são organismos cada vez mais dinâmicos, que reagem de forma distinta às solicitações e aos estímulos internos e externos da sua população e do seu meio;

- complexa, porque o alargamento da base de recrutamento de alunos e docentes, de pessoal administrativo e de investigação, de formação e visão sobre o meio que acolhe, tem vindo a realçar a diversidade de heranças, de projecto, de capacidade de resposta institucional, de regulação e de visão prospectiva sobre o papel a desempenhar por este subsistema de ensino na sua relação com os cidadãos, o sistema político e a sociedade.

Não obstante a diversidade de percursos e de exemplos sobre a capacidade de resposta e o desempenho do subsistema de educação terciária aos desafios do nosso tempo, devemos considerar que a capacidade de resposta global do próprio sistema depende de factores vários relacionados com a sua arquitectura e organização, da composição e extensão da rede, dos 'nós' institucionais representados pelas Universidades e demais instituições académica de natureza superior que integram escolas diferenciadas. Cada uma delas tem o seu meio e população, os seus clientes e stakeholders, a sua área de influência e mercado, as suas regras e autonomia consubstanciada no seu desempenho global e dos seus órgãos, os seus resultados e participação no projeto coletivo de formação dos melhores recursos humanos de uma nação. Por isso cada instituição tem uma missão comum e específica a desempenhar que completa a formação e o desenvolvimento humano dos alunos – de cada um dos seus alunos – dando continuidade a uma sequência lógica e ordenada de funções a que a escola singular, em rede e integrada num determinado subsistema, deve responder e saber cumprir.

Agora, como ontem, o conhecimento que nos cerca exige a sua sistematização e aprofundamento. As instituições escolares, enquanto inseridas num sistema organizacional pedagógico e científico mais

vasto, têm de exercer uma acção alargada que se consubstancia no cumprimento de um conjunto de funções que por estarem associadas à formação e ao desenvolvimento humano, designamos por funções educativas ou funções da educação. No seu conjunto estas promovem a educação como uma experiência social, alargada ao conhecimento e ao 'saber estar' na sociedade presente.

3. Funções da escola

A resposta às necessidades da população escolar, na sua relação com as expectativas profissionais, científicas e culturais da sociedade aos diversos subsistemas de ensino - do ensino básico ao ensino superior -, leva-nos a destacar a importância da educação formal - entendida no seu sentido amplo como sendo o conjunto de influências que se exercem sobre o indivíduo e de lhe proporcionar o desenvolvimento completo das aptidões intelectuais, das competências, dos comportamentos e atitudes que modelam a sua personalidade -, como essencial no processo contínuo de transmissão de conhecimentos, valores, competências e atitudes garantidas pela escola.

Em sentido amplo a educação escolar abrange muitos outros aspectos relativos ao funcionamento do sistema educativo, das escolas e dos programas, dos métodos de ensino e avaliação, dos modelos de organização do sistema e da legislação que a enquadra, referida ao seu contexto nacional e internacional. Mais ainda, completa-se através do contributo de outras modalidades, actores e meios, promotores do desenvolvimento individual de cada um e dos diferentes cidadãos.

Embora considerando a existência de funções específicas do ensino superior direccionadas para o desenvolvimento sócio-económico, regional e humano, recordamos alguns aspectos relacionados com as funções genéricas da Escola e do sistema educativo que se aliam ao desempenho comum da organização escolar, da família, das instituições culturais, desportivas e outras, no sentido de favorecerem o desenvolvimento humano dos alunos, o desenvolvimento e a coesão social de uma Nação. Temos presente o papel primordial desempenhado pela Escola em qualquer nível de ensino que, no dizer de Quintana-Cabanas (1989, 59) a considera como "*agente educativo chave dentro da sociedade, mas não o único*", exercendo duas funções principais: a residual e a de coordenação. A primeira abarca o conjunto de noções e

ensinamentos básicos - aptidões, capacidades, atitudes, ideias, valores - que o aluno não aprende noutra local; a segunda, pressupõe que a instituição escolar não duplique os ensinamentos veiculados pelas restantes instituições sociais mas sim os estruture e aprofunda.

A identificação das diversas funções da educação pode ser encarada de forma distinta, consoante a perspectiva de análise dos seus autores. Neste sentido procuramos sistematizar as funções primordiais da educação básica e secundária, na sua articulação com as funções específicas desempenhadas pelo ensino superior.

3.1. Socialização dos alunos

De acordo com Durkheim (1980, 41), a palavra educação é por vezes empregue num sentido muito amplo para designar o conjunto de influências que a natureza ou os outros homens podem exercer quer sobre a nossa inteligência, quer sobre a nossa vontade. Daí que, segundo o mesmo autor (op. cit., 45), cada sociedade, num determinado momento, ofereça aos seus membros um “*sistema de educação que se impõe aos indivíduos com uma força geralmente irresistível*”. Neste caso a preparação do indivíduo para se integrar no grupo (ou grupos sociais) em que vive constitui uma das primeiras funções da educação e da própria escola. Esta é a chamada “*função de socialização*”, que deve facultar a cada um dos seus alunos, o nível (e o tipo) de conhecimentos necessários para que a sua adaptação à sociedade onde vive se processe sem choques nem distorções, facilitando as relações entre todos os membros de uma mesma comunidade.

Este processo pode ser encarado de duas formas distintas: numa perspectiva meramente individual, que tem a ver com o desenvolvimento integral do indivíduo e a sua socialização, ou numa perspectiva mais ampla, de natureza social, onde cabem as restantes atribuições.

De acordo com Quintana-Cabanas (1989, 21-22) há que atender a um conjunto de aspectos relacionados com a sociedade e que afectam a socialização no seu conjunto:

“1 - O desenvolvimento do país, sendo certo que o objectivo das actuais tarefas de planeamento educacional (...) é a preocupação de conseguir que os produtos oferecidos pelo sistema

educativo sejam correspondentes às necessidades sentidas pelo sector económico-laboral;

2 - As disponibilidades económicas, uma vez que “a riqueza do país determina a quantidade de meios (número de professores, de escolas, de postos escolares, de bolsas) e o tipo das mesmas (qualificação do pessoal docente, meios audio-visuais, organização dos centros, que pode pôr à disposição da população.

3 - O nível cultural que determina os fins da educação. Como nota este autor (ob. cit., 22) o nível cultural repercute-se nos fins da educação e nos seus meios, sendo verdade que uma “sociedade culta diferencia-se pela presença de instituições culturais, de publicações diversas, de manifestações artísticas, de obras educativas, de pessoas qualificadas, etc”;

4 - A procura social, resultante essencialmente da conjugação de todos estes factores.

5 - O interesse político, atendendo a que a escola constitui ainda ‘um poderoso meio de mentalização e este meio não é desaproveitado por nenhum político que retém as rédeas do poder”.

Cada um destes factores, ao interagir com os demais, acaba por condicionar no plano individual e no plano colectivo a natureza e o resultado de cada uma das demais funções da educação

Para além de Durkheim (1980, 51) que considera caber à educação um papel de “*socialização metódica das gerações mais jovens*” (acção desempenhada inicialmente pela família), também Worsley (1977, 207) realça, como função essencial da educação, a transmissão dos “*ideais cívicos*” e “*as noções éticas básicas de honestidade, de solidariedade e as normas sociais que definem os ideais de concorrência individual ou de lealdade de grupo*”. Neste processo, para além da escola e da família, outros agentes há que desempenham um papel fundamental: são eles, o grupo de colegas e os meios de comunicação social, que vão permitindo criar “*uma versão da realidade social no espírito da geração seguinte que pode estar em consonância com a dos adultos ou, nalgumas dimensões, apresentar desvios relativamente aos seus critérios*” (Musgrave, 1984, 33).

Embora reconhecendo que à educação, sobretudo à educação formal, cabe um papel decisivo neste processo de socialização, que se

vai operando de forma distinta através da hierarquização e alargamento progressivo dos conhecimentos que constituem o currículo escolar. Assim, se atendermos a alguns dos conteúdos programáticos que fazem parte dessa pirâmide (de base invertida) de ensinamentos de tipo académico, verificamos que o conhecimento do meio físico e social e a sensibilização para os problemas da comunidade constituem os temas dominantes nos programas destinados aos primeiros níveis de escolaridade obrigatória.

À medida que caminhamos nos escalões etários superiores, ao nível do pós-primário, as aquisições do saber vão-se tornando mais aprofundadas e especializadas, respeitando as diversas etapas psicológicas do crescimento dos alunos e a evolução das suas capacidades de compreensão e assimilação. Tem então lugar uma formação, que sem esquecer os ensinamentos de base humanística e literária, as noções de espaço e de tempo, a educação estética e a educação física, assenta numa cultura científica dominante: a matemática, a física, a química, a biologia. as quais, sendo considerada como uma “*componente essencial da cultura geral obrigatória*” (Rassekh e Vaideanu, 1987, 155), deverão permitir ao aluno uma abordagem mais racional dos problemas do quotidiano.

Este processo de formação ainda que associado, muitas vezes, a uma formação básica de cariz académico, tem em vista não só o desenvolvimento de certas aptidões individuais mas ainda o desempenho de tarefas consentâneas com as necessidades de qualificação técnica, científica e cultural, exigidas pelo desenvolvimento social, económico e tecnológico dos nossos dias.

3.2. Desenvolvimento da personalidade

Atendendo à “*experiência social*” que é a educação, esta permite que a criança aprenda (Musgrave, op. cit., 22) “*a descobrir-se a si mesma, desenvolve as relações com os outros, adquire bases no campo do conhecimento e do saber-fazer. Esta experiência deve iniciar-se antes da idade da escolaridade obrigatória, assumindo formas diferentes, conforme a situação, e nela devem estar implicadas as famílias e as comunidades de base.*” Com base nela (loc. cit.), “*os conteúdos devem desenvolver o gosto por aprender, a sede e alegria de conhecer e, portanto, o desejo e as possibilidades de ter acesso, mais tarde, à educação ao longo de toda a vida.*”

Ligada ao processo de socialização mas orientando-o no sentido do desenvolvimento dos alunos - nos domínios intelectual, cognitivo, afectivo, psicomotor, espiritual e moral - de forma a favorecer o equilíbrio da personalidade e a sua realização pessoal, considera-se a “*função personalizadora*” da escola. Esta deve promover o desenvolvimento das capacidades de reflexão crítica, estimulando a capacidade de formulação de juízos pessoais e a intervenção dos alunos nos diversos sectores da vida social com base em aprendizagens sucessivas e processos de aculturação diferenciados. Esta função é condicionada pela origem social dos alunos e seus traços individuais, coadjuvada por factores inerentes à organização e funcionamento da própria escola, ao ambiente da sua comunidade e aos actores que nela exercem alguma acção através de conexões diversas. Através destas constrói-se a aprendizagem de papéis distintos que o indivíduo vai desempenhando ao longo da sua vida através da interacção com os outros e da modelação do seu comportamento.

Evocando M. Mauss (1969, 16) recordamos que “*são sociais todas as maneiras de agir e de pensar que o indivíduo encontra pré-estabelecidas e cuja transmissão se faz, geralmente, através da educação*”. Assim, na acção das instituições escolares intervêm factores de índole diversa, como as características individuais dos alunos - maturidade, inteligência, classe social... -, os traços do professor - maneira de ser, tipo de formação, motivação, criatividade... - e a organização da própria escola - currícula, horários, relações com o meio circundante, actividades extra-escolares, etc.. Tal foi a opinião de Loureiro (1985, 17) ao afirmar que “*as aptidões, mais do que inatas, são adquiridas, mais do que descobertas, são construídas, e que a actividade escolar toda deve ser o factor primordial do desenvolvimento humano, dependendo em grande medida da sua organização e orientação aquilo em que cada um de nós se torna*”. De forma complementar, responsabilizamos a escola pela transmissão de conhecimentos adequados ao desenvolvimento dos alunos, em consonância com o grau de exigência técnica, cultural e científica da sociedade e reconhecemos-lhe ainda outros atributos que deverão conduzir a uma preparação mais específica para o desempenho de uma determinada profissão.

Tal é reconhecido pela Unesco (1996, 22):

“A inter-relação professor/aluno, o conhecimento do meio ambiente onde vivem as crianças, uma correta utilização dos modernos meios de

comunicação (quando existentes), podem contribuir, no seu conjunto, para o desenvolvimento pessoal e intelectual de cada aluno.” Mais ainda, “Os conhecimentos básicos desempenham, aqui, um papel importante: ler, escrever e contar”, pelo que “Combinar a escola clássica com contribuições exteriores à escola faculta à criança o acesso às três dimensões da educação: ética e cultural; científica e tecnológica; económica e social.”

Estas são três das dimensões estruturantes da maneira de ser população escolar e das sociedades comprometidas com o desenvolvimento humano, a coesão social, a solidariedade, a tolerância e a democracia.

3.3. Capacitação profissional

A preparação para a vida activa que Quintana-Cabanas (1989, 18) designa por “*capacitação profissional*” corresponde a uma “*especialização laboral*”, característica das sociedades desenvolvidas e com elevada divisão do trabalho, sendo mais evidente nos ciclos terminais da vida escolar - caso do ensino superior - ou mesmo em determinados cursos profissionais e profissionalizantes, correspondentes a outros níveis de ensino.

Recordamos que embora a preparação para o desempenho de uma profissão seja uma das funções específicas de alguns ramos do subsistema de ensino formal, como é o caso do ensino secundário (técnico e profissional) e do ensino superior, não devemos esquecer que os conteúdos programáticos das disciplinas leccionadas exigem um ajustamento contínuo ao grau de especialização técnica e de segmentação do mercado. Tal facto concorre para que esta preparação seja mais uma das funções que tem gerado controvérsia, justificando a contínua discussão sobre os objectivos, gerais e específicos, dos diferentes níveis e subsistemas que fazem parte do ensino formal.

Recorde-se que a preparação específica do indivíduo para a vida activa não passa apenas pelo ensino formal (que se destaca dos restantes pelos seus conteúdos e avaliação sistemática), mas abarca também a “*educação não formal*” e a “*educação informal*”, que em articulação com as anteriores, reforça a preparação do aluno para a vida activa. No âmbito da educação “*não formal*” cabem também as actividades de reforço de aprendizagem, seguidas ao nível individual e

colectivo por profissionais isolados ou já em organizações especializadas de que as salas de estudo constituem um bom exemplo.

Refere-se Mark Bray (1999) à dimensão que estas actividades assumem na vida dos estudantes em diferentes contextos sociais, apelidando esta rede como fazendo parte de um “*sistema educativo na sombra*” mas cuja importância e acção condiciona cada vez mais o futuro de muitos estudantes de todos os níveis de ensino. Estas modalidades articulam-se entre si, favorecendo a integração do indivíduo na sociedade e promovendo a aquisição de novos conhecimentos e de resultados que possibilitam a obtenção de um determinado diploma.

Apontamos anteriormente certas relações que se estabelecem entre o sistema educativo e o sistema económico, as quais, inseridas num sistema social mais amplo, não deixam de evidenciar as características de um sistema aberto e a troca de informação contínua que entre ambos se verifica. Vem isto a propósito da relevância de uma função complementar da Escola associada ao desempenho das empresas e serviços e cujos efeitos sentir na formação de quadros especializados para os diversos sectores de actividade e na adaptação dos currícula escolares às necessidades de formação sugeridas pelo mundo empresarial nas suas dominantes académica e profissional. É pressuposto que esta relação seja traduzida num melhor desempenho das organizações produtivas e nos serviços, conduzindo a um acréscimo da produção e do rendimento nacional.

Note-se que o processo de desenvolvimento de um país sugere ainda que para além dos aspectos individuais desta procura, a resposta das instituições de ensino superior seja a mais adequada face às exigências da população escolar, ao meio social e empresarial envolvente, ao contexto sócio-económico e à mudança requerida com o contributo das organizações académicas. Para tanto a cooperação com distintos parceiros sociais e os mecanismos de regulação existentes, tendem a atender às necessidades dos novos públicos, sobretudo dos que, em tempo, atingiram um determinado nível de qualificação académica e profissional e hoje exigem a actualização de conhecimentos e das suas competências. Este passo tem dado origem a novas ofertas formativas que passaram a acompanhar, ao longo da vida, os diplomados em diversos sectores e ramos de especialização.

Assim, aceitando-se como válido o ‘princípio da correspondência’ entre os sistemas educativo e económico, o perfil dos diplomados deverá ajustar-se continuamente às exigências do mercado de trabalho, promovendo o ensino das aptidões técnicas e cognitivas necessárias e os traços apropriados ao desempenho de uma profissão. Este ajustamento, sendo praticamente inevitável a nível dos primeiros ciclos do ensino formal, é imprescindível a nível global uma vez que “*para que a economia prospere... os operários, a todos os níveis da força de trabalho, necessitam de possuir as aptidões, atitudes e conhecimentos adequados às técnicas modernas, e de ter vontade de usar ao máximo essas qualidades*” (Musgrave, 1984, 350). Trata-se, portanto da valorização da instrução decorrente de uma profissionalização elevada, que rompeu definitivamente com o empirismo das sociedades tradicionais e que acabou por se reflectir na mentalidade da sociedade.

3.4. Mudança social

A socialização e a preparação para a vida activa contribuem para estimular a maturação crítica e a reflexão sobre a realidade sócio-cultural, educativa e tecnológica favorecendo o progresso a mudança social e a inovação. Tal facto resulta ainda de um conjunto de conhecimentos acumulados ao longo de anos da frequência escolar e das aprendizagens sucessivas facultadas pelo sistema educativo, as quais, uma vez postas em prática, permitem vencer certas barreiras sociais, culturais e tecnológicas, abrindo caminho ao avanço da sociedade.

Como fez notar Habermas “*o nível de desenvolvimento duma sociedade é determinado pela capacidade de aprender permitida pelas instituições*” (op. cit., 407) donde, para além dos aspectos relacionados com a transmissão de conhecimentos levado a cabo pela própria escola -, dependentes não só do modelo de organização e funcionamento das estruturas educativas, dos curricula escolares e dos comportamentos sociais dos alunos -, a acção social conducente à mudança opera-se, geralmente, por meio de factores externos ao sistema e que acabam por se repercutir no seu interior, fomentando novas alterações.

Convirá precisar que, à semelhança de Birou (1978, 21), entendemos a “*acção social*” como sendo “*uma intervenção voluntária, em muitos casos organizada*”, capaz de mudar, de modificar, de melhorar até as condições sociais e de empreender determinado tipo de

reformas, sejam elas de carácter político, económico, institucional, educativo, cultural, etc. Esta intervenção só é possível num tipo de sistema social permeável às acções do como seja o “*sistema aberto*” cuja definição assenta nos postulados definidos por L. von Bertalanffy (1973) na sua “*teoria geral dos sistemas*”.

Note-se a propósito que, mesmo funcionando como um sistema aberto e exercendo a sua influência sobre os restantes sistemas sociais, o sistema educativo perde, nalguns casos, a suas características de membro activo desse corpo mais vasto que é a sociedade - em particular as que se referem à inovação -, não contribuindo eficazmente para a mudança dessa realidade. Esta é uma das dificuldades que se colocam aos sistemas educativos que estão confrontados com outras questões relacionadas com função de capacitação e o tipo, a qualidade e actualidade de conhecimentos transmitidos pelos programas escolares, de forma a estimular uma posterior formação permanente.

Os modelos de desenvolvimento acabam por reforçar esta função da educação, da qual se esperam efeitos muito concretos sobre a evolução global da sociedade, através não só do aumento da formação qualificada dos seus quadros, mas ainda do acréscimo do nível geral de instrução dos habitantes de um país. Tal facto não deixa de se repercutir numa alteração do seu comportamento, das expectativas, das motivações e das necessidades quotidianas da população, com reflexos evidentes na procura do ensino e dos diversos bens culturais. Mais ainda, esta ocorrência revela-nos a discordância de interesses e a desarticulação funcional que se verifica entre os sistemas económico e o educativo.

Atendendo a que os estratos populacionais mais afectados por este fenómeno são os jovens compreendem-se os esforços actuais no sentido de se alcançar a igualdade de oportunidades para ambos os sexos e o ajustar dos sistemas educativos e dos seus programas de formação às necessidades da era tecnológica que atravessamos e dos mercados onde nos inserimos. Mesmo assim apesar dos esforços encetados muito há ainda a fazer. As relações entre os dois sistemas englobam aspectos qualitativos e igualmente quantitativos, relacionados não só com os gastos mas também com o total de quadros a formar, o que constitui uma das questões básicas do planeamento educacional, de forma a evitar que o equilíbrio que se pretende estabelecer a nível do sistema

educativo não venha a provocar distorções nos restantes sistemas sociais.

Tal divórcio é menos evidente com o sistema político uma vez que este, ao promover a democratização do ensino ou ao incentivar a participação dos cidadãos nos diversos actos sociais e na governação do sistema, não esquece a necessidade de formação dos seus quadros (élites) nem o processo de socialização política de que alguns destes estratos carecem. Tal situação sugere a necessidade de consolidação de uma matriz nacional de conhecimentos e de valores que facilitem a aquisição de um certo número de princípios relacionados com a convivência e a participação democráticas.

Mesmo assim e tendo presente os objectivos da educação e das funções da própria escola num contexto evolutivo de necessidades e de valores que identificam os sistemas sociais e educativos nos nossos dias, a escola continua a ter uma acção de “*selecção social*” a qual, a pretexto de separar os bons dos maus alunos mais não faz do que agravar as desigualdades sociais, económicas, culturais de que os alunos são portadores quando ingressam no sistema de ensino. Nestas circunstâncias a escola mais não faz do que perpetuar e agravar as desigualdades já existentes, consolidando as diferenças sociais dos alunos, certificando as aprendizagens de acordo com a “*herança cultural*” e não com as suas capacidades individuais.

Esta função de selecção desempenhada pela escola põe em causa os esforços de democratização do ensino e o processo de mobilidade social, uma vez que joga a favor da manutenção e legitimação da sociedade em classes e grupos sociais. Recupera-se, neste exemplo, a imagem da seleção dos mais aptos que nos foi deixada por Darwin, desempenhando na actualidade a escola esse mesmo papel de filtro no qual, por iniciativa própria - auto-eliminação - ou em resultado do seu esforço - aproveitamento escolar - ficam retidos muitos alunos. Uma primeira justificação encontra-se nas diferenças de “*capital cultural*” (ou herança cultural, constituída não só pelo domínio da língua mas ainda pelos hábitos e valores transmitidos), a qual joga a favor da população oriunda das classes sociais mais abastadas e a que possui maiores créditos desta natureza. Ao prosseguir este modelo de ‘selecção diferencial’ a escola acaba por perpetuar uma determinada realidade social, decalcando as mesmas condições culturais, humanas e materiais que caracterizam uma determinada sociedade.

Como assinala Quintana-Cabanas (1984, 141), tal facto permite que aquela continue a reproduzir o modelo da sociedade através da “*auto-reprodução da escola como instituição educativa; da seleção-distribuição dos alunos e da criação do consenso*”. Verifica-se desta forma que a escola, ao agravar as desigualdades já existentes, ao reproduzir o próprio sistema, compromete o processo de democratização e a mobilidade social que deveriam acompanhar o progresso económico e social da humanidade.

Em alguns dos seus aspectos, porém, o sistema escolar funciona como suporte e produto de sociedades onde se insere. Esta a teoria defendida por alguns sociólogos que dão a maior importância às relações entre o sistema político, o económico e o Estado e cujos efeitos se fazem sentir directamente na escola, através da organização, dos mecanismos políticos de controle e dos conteúdos ideológicos (Althusser, 1974). Neste sentido manifestaram-se Bourdieu e Passeron (1970, 230) quando afirmam: “*o sistema de ensino está associado, na tradição teórica, a uma representação instrumentalista das relações entre a escola e as classes dominantes*” conferindo-lhe, por conseguinte, a função “*legitimação da ordem estabelecida*” ou seja, a “*função de conservação da estrutura das relações de classe característica dessa sociedade*” (op. cit., 248).

4. Desafios à democratização

O aumento dos efectivos escolares, registado há mais de dois séculos nos países industrializados do ocidente europeu só tardiamente, no termo da segunda guerra mundial, é que se tornou extensivo aos restantes países nomeadamente aos que, a partir de então experimentaram os efeitos directos da chamada revolução sanitária ou mesmo da revolução industrial. Inicialmente aquele aumento de alunos verificou-se no ensino elementar (séculos XVII e XVIII) e a partir do século XIX transmitiu-se, através do chamado ‘efeito de onda’ aos restantes níveis de ensino. Assim, a ‘explosão escolar’ tem causas diversas se referidas a diferentes contextos sócio-económicos e políticos.

A este respeito importa assinalar que o aumento dos efectivos escolares e universitários nos países industrializados não se explica pelo crescimento da população total ou pelo movimento da natalidade, mas sim pelo aumento da população escolar que anualmente prossegue

os estudos para além dos ciclos de escolaridade obrigatória. Já nos países em vias de desenvolvimento de economia emergente este crescimento justifica-se, em primeiro lugar, pelo aumento da população jovem, em consequência dos valores elevados de natalidade e da redução das taxas de mortalidade infantil. Em seguida, pelas expectativas de mobilidade social decorrentes do processo de democratização do ensino e pelas necessidades de mão-de-obra qualificada referida pelas empresas e serviços em expansão nesses contextos.

De realçar que a nível global o aumento dos efectivos escolares acompanha as grandes transformações sociais, económicas e tecnológicas decorrentes do processo da revolução industrial, cujos efeitos se têm feito sentir ao nível do envelhecimento da população residente, na quebra dos valores de fecundidade, na divisão do trabalho social, no aumento do crescimento urbano, na igualdade de sexos e na mobilidade social. Estas características são praticamente extensivas a todos os países em vias de desenvolvimento, salvo no que respeita ao envelhecimento da população, uma vez que os valores de natalidade persistem ainda elevados. O cenário anterior constitui assim um dos entraves à democratização do ensino (em particular do ensino pós-obrigatório), em virtude dos investimentos necessários a realizar não só neste sector, mas na economia, na saúde, na assistência social etc., devido ao montante dos investimentos sociais tanto mais necessários quanto maior for o ritmo de crescimento de habitantes.

De acordo com a UNESCO (1985, 1), a democratização do ensino engloba:

“a universalização do ensino primário, a introdução do ensino obrigatório até uma determinada idade, o não pagamento de inscrições, a gratuidade de certos serviços (manuais, transportes escolares“. Mais ainda, “A democratização da educação exige... medidas específicas visando assegurar a coerência do sistema educativo, eliminando impasses bem como barreiras artificiais entre os diferentes níveis, tipos e ramos de ensino. Trata-se de criar as condições para uma maior mobilidade, por sua vez horizontal e vertical no interior do sistema educativo e de favorecer que esta mobilidade assegure a cada etapa da educação uma dupla função: por um lado a preparação para a entrada na vida activa e por outro a de permitir a

continuidade dos estudos e a passagem de um tipo de ensino para outro”.

No seu conjunto estas medidas visam remediar as desigualdades que ocorrem a nível individual ou eventualmente as que resultam de uma deficiente interacção entre o sistema escolar e o seu meio ambiente, processo este que se repercute em vários momentos da vida escolar de qualquer indivíduo.

Pelo que ficou dito constata-se que a democratização do ensino é um processo que implica o aumento da acessibilidade de toda a população aos diversos equipamentos e serviços educativos, pelo menos nos níveis etários inferiores correspondentes ao período de escolaridade obrigatória, e constitui uma das preocupações universais reconhecida praticamente por todos os governos. Tal preocupação esconde, no entanto, duas perspectivas distintas contidas no conceito de democratização:

- a primeira tem a ver com a igualdade de acesso, questão que se prende directamente com a oferta, a natureza e o tipo da rede escolar;

- a segunda está relacionada não com a acessibilidade física a que anteriormente aludimos, mas com a acessibilidade económica, pelo que a democratização do ensino só é real se resolver a questão da igualdade de acesso e se promover uma real gratuitidade do ensino, pelo menos no período correspondente ao da escolaridade obrigatória.

No seu conjunto os aspectos acima referidos relacionados com a procura realçam a diversidade de razões associadas ao modelo de sociedade, à sua estratificação e desigualdades que justificam o acréscimo dos efectivos de alunos da educação terciária. Neste caso são as necessidades do crescimento que sugerem uma maior abertura do sistema educativo, que promovem a democratização do ensino, que favorecem a capilaridade e a mobilidade social, que alimentam os muitos *cohortes* de alunos que procuram a escola, qualquer que seja o subsistema de ensino, e que tendem a promover a sua formação académica e profissional através do aumento da sua esperança de vida académica e da frequência dos diversos ciclos de estudo que empreendem.

Como elemento terminal do ciclo de vida académica as instituições de ensino superior são as que sofrem mais tardiamente os efeitos do aumento da esperança de vida escolar dos alunos e as que, em última

instância, vão sofrendo os efeitos imediatos dessa procura e variação. Esta variação repercute-se nas necessidades de formação de recursos humanos especializados, na oferta de cursos de formação profissional, no acolhimento e oferta de formação especializada, na investigação pedagógica e científica em diversos ramos do saber. Para tanto a adopção de modelos de organização (pedagógicas, administrativa, de recursos humanos, etc.) ajustados, a oferta de respostas adequadas à análise dos efeitos das políticas de educação, formação e investigação na sua relação com o processo de desenvolvimento, a resposta a outras solicitações do sistema a nível nacional e internacional são preocupações que envolvem, na actualidade, o fenómeno da procura social da educação, na sua relação directa com os alunos e clientes do sistema e também as suas relações de natureza social relacionadas com as funções específicas de cada um dos sistemas de ensino e com as disparidades regionais.

Em consonância com estas desigualdades, também as diferenças dos “*sistemas de valores*” que “*regulam as orientações normativas e o comportamento dos actores sociais de que faz parte a própria cultura*” (Carron, 1974, 25), ou seja, as diferenças existentes entre o “*ethos*” da escola e o dos restantes grupos, completam o rol das desigualdades sociais que comprometem o processo de democratização do ensino na sua relação com a estrutura e organização dos sistemas educativos e as condições de funcionamento das próprias instituições escolares. Assim o reconhece a Unesco (1985, 5):

“A democratização da educação exige (...) medidas específicas visando assegurar a coerência do sistema educativo, eliminando impasses bem como barreiras artificiais entre os diferentes níveis, tipos e ramos de ensino. Trata-se de criar as condições para uma maior mobilidade, por sua vez horizontal e vertical no interior do sistema educativo e de favorecer que esta mobilidade assegure a cada etapa da educação uma dupla função: por um lado a preparação para a entrada na vida activa e por outro a de permitir a continuidade dos estudos e a passagem de um tipo de ensino para outro”.

Como foi assinalado num colóquio organizado pela Unesco (Paris, 17-21 Junho, 1985), sobre a democratização da educação:

“L’histoire de l’éducation pendant les dernières décennies est marquée par la recherche constante de nouvelles méthodes et de nouvelles stratégies susceptibles de promouvoir l’exercice de plus en plus

large du droit à l'éducation, considéré en tant que l'un des droits fondamentaux de l'homme comme l'une des conditions indispensables au progrès économique, social et culturel des sociétés. L'ensemble des multiples actions et activités visant à promouvoir ce droit se fusionnent dans un processus complexe qui est appelé couramment la démocratisation de l'éducation, et qui se trouve en relation étroite avec la démocratisation de la société".

O acolhimento a este fenómeno não se pode dissociar da democratização da sociedade, nem tão pouco do esforço universal de se facilitar à população em geral, o acesso às infra-estruturas sócio-educativas e à educação de qualidade. Assim, tal como o reconhece Loureiro (1985, 15), *"apesar da unificação dos estudos, apesar do prolongamento da escolaridade básica, apesar de se terem protelado as decisões de orientação as desigualdades sociais e pedagógicas continuam"* de tal forma que *"as desigualdades mais que a resolver-se, acentuam-se"*, mostrando assim o fracasso da democratização do ensino.

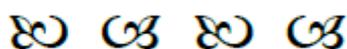
Sobre outros aspectos relacionados com o aumento da procura do ensino, Isao Amagi (Unesco, 1996, 218) afirma que *"Os sistemas educativos modernos adotados pelos diversos países contribuíram, profundamente, para moldar os indivíduos, mas também a sociedade no seu conjunto."* Neste sentido a questão da qualidade do ensino tem vindo a ser assinalado exigindo uma análise aprofundada da sua dimensão. Estas questões são particularmente sentidas em contexto geográficos marcados pelo aumento da população discente, sugerindo o tratamento deste assunto por diversas entidades, como foi o caso do IPE (1988, 1) que a propósito do conceito de qualidade assinalou:

"en fait, les critères de qualité doivent résulter des objectifs du système scolaire concerné, lequel doit, à son tour, se fonder sur les conditions et les besoins du pays (...) les objectifs et les normes en matière de rendement ou d'excellence du système éducatif ne sont pas prescrits une fois pour toutes, mais ils doivent être revus à la lumière du processus de développement". Mais ainda: *"parmi ceux qui dénoncent 'la baisse du niveau de l'éducation' et qui réclament des mesures pour améliorer la situation, on retrouve aussi bien des parents d'élèves, des enseignants et des employeurs que des administrateurs, des planificateurs et des responsables politiques. Dans de débat, il est*

évident que tout le monde n'entend pas toujours la même chose par 'qualité de l'éducation' ”.

Apesar destas considerações temos ainda que atender à dimensão social da educação como responsável pela formação para a cidadania o que nos obriga a encarar a qualidade da educação numa perspectiva alargada e polissémica incluindo, para além dos aspectos quantitativos incritos nos números, a dimensão human inscrita em cada pessoa singular, que habita no aluno em particular. Neste sentido alargam-se as leituras da qualidade sublinhando-se, a propósito, o seguinte⁷:

“Uma educação de qualidade é a que se adapta melhor às necessidades presentes e futuras dos alunos e da comunidade (...). O conceito de qualidade deve igualmente englobar o desenvolvimento do potencial individual dos membros das novas gerações”. Mais ainda: “A qualidade não pode ser considerada como um conceito estático. A qualidade e as suas normas são de facto questões relativas – em particular em relação ao tempo, ao lugar, aos alunos e às circunstâncias. Um aspecto importante da qualidade é a sua relação com as matérias ensinadas e os objectivos da educação. Uma educação de qualidade garante aos alunos instrumentos que lhe permitem encontrar soluções para os desafios com os quais a humanidade se confronta. Num mundo em transformação, tal significa que aquilo que ontem era considerado como educação de qualidade pode ser posta em causa face às normas de qualidade, amanhã. Tal é particularmente sentido nos dias de hoje perante a evolução das novas tecnologias (...) ”.



⁷ Tradução: *Internationale de l'Éducation – Qualité de l'Éducation et rôle clé des enseignants*. In: <http://www.ibe.unesco.org> Em: 22FEV12

Capítulo II. Contributos ao desenvolvimento

1. Missão do Ensino Superior^{8,9}

Notam alguns autores a importância da educação como factor de desenvolvimento económico, social e cultural. Negá-lo é difícil bem como omitir a relevância das actividades desenvolvidas pelas instituições de ensino na formação, na inovação e na evolução das comunidades locais.

Em estudo de carácter prospectivo, conduzido por Carneiro (1988, 9), reconheceu o autor:

“o benefício global obtido pela educação é geralmente mais alto que o resultante de investimentos em outros sectores económicos e que o investimento no ensino primário tem uma taxa de benefício social mais elevada que o investimento no ensino superior (...). No entanto, os investimentos no ensino superior possuem um benefício privado maior que o social significando que o indivíduo é mais beneficiado que a sociedade”.

Sobre o mesmo assunto observa Perroux (1987, 93):

“no que se refere à educação, é considerável a distância entre a informação que os indicadores contêm e a eficácia social esperada”, dado que (op. cit., 94), *“a transmissão dos conhecimentos de base (ler, escrever e contar) não se mede de modo útil pela ausência ou presença de uma capacidade bruta, mas pelo uso mínimo que deles pode fazer o interessado, por sua própria conta e para a profissão que exerce”.*

Outros autores têm-se debruçado sobre este fenómeno. Entre eles recordamos Quintana-Cabanas (1989, 265), que suportando-se em

8 UNESCO (1998) – *L'enseignement supérieur au XXIème siècle: visions et actions*. Paris, UNESCO

9 Arroteia, Jorge (1998) – “Contributo para a análise do ensino superior como factor de desenvolvimento regional I” “Contributos para análise do ensino superior como factor de desenvolvimento regional”. In: *Ensino, Empresas e Território (Actas do IV Encontro Nacional da APDR)*. Coimbra, Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional, pp. 51-59, 1999 e

Arroteia, Jorge Carvalho (2008) – *Educação e desenvolvimento*. Aveiro, Universidade de Aveiro

trabalho de J. Vaizey (1967), afirma: “*el desarrollo económico se debe a todo un conjunto de factores, que podrían ser sintetizados en los siguientes: crecimiento de la fuerza laboral acumulación de capital físico, aumento del conjunto de conocimientos, y cualificaciones profesionales al alcance de la comunidad*”.

Estes factores se por um lado promovem o crescimento económico, por outro são responsáveis pelo aumento da procura social da educação, na medida em que o aumento da segmentação laboral e das suas actividades obriga a formações mais aprofundadas e a um aumento e procura escolar, correspondido pelo lado da oferta com o alargamento da rede escolar e dos cursos.

Como fenómeno social com extensão territorial, as questões do desenvolvimento importam às ciências sociais pelos sinais que revela quanto às assimetrias espaciais relacionadas com procura social da educação, o aproveitamento escolar e o contributo destes indicadores no conhecimento das heranças culturais, económicas e outras, da população. Nesta perspectiva a educação deve ser encarada como um bem necessário ao desenvolvimento da própria sociedade. Assim sendo a frequência da instituição escolar é cada vez mais considerada como um factor relevante do progresso social e do próprio crescimento económico, almejado pelas sociedades em desenvolvimento e pelas sociedades industriais e pós industriais (Arroteia, 1993, 23) as quais, à semelhança das primeiras, buscam na educação os impulsos necessários à inovação e à mudança, que altere a sua base morfológica.

Nestas circunstâncias o sistema de ensino, condicionado por factores de ordem diversa, desempenha múltiplas e complexas funções, sendo um cenário onde coabitam a estabilidade e a entropia, reagindo aos estímulos internos e aos do seu exterior e apresentando-se como uma unidade mutável que se vai adaptando às exigências do seu meio sem se deixar diluir nele próprio. Tendo presente uma perspectiva de “*tipo ideal*” - Weberiana - o sistema de ensino tem de estar orientado para o aluno e para a sociedade, deixando claro que nesta relação as organizações de ensino superior deverão contribuir para o desenvolvimento global da personalidade da sua população, para o progresso social e para a democratização da sociedade.

Reconhecer a importância da escola como factor de integração social, de desenvolvimento pessoal e como garante da formação profissional da sociedade é uma tarefa que tem sido explorada por

diversos estudos, sobretudo no âmbito da sociologia da educação e da política educativa (Quintana-Cabanas, 1989; CNE, 1992; Delors/UNESCO, 1996). Complementarmente, é ainda aceite que a escola, além de perpetuar e reproduzir as características essenciais da sociedade em que se insere (Bourdieu, Passeron, 1964), funciona como um *locus* de aprendizagem e de preparação da população jovem e da população adulta, que não tendo tido oportunidades de frequentar em tempo oportuno o sistema formal de ensino, recorre à organização escolar para adquirir, colmatar e certificar uma certa cultura escolar e formação profissional. Para tanto qualquer sistema político comprometido com um processo de democratização da sociedade, deve esforçar-se por tornar acessível o sistema regular e formal de ensino ao maior número de habitantes, valorizando a sua formação académica e profissional e estimulando por esta via o próprio desenvolvimentosócio-económico e cultural da sociedade.

Sobre o contributo das Universidades, baseados em trabalhos da OCDE (1987) recordam-nos Caraça, Conceição e Heitor (1996, 1226):

“a universidade caminha para uma pluralidade de funções, propondo a existência de dez, a saber:

- (1) providenciar educação pós-secundária;*
- (2) desenvolvimento de investigação e de novo conhecimento;*
- (3) fornecer as qualificações necessárias à sociedade;*
- (4) desenvolver actividades de formação altamente especializadas;*
- (5) reforçar a competitividade da economia;*
- (6) funcionar como filtro de selecção para empregos altamente exigentes;*
- (7) contribuir para a mobilidade social;*
- (8) prestar serviços à comunidade;*
- (9) funcionar como paradigma de políticas de igualdade;*
- (10) preparar os líderes das gerações futuras”.*

Neste contexto podemos considerar o ensino superior como mais um dos factores responsáveis pela evolução cultural e urbana dos centros onde estão implantados estabelecimentos deste nível de ensino

e, por conseguinte, mais um dos mecanismos responsáveis pela fixação de novos habitantes nessas localidades e na sua área de influência. Entre eles contam-se não só a população docente e os funcionários, mas também muitos diplomados, absorvidos pelo mercado de emprego. Trata-se, no fundo, de garantir ao ensino superior o cumprimento de uma das suas funções essenciais, a de contribuir para o processo de desenvolvimento.

Não é fácil analisar as relações entre o ensino superior e o desenvolvimento regional, nem o contributo da formação dos recursos humanos no processo de inovação social. Mesmo assim não deixamos de assinalar, como refere Porter (1990), a importância dos factores básicos fundamentais, tais como os recursos naturais, o capital e, sobretudo, a mão-de-obra especializada, no processo de desenvolvimento sócio-económico. Independentemente destes considera o mesmo autor a acção de outros, os factores avançados, tais como as redes de comunicação e as instituições de ensino superior no crescimento sócio-económico, o que deve conduzir à melhoria das condições sociais e de vida da população. Igualmente é de considerar os benefícios do investimento humano em educação-formação sobre o crescimento económico e a distribuição dos rendimentos da população no processo de desenvolvimento.

Uma perspectiva pouco Weberiana ou ideal permite-nos compreender que não há um modelo global de desenvolvimento, mas sim condições locais que favorecem as ondas de mudança que nos podem interessar. Estas podem resultar da acção individual e colectiva (em constelações), orientadas por ‘nós’ específicos, as universidades, alguns institutos politécnicos e laboratórios de investigação, isoladamente ou na sua ligação em redes, e o seu papel como facilitadores da inovação e da difusão. Para isso têm contribuído as “*auto-estradas de informação*” que permitem a construção dos “*ambientes inteligentes*” (Toffler, 1984, 167), a partir da utilização do computador e da Web.

Estes considerandos servem-nos para formular uma proposta de tipologia para a análise do desempenho das instituições do ensino superior, nomeadamente na construção dos designados “*territórios de formação*” (Arroiteia, 2008) polarizados pelas instituições de ensino superior na sua relação com o sistema geográfico e os contextos de desenvolvimento local. Note-se que a delimitação destes espaços não

está associada ao traçado de fronteiras físicas (naturais), ou administrativas, mas sim a representações (de valor e, portanto, simbólicas) sugerindo novos mapas reais e virtuais do saber, do conhecimento e de proximidade.

Notam alguns autores a importância da educação como factor de desenvolvimento económico, social e cultural. Negá-lo é difícil bem como omitir a relevância das actividades desenvolvidas pelas instituições de ensino na formação, na inovação e na evolução das comunidades locais. Entre eles recordamos Quintana-Cabanas (1989, 265), que suportando-se num trabalho de J.Vaizey (1967), afirma o seguinte: *“el desarrollo económico se debe a todo un conjunto de factores, que podrían ser sintetizados en los siguientes: crecimiento de la fuerza laboral acumulación de capital físico, aumento del conjunto de conocimientos, y cualificaciones profesionales al alcance de la comunidade”*.

Estes factores, se por um lado promovem o crescimento económico, por outro são responsáveis pelo aumento da procura social da educação, na medida em que o aumento da segmentação laboral e das suas actividades obriga a formações mais aprofundadas e a um aumento e procura escolar, correspondido pelo lado da oferta com o alargamento da rede escolar e dos cursos. Outras questões relacionadas com este tema são apontadas na obra em referência (op. cit., 267) a qual, sobre o mesmo assunto, evoca dois autores bem conhecidos pelas suas preocupações em relação à problemática do desenvolvimento:

Em tempo E. Faure (1973), escreveu:

“Existen lazos estrechos entre los grandes objetivos que se fijan las sociedades y las finalidades asignadas a la educación. Está claro que el círculo vicioso del subdesarrollo económico y de la desigualdad del desarrollo educacional sólo puede romperse si se ataca a los dos puntos. De aquí dos conclusiones:

- Hoy más que ayer, toda reforma educacional debe pivotar sobre los objetivos del desarrollo, tanto social como económico;

- El desarrollo de la sociedad no se puede concebir en absoluto sin renovar la educación”.

Por sua vez, A.M. M'Bow (1982, 30) reconheceu que *“el desarrollo ya no puede considerarse únicamente desde el ángulo del rendimiento económico y del aumento de los bienes materiales (...). Cultura y*

progreso son inseparables; por haberlo ignorado han fracasado tantos proyectos de desarrollo”.

Corroborando a situação descrita por este autor, Quintana-Cabanas (op. cit., 278) recorda que a “*situação cultural (...), tão pouco favorece a aprendizagem escolar*”, em resultado quer dos modelos de educação adoptados serem “*desfasados para poderem contribuir para o desenvolvimento*” do país, quer porque “*os objectivos quantitativos do desenvolvimento, copiados de países avançados, fazem esquecer os objectivos qualitativos que deveriam adequar-se à identidade, às circunstâncias e às possibilidades de cada nação*”.

Em estudos de carácter prospectivo, reconhece-se que a educação é um poderoso bem de investimento favorecendo o desenvolvimento sócio-económico e cultural de um país. Contudo, como observa Perroux (1981, 93), “*no que se refere à educação, é considerável a distância entre a informação que os indicadores contêm e a eficácia social esperada*”, dado que (op. cit., 94), “*a transmissão dos conhecimentos de base (ler, escrever e contar) não se mede de modo útil pela ausência ou presença de uma capacidade bruta, mas pelo uso mínimo que deles pode fazer o interessado, por sua própria conta e para a profissão que exerce*”.

Como fenómeno social com extensão territorial, as questões do desenvolvimento importam à geografia escolar pelos sinais que revela quanto às assimetrias espaciais e sociais relacionadas com procura social da educação, o aproveitamento escolar e o contributo destes indicadores no conhecimento das heranças culturais, económicas e outras, da população. Nesta perspectiva a educação deve ser encarada como um bem necessário ao desenvolvimento da própria sociedade com reflexos imediatos sobre a evolução sócio-económica; a evolução dos sistemas de ensino universitário e a inovação; a cultura e a sociedade.

Assim sendo a frequência da instituição escolar é cada vez mais considerada como relevante do progresso social e do próprio crescimento económico, almejado pelas sociedades em desenvolvimento e pelas sociedades industriais e pós industriais as quais, à semelhança das primeiras, buscam na educação os apoios necessários à inovação e à mudança, que altere a sua base morfológica. Nestas circunstâncias o sistema de ensino, condicionado por factores de ordem diversa, desempenha múltiplas e complexas funções, sendo um cenário onde coabitam a estabilidade e a entropia, reagindo aos estímulos internos e aos do seu exterior e apresentando-se como uma unidade mutável que

se vai adaptando às exigências do seu meio sem se deixar diluir nele próprio.

Reconhecer a importância da escola como factor de integração social, de desenvolvimento pessoal e como garante da formação profissional da sociedade é uma tarefa que tem sido explorada por diversos estudos, sobretudo no âmbito da sociologia da educação e da política educativa. Complementarmente, é ainda aceite que a escola, além de perpetuar e reproduzir as características essenciais da sociedade em que se insere funciona como um *locus* de aprendizagem e de preparação da população jovem e da população adulta, que não tendo tido oportunidades de frequentar em tempo oportuno o sistema formal de ensino, recorre à organização escolar para adquirir, colmatar e certificar uma certa cultura escolar e formação profissional.

Para tanto qualquer sistema político comprometido com um processo de democratização da sociedade, deve esforçar-se por tornar acessível o sistema regular e formal de ensino ao maior número de habitantes, valorizando a sua formação académica e profissional e estimulando por esta via o próprio desenvolvimento sócio-económico e cultural da sociedade. Contudo, em tempo de mutações profundas da escola e da sociedade, não há propostas universais para qualquer sistema educativo sem se aprofundar o conhecimento da realidade social, demográfica e educacional envolvente.

A concretização das expectativas e das funções que atribuímos ao sistema escolar só é possível mediante a satisfação de um certo número de funções sociais e a observância de um conjunto de normas ditadas pela própria organização social onde aquele se insere. Para tanto importa que as metas a atingir sejam promotoras do desenvolvimento social e humano, devem atender ao equilíbrio entre os sistemas sociais e educativos e aos desafios que ora se registam em consequência do ajustamento entre as necessidades de crescimento e de desenvolvimento económico; a procura crescente da educação e a promoção das igualdades de acesso; a explosão do conhecimento e a natureza dos recursos disponíveis; a harmonia entre a quantidade e a qualidade do ensino que deverá beneficiar todos os estratos etários e sociais da população.

Neste contexto podemos considerar o ensino superior como mais um dos factores responsáveis pela evolução cultural e urbana dos centros onde estão implantados estabelecimentos deste nível de ensino

e, por conseguinte, mais um dos mecanismos responsáveis pela fixação de novos habitantes nessas localidades e na sua área de influência. Entre eles contam-se não só a população docente e os funcionários, mas também muitos diplomados, absorvidos pelo mercado de emprego. Trata-se, no fundo, de garantir ao ensino superior o cumprimento de uma das suas funções essenciais, a de contribuir para o processo de desenvolvimento, quer para o desenvolvimento humano, quer para o desenvolvimento sócio-económico de um país ou região.

2. Contributos ao desenvolvimento regional

O contributo do ensino superior no processo de desenvolvimento social, económico e no desenvolvimento humano de uma sociedade tem vindo a ser objecto de diversos estudos e reflexões, nomeadamente as da responsabilidade da Unesco e da OCDE. No primeiro caso a UNESCO (1998) justificava este fenómeno: *“Pour la majorité des états membres (de l’Unesco), il apparaît indispensable d’accroître l’efficacité du dispositif éducatif dans une perspective de développement global, en cherchant à appréhender et à maîtriser les inter-relations entre l’ensemble des processus éducatifs et l’environnement économique, social et cultural”*.

Noutro trabalho da mesma organização internacional (Unesco/Cepes, 2004, 5), reconhece-se, ao longo da história, o papel das universidades:

“et les autres établissements d’enseignement supérieur ont été responsables non seulement de l’enseignement et de la recherche, mais aussi de la promotion de valeurs normatives éthiques et morales. En fait, durant le dernier siècle, ces établissements ont été les initiateurs et les pionniers de débats éthiques cruciaux concernant le mouvement pour les droits civiles, l’égalité des sexes, l’action positive et l’égalité des chances, les aspects moraux de la science, et ainsi de suite”.

O conjunto destas interpretações reforça o reconhecimento da sociedade peça acção do ensino superior no processo de desenvolvimento económico e social, tema que desde os finais do século passado tem vindo a prosseguir no âmbito de programas comuns, tal como o “Institutional Management in Higher Education - IMHE” e do seu projecto: *“The Response of Higher Education to Regional Needs”* (OCDE, 1997). Já no século actual, entre 2005 e 2012, a mesma

organização desenvolveu um novo projecto com exemplos em diferentes contextos e países sobre: “*Higher education in regional and city development*”¹⁰ faseado por períodos e divulgação de resultados:

- *Project on supporting the contribution of higher education institutions to regional development 2005-07*;¹¹

- *Reviews of higher education in regional and city development 2008-11*¹²;

- *Reviews of higher education in regional and city development 2010-12*¹³.

No âmbito do Programa - IMHE¹⁴, acima referido, o estudo temático teve em consideração:¹⁵

No âmbito do Programa - IMHE, acima referido, o estudo temático teve em consideração:

“ - *o contributo da investigação desenvolvida nas Instituições de Ensino Superior (EES) para a inovação regional*;

- *o papel do ensino e da aprendizagem no desenvolvimento do capital humano e das suas competências*;

- *a contribuição das Instituições de Ensino Superior no desenvolvimento social, cultural e ambiental*;

- *o papel das Instituições de Ensino Superior no reforço das capacidades regionais e sua acção na economia mundial cada vez mais competitiva*”.

10
<http://www.oecd.org/edu/imhe/highereducationinregionalandcitydevelopment.htm>
25JAN13

11
<http://www.oecd.org/edu/imhe/projectonsupportingthecontributionofhighereducationinstitutionstoregionaldevelopment2004-07.htm> 25JAN13 Cf:

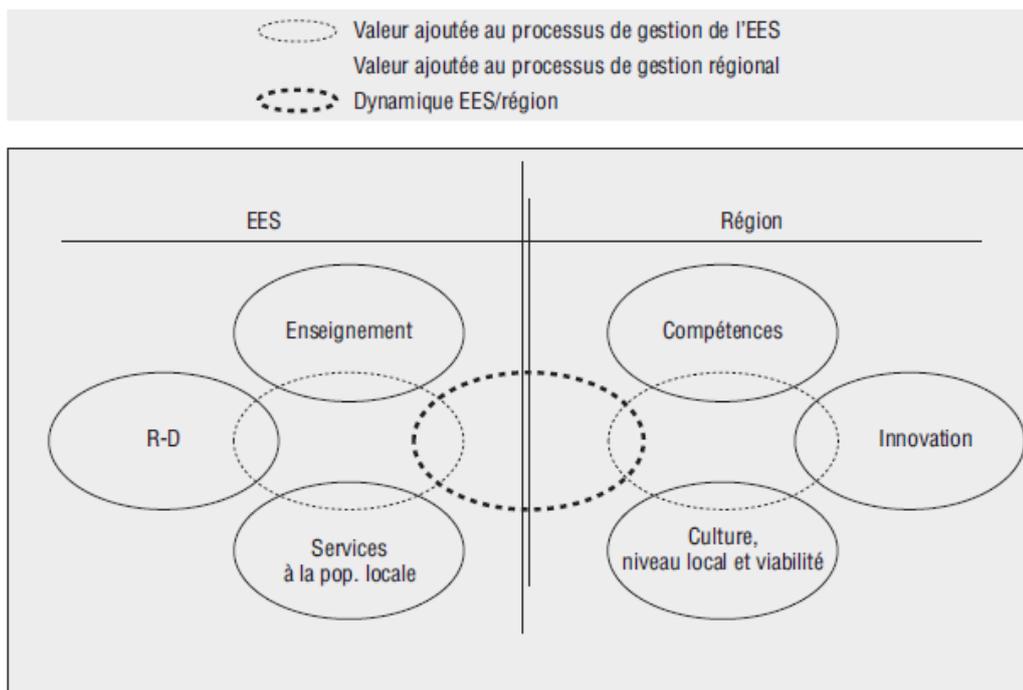
12
<http://www.oecd.org/edu/imhe/reviewsofhighereducationinregionalandcitydevelopment2008-11.htm> 25FEV13

13
<http://www.oecd.org/edu/imhe/reviewsofhighereducationinregionalandcitydevelopment2010-2012.htm> 25FEV13

14 In: *Reviews of higher education in regional and city development 2010-12*;
http://www.oecd.org/document/59/0,3746,fr_2649_35961291_42692539_1_1_1_1,00.html, 2MAI12

15
<http://www.oecd.org/fr/sites/eduimhe/lenseignementsuperieuretledveloppementdesvillesetdesespacesregionauxmethodedanalyseetquestionscles.htm#methode> 24JAN13

Interface ensino superior/região



In: OCDE, 2007, 43

O desenvolvimento deste tipo de investigações tem vindo a acentuar o papel das instituições de ensino superior como promotoras do processo de desenvolvimento regional, inovação, desenvolvimento económico e formação de capital humano num processo complexo centrado na actividade em curso nos centros de educação terciária. Recorde-se que os efeitos esperados do investimento em capital humano - expressos em conhecimento, qualificações e competências, foram primordiais para a atividade económica - traduziram-se em propostas, programas e projetos que vieram a permitir a democratização de um bem imaterial - educação/formação - e do seu retorno em domínios diferenciados.

Este tem sido alcançado em áreas comuns da aprendizagem e inovação, na produtividade e na empregabilidade, com reflexos materiais e sociais ao nível das empresas, serviços e demais organizações sociais. Este mesmo tema tem vindo a ganhar grande importância tendo em conta os desequilíbrios estruturais existentes entre os países europeus, o contributo das universidades para a economia do conhecimento e o papel das regiões no desenvolvimento económico de um país. Tal está explícito em estudos mais recentes da

OCDE (2007) e a afirmação de que as regiões constituem o principal motor de desenvolvimento económico nacional e não o contrário.

Os efeitos esperados do investimento em capital humano - expressos em conhecimento, qualificações e competências, foram primordiais para a actividade económica (loc. cit.) - traduziram-se em propostas, programas e projectos que vieram a permitir a democratização de um bem imaterial - educação/formação - e do seu retorno em domínios diferenciados. Este tem sido alcançado em áreas comuns da aprendizagem e inovação, na produtividade e na empregabilidade, com reflexos materiais e sociais ao nível das empresas, serviços e demais organizações sociais.

Em estudo posterior a mesma organização internacional (OCDE, 2008, 2) regista os contributos do ensino superior ao desenvolvimento económico e social, nos domínios seguintes:

- *“la formation du capital humain (principalement grâce à l’enseignement);*
- *la constitution des bases de connaissance (principalement grâce à la recherche);*
- *la diffusion et la mise en valeur des connaissances (principalement grâce aux échanges avec les utilisateurs de ces connaissances);*
- *la conservation des connaissances (stockage et transmission intergénérationnelle des connaissances.”*

O conjunto destas questões remete-nos para um assunto antigo da área da sociologia e economia da educação, bem como da política educativa, relacionado com o enfoque meramente económico dos investimentos em educação e formação. Recorda-nos Quintana-Cabanas (1989, 265) que o desenvolvimento económico deve-se a um conjunto de factores: crescimento da força laboral, acumulação do capital físico, aumento de conhecimentos e das qualificações profissionais. Estes factores promotores do crescimento económico são igualmente responsáveis pelo aumento da procura social da educação, na medida em que o aumento da segmentação laboral e das suas actividades obriga a formações mais aprofundadas e ao aumento da aprendizagem ao longo da vida.

Estes considerandos evocam a actualidade do pensamento de E. Faure (1973) sobre o sentido das reformas educacionais e do binómio: educação/desenvolvimento. Referiu-se este autor à necessidade de toda e qualquer reforma educativa centrar-se em objectivos de desenvolvimento social e económico e à circunstância de que o desenvolvimento da sociedade só poder ser alcançado através da renovação da educação. Tratando-se de um tema complexo, mais difícil se torna de o solucionar uma vez que exige a articulação de entidades muito diferenciadas: sistema educativo e sistema empresarial; formação académica e formação laboral; contexto escolar e contexto de aprendizagem; escolaridade obrigatória e capacitação para a vida activa; entidades públicas e parceiros privados, além de outras componentes de índole nacional e regional.

A expansão da rede de ensino superior é indissociável dos processos de modernização e de democratização da sociedade, facto que se manifesta no aumento de estabelecimentos de ensino superior, acréscimo de alunos, e maior cooperação destas novas instituições de ensino com o tecido produtivo, com os serviços e com as empresas localizadas na sua área de influência. O alargamento desta rede de formação tem sido acompanhado de investimentos públicos e privados cujos efeitos se fazem sentir na animação dos centros urbanos, sede dos novos estabelecimentos de ensino, e dos circuitos económicos locais com reflexos evidentes no processo de desenvolvimento regional.

Independentemente destes aspectos, a acção deste sistema de ensino deve ser apreciado tendo em conta o seu contributo na formação dos recursos humanos (nas suas vertentes de formação inicial e contínua) e também no estabelecimento de parcerias com as empresas. É fundamental que o E. S. estabeleça uma nova relação com o mundo do trabalho, propondo uma maior flexibilidade nos processos de formação e nos mecanismos de atribuição de qualificações. A apreciação conjunta destas tarefas permite traçar grandes áreas de influência das redes de formação e territórios onde cada uma das instituições exerce a sua acção com maior intensidade, nomeadamente em parcerias com a sociedade civil.

O conjunto destas reflexões realça, no conjunto da missão do ensino superior um primeiro grupo de factores determinantes do contributo ao desenvolvimento, nos domínios:

A - Ensino e Investigação;

B - Serviço à Comunidade, na perspectiva do desenvolvimento cultural e social, económico e político;

C - Valores e Práticas, que reforçam a missão e o desempenho das Instituições de Ensino Superior (IES).

2.1. Ensino e Investigação

O ensino e a investigação são, de há muito, as funções reclamadas às Instituições de ensino superior, em particular às Universidades no seu desempenho institucional. Tal tem variado em função das mudanças operadas na sociedade, no mundo do trabalho, no seio das instituições políticas internacionais e que se repercutem ao nível das políticas educativas no que se relaciona com a formação especializada de nível superior, a formação de quadros técnicos, a formação de elites (Arroteia, 2013). Pela sua vastidão, consideremos em separado alguns destes aspectos.

2.1.1. Formação de recursos humanos

A formação de recursos humanos assente nas actividades de docência e na investigação realizada, constitui uma das metas a atingir pelo sub-sistema de ensino superior, cuja tarefa deve completar a formação dos alunos nos ciclos escolares anteriores e facilitar a construção da sociedade do conhecimento. Refere Delors (1996, 14):

“baseada na aquisição, atualização e utilização dos conhecimentos, ou seja, as três funções relevantes no processo educativo.” Mais ainda: *“Com o desenvolvimento da sociedade da informação e a multiplicação das possibilidades de acesso a dados e fatos, a educação deve permitir que todos possam coletar, seleccionar, ordenar, gerenciar e utilizar esse volume de informações e servir-se dele.”*

Procurando responder às necessidades de formação superior, a rede de educação terciária tem vindo, contudo a realçar a persistência de diversos desequilíbrios sociais e sectoriais que caracterizam essas sociedades, realçando o processo de mobilidade geográfica e fenómenos de exclusão escolar. Para além destas características, outros indicadores relacionados com a escolarização (como as taxas de frequência dos diferentes grupos etários, as taxas de repetência e as

taxas de abandono (sobretudo no termo da escolaridade obrigatória), a taxa de prosseguimento de estudos no ensino superior e a taxa de escolarização no grupo etário 18-24 anos, o analfabetismo, a qualificação da mão-de-obra, a repartição dos quadros técnicos, etc., podem ajudar-nos a compreender estas distorções.

Embora não cabendo ao ensino superior corrigir, em absoluto, essa situação, temos constatado a importância dos novos estabelecimentos de ensino superior como potenciadores do desenvolvimento local. Espera-se o seu contributo para o desenvolvimento sectorial de algumas actividades produtivas. Tal será reforçado através do ajustamento dos cursos ao perfil das estruturas dominantes na região e ao estabelecimento de parcerias entre os sistemas produtivo e o educativo. A este respeito o documento Delors (op. cit., 24), a contribuição da universidade terá a ver com a diversificação de sua oferta:

“ — como local de ciência, como fonte de conhecimentos, com vista à pesquisa teórica ou aplicada, ou à formação de professores;

— como meio de adquirir qualificações profissionais, conciliando ao mais alto nível, o saber e o saber-fazer, em cursos e conteúdos constantemente adaptados às necessidades da economia;

— como recinto privilegiado da educação ao longo de toda a vida, abrindo as portas aos adultos que desejem retomar seus estudos, adaptar e enriquecer os seus conhecimentos, ou satisfazer seu gosto de aprender em qualquer domínio da vida cultural;

— como parceiro privilegiado de uma cooperação internacional, permitindo o intercâmbio de professores e alunos e facilitando, graças a matérias de carácter internacional, a difusão do que de melhor se faz no campo do ensino.”

2.1.2. Construção do conhecimento

A ponderação de diversos indicadores (que não só os indicadores económicos, sociais e culturais), relativos à distribuição dos diplomados pelo ensino superior no território ajuda a compreender os contrastes centro-periferia, que caracterizam diversas sociedades e territórios. Daí que os sistemas de ensino devam promover a capacidade para o trabalho e proporcionar, com base numa sólida formação geral, uma

formação específica para a ocupação de um justo lugar na vida activa que permita ao indivíduo prestar o seu contributo ao progresso da sociedade em consonância com os seus interesses, capacidade e vocação.

Em estudo coordenado por J. Delors (1996, 77 e segs.), a “*Comissão Internacional sobre a Educação para o século XXI*”, assinala:

“a educação deve transmitir, de fato, de forma maciça e eficaz, cada vez mais saberes e saber-fazer evolutivos, adaptados à civilização cognitiva, pois são as bases das competências do futuro.” Mais adiante, prossegue,

“para poder dar resposta ao conjunto das suas missões, a educação deve organizar-se à volta de quatro aprendizagens fundamentais que, durante a vida, serão dalgum modo para cada indivíduo, os pilares do conhecimento:

- *aprender a conhecer, isto é adquirir os instrumentos da compreensão;*
- *aprender a fazer, para poder agir sobre o meio envolvente;*
- *aprender a viver em comum, a fim de participar e cooperar com os outros em todas as actividades humanas;*
- *aprender a ser, via essencial que integra as três precedentes”.*

O conjunto destas referências tem a sua plena aplicação nas aprendizagens do ensino básico ao superior, estando consubstanciadas nos programas, actividades e matérias leccionadas no subsistema de ensino superior, na diversidade de cursos e de Escolas e no ambiente de trabalho que permita combinar (op. cit., 94), *“a qualificação, em sentido estrito, adquirida pela formação técnica e profissional, o comportamento social, a aptidão para o trabalho em equipe, a capacidade de iniciativa, o gosto pelo risco.”*

Note-se que a limitação de recursos e a sua desigual distribuição no território constituem outro tipo de problemas que impedem esta acção. Com efeito, embora a autonomia institucional e a participação da colectividade sejam consideradas como importantes desafios que se colocam à gestão dos estabelecimentos de ensino superior, estes são também requisitos essenciais para a melhoria das condições do ensino, para inovação das aprendizagens e para a melhoria da qualidade que se

pretende imprimir ao processo ensino-aprendizagem e à transferência de conhecimentos entre as instituições de ensino superior e as demais instituições de índole social, cultural e empresarial.

2.1.3. Formação ao longo da vida

Para além de agente de socialização, a escola deverá promover a aprendizagem de novos saberes e papéis que facilitarão a integração dos formandos na vida profissional. Nestas circunstâncias tendo presente a evolução da própria sociedade e a obsolescência constante dos saberes, a oferta da formação permanente surge como uma necessidade imposta por razões educativas e porque ela induz novas actividades de investigação relacionadas com o desempenho da profissão. Ao aceitarmos a importância crescente dos diversos actores sociais: pais e professores, empresários e investigadores, técnicos e operários, no processo de mudança e de inovação social e tecnológica, logo nos ocorrem as profundas alterações que os sistemas produtivos têm vindo a experimentar incentivando a auto-formação dos seus quadros.

A este respeito recordamos Delors (op. cit., 89), quando afirma:

“uma educação permanente, realmente dirigida às necessidades das sociedades modernas não pode continuar a definir-se em relação a um período particular da vida – educação de adultos, por oposição à dos jovens, por exemplo – ou a uma finalidade demasiado circunscrita – a formação profissional, distinta da formação geral. Doravante, temos de aprender durante toda a vida e uns saberes penetram e enriquecem os outros”. Mais adiante (op. cit., 104) assinala que *“o progresso científico e tecnológico e a transformação dos processos de produção resultante da busca de uma maior competitividade fazem com que os saberes e as competências adquiridos, na formação inicial, tornem-se, rapidamente, obsoletos e exijam o desenvolvimento da formação profissional permanente.”*

Tal facto exige que o sistema educativo seja capaz de satisfazer as necessidades do sector produtivo e que manifeste disponibilidade para acolher os alunos saídos do sistema educativo, em número diversificado e crescente.

Estes aspectos reforçam a importância da cooperação entre o ensino superior e a indústria por via da realização de projectos comuns, de contratos de investigação, de bolsas de investigação, etc., sendo de

notar o seu contributo no desenvolvimento de acções de formação permanente, vocacionadas para os quadros técnicos destas instituições. E esta será uma aposta decisiva a prosseguir no futuro apesar dos muitos obstáculos que a esta cooperação se podem levantar. A título informativo recordamos os seguintes:

- diferenças e por vezes conflitos entre os valores (e os objectivos) universitários e os valores (e os objectivos) da indústria;

- rigidez das estruturas universitárias, o que conduz muitas vezes a uma ausência de diálogo entre as diversas disciplinas;

- quadro legislativo e administrativo pesado nas universidades, o que conduz a processos de decisão identificados por uma certa lentidão.

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

Referindo-se aos sistemas educativos, estes autores (ob. cit., 141) entendem que educação permanente constitui uma resposta original e adequada aos desafios da nossa época, sendo o único meio a preparar os cidadãos para participar na defesa dos seus direitos e dos valores fundamentais de uma sociedade democrática. Esta é uma questão fulcral a prosseguir pelo ensino superior através da formação permanente em articulação com os programas de formação inicial de alunos, em áreas científicas ajustadas às exigências produtivas locais e culturais do país e da região. As singularidades do tecido produtivo aconselham uma atenção especial das organizações universitárias e outras às clientelas actuais e nascidas da diferenciação empresarial e de serviços que estruturam o tecido produtivo de qualquer país ou região.

2.2. Serviço à Comunidade

Distante da sua posição de ‘torre de marfim’ como se identificou durante séculos, a Universidade conjuntamente com as demais instituições de ensino superior têm vindo a assumir um papel activo na prestação de serviços à sociedade em particular aos cidadãos e

empresas que residem na área directa da sua influência. Vejamos alguns aspectos.

2.2.1. Territorialização da formação

Uma das primeiras formas que as instituições de ensino superior têm é a de assegurar as actividades de ensino, de investigação e de cooperação com a sociedade residente no seu território mais próximo, atraindo para si o público e o interesse das empresas e serviços sediados proximamente. A designada área de influência de uma instituição de ensino superior é uma construção lenta que tende a acompanhar a evolução da linha de vida do subsistema de ensino superior e das instituições que o formam.

Como já notamos a diversidade de instituições que fazem parte da rede de instituições de ensino superior, justifica-se que atendamos a algumas especificidades relativas quer à originalidade dos cursos, quer à sua acção no âmbito da formação pós-graduada e à sua participação em projectos de intervenção junto da comunidade. Como faz notar Delors (1996, 112), *“A instituição escolar não se confunde com a comunidade mas, guardando a sua especificidade, deve evitar desligar-se do ambiente social.”* Embora referindo-se à situação da Escola nos ciclos iniciais de escolarização, esta situação é transversal aos demais ciclos de formação, sobretudo o ensino superior dadas as características de ensino das instituições integradas na rede de educação terciária, o conhecimento acumulado e as das empresas e serviços em assumirem também, como suas, as inovações laboratoriais e outras próprias do meio universitário.

Tendo presente o interesse desta participação no crescimento económico e justiça social, podemos referir que a recuperação do crescimento económico passa pela concentração de recursos de capital e força de trabalho em determinadas áreas, que serão as que apresentarem melhores indícios dessa evolução. Neste domínio a ligação Escola-Empresa é essencial no sentido de potenciar as sinergias de crescimento económico e de desenvolvimento humano promovido pelo aprofundamento da formação académica e científica. Neste caso é importante que se acentue a inserção das instituições de ensino superior no espaço físico e social mais próximo construindo os respectivos territórios de formação.

Esta análise passa pela delimitação da sua área de influência, em termos não só de recrutamento de alunos e de professores mas, sobretudo, pela extensão das suas actividades relacionadas com a formação inicial e permanente orientada para o mundo do trabalho. A mesma poderá ser reforçada pela análise da investigação aplicada e pela cooperação inter-institucional firmada em parceria com outras entidades públicas e privadas, traduzidas na realização de projectos comuns.

Este conhecimento mostra-se necessário para a construção de grelhas de avaliação parcelares destinadas à análise das actividades desenvolvidas pelas instituições de ensino superior e pela sua adequação aos interesses sociais representados no mesmo território. A apreciação destas grelhas permite confirmar outros aspectos do funcionamento interno destas instituições, mas também orientar o exercício e o cumprimento das funções de leccionação, de investigação e de prestação de serviços à comunidade, bem como apreciar a qualidade das suas prestações junto da sociedade. Embora sendo reconhecida a oportunidade deste tipo de análise devemos ter presente que a fase de consolidação do sistema de ensino superior coincide com mudanças operadas no tecido produtivo e empresarial. Daí que em resposta aos desafios da internacionalização dos mercados, o desempenho das instituições de ensino superior tem de ser apreciado tendo em conta os novos contextos sociais em que estão inseridas.

Estes são, em nosso entender, os aspectos mais relevantes que hoje se colocam à educação terciária, não no domínio dos direitos humanos que alguns autores já reclamam, mas sim do seu contributo para o desenvolvimento sócio-económico, em particular do seu contributo como factor de desenvolvimento regional. Deixar de o referir seria esquecer a essência e a problemática do desenvolvimento que para além de se tratar de um termo multívoco, identificado com a acção de desenvolver e o que daí resulta (Perroux, 1987, 13), deve ser sempre concebido como a dinamização de uma sociedade no seu próprio ser (Unesco).

2.2.2. A partilha do saber e cooperação institucional

Desempenhando as instituições de ensino superior um papel relevante no processo de desenvolvimento da sociedade, é imprescindível relacionar a capacidade de inovação de qualquer sistema social e das próprias instituições educativas com o tipo de organização e

a estrutura do sistema educativo. Assim, ao pensarmos nos factores que hoje em dia afectam a configuração dos sistemas educativos - dominados por um conjunto de inter-ações obedecendo a uma lógica particular - não devemos esquecer a procura social da educação e a explosão escolar que de forma mais ou menos constante mas diversificada, consoante os níveis de ensino, têm vindo a modificar os padrões de funcionamento, a gestão e a eficácia daqueles sistemas.

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

Este fenómeno tem vindo a acentuar-se em diversos contextos e corresponde à maior necessidade de formação de quadros e ao papel da educação como factor de mobilidade e de promoção social. Daí decorre, como notou Haag (1981, 24), que a educação seja considerada como um bem de investimento; um dos elementos residuais que contribui para o aumento da produtividade do factor de produção - trabalho -, condição necessária para o crescimento do PNB.

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

O reconhecimento destes desafios e a participação das instituições do ensino superior na transformação da sociedade tem permitido a diferentes autores proporem formas cada vez mais arrojadas dessa cooperação no âmbito nacional e no domínio internacional. Neste caso o documento preparado por Delors (1996, 100), faz notar que “*a educação parece ter, como papel essencial, conferir a todos os seres humanos a liberdade de pensamento, discernimento, sentimentos e imaginação de que necessitam para desenvolver os seus talentos permanecerem, tanto quanto possível, donos do seu próprio destino*” como factor decisivo do processo de inovação social e económica da nossa sociedade. Sublinha ainda o referido texto (op. cit., 125) que, embora devendo considerar a educação como um todo, “*as instituições de ensino superior estão extraordinariamente bem colocadas para, explorando o fenómeno de mundialização, sanarem o ‘défice de conhecimentos’ e enriquecerem o diálogo entre povos e culturas*”, particularmente em relação aos países menos desenvolvidos do globo.

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

2.3. Valores e Práticas

A missão actual dos estabelecimentos de ensino superior traduzida na sua estrutura e desempenho, constitui-se como uma das facetas mais visíveis das unidades de educação, formação e ensino de educação terciária. Contudo a sobrevivência de alguns das unidades existentes passa pela atenção a um conjunto de situações indispensáveis ao evoluir futuro das IES no seu contexto interno e, sobretudo, no seu panorama internacional. Destacam-se alguns desses aspectos.

2.3.1. Participação em redes

O desempenho das instituições de ensino superior, universitárias e politécnicas, tem vindo a realçar a sua participação acrescida em redes de diversa natureza que contemplam aspectos diversos do ensino, investigação, mobilidade, projectos e cooperação com a sociedade. Na sua essência, a cooperação das instituições de ensino superior entre si

e a partilha de resultados dos trabalhos de investigação, das boas práticas de docência e institucionais constitui uma mais-valia significativa para o reforço da capacidade de intervenção junto da sociedade e, sobretudo, como exemplo da cooperação institucional dominante nas sociedades democráticas. Tendo justamente presente que a missão e as práticas das instituições de ensino superior têm hoje como alcance a construção de uma nova sociedade baseada na informação e na economia do conhecimento, esta anda associada a uma missão específica das Instituições de Ensino Superior em que estas surgem como organizações de tipo económico em que o principal activo ou mercadoria é um produto intangível ou seja, o conhecimento.

Neste sentido justificam-se os esforços de avaliação sentidos pelas IES no sentido de participarem em redes alargadas que permitam a cooperação institucional, a mobilidade de recursos, associações estratégicas e desenvolvimento de projectos comuns que facilitem a abertura e reconhecimento pelos pares e comunidade internacional. Ganham por isso expressão e relevância as avaliações internas e internacionais que permitam a qualquer instituições de ensino superior, isoladamente e em rede, posicionar-se em situação que permita afirmar a reputação dos seus docentes, investigadores e alunos, o reconhecimento das práticas de gestão em si e potenciadoras da sua difusão junto das instituições que lhe estão mais próximas.

Os resultados académicos, científicos e do desempenho dos alunos são hoje indicadores apreciados no seio do mercado de concorrência que anima a acção das Universidades e Escolas de Ensino Superior, que cativa os melhores alunos e atrai contratos mais redondos ligados à I&D. Na sua essência uma Instituição de Ensino Superior reconhecida pelos seus resultados é, seguramente, uma organização que cultiva valores e práticas de governo que permitem a obtenção desses *outputs*.

2.3.2. Governação interna

Em publicação da OCDE (2012), F. Hénard e A. Mitterle (op. cit., 18) enumeram as principais tendências do ensino superior registadas neste início de século:

- expansão crescente da educação terciária;
- diversificação da oferta;
- flexibilidade de formação presencial e à distância;

- diferenciação dos alunos com acréscimo da população feminina;
- internacionalização da educação;
- aumento do contributo da educação terciária na investigação e na inovação.

Esta tendência é acompanhada de uma procura crescente de financiamento para além do que é assegurado pelos governos, facto reconhecido oficialmente e que tem permitido mudanças de governação interna (loc. cit.): *“Institutional governance therefore becomes a vital element that will permit them to anticipate, design, implement, monitor and appraise effective and efficient policies. Countries are recognising the importance of institutional governance arrangements which reflect the increasingly diverse interests being served.”*

Esta preocupação tem vindo a acelerar a internacionalização da educação terciária e a construção alargada de mercados do ensino superior à escala supranacional e global. E a necessidade de competição à escala supra-regional tem alimentado reformas de programas, de modelos de governo e de financiamento das Instituições de Ensino Superior. Em regra estas repousam na disseminação e aprofundamento de boas práticas de governo, aprovadas pelos órgãos de governo, alunos e clientes do subsistema de ensino superior e na sua expressão no mercado.

Expressas em resultados quantitativos favoráveis em relação à produtividade científica e outra, as boas práticas de governação baseiam-se num conjunto de valores e numa cultura organizacional assumida pelas Universidades que consigam afirmar a sua missão e desempenho nos domínios do ensino-investigação-cooperação com a sociedade; na qualidade, na inovação e na confiança dos seus pares. Difícil de se afirmar no meio concorrencial em que funcionam, qualquer Instituição de Ensino Superior (IES) tem de assumir modelos de governo que assumam, entre outros, valores:

- de reconhecimento público, do serviço público que prestam;
- da qualidade do ensino-investigação que praticam;
- da sua autonomia que permita assumir compromissos estabelecidos;
- do grau de coesão interna da instituição que garanta a continuidade do projecto e missão;

- da acessibilidade de acesso aos alunos que permitam alcançar os melhores resultados académicos e institucionais.

Como assinalam Martin, A., e Ouellet, M. (2012, 20): “*Les universités (...) prétendent-ils, dans la mesure où cette pratique augmente aussi le ‘prestige’, la ‘réputation’ et la ‘visibilité internationale’ des établissements, ce qui leur permet d’augmenter leur ‘positionnement concurrentiel’*”. Tal pode ser ainda reforçado através da normalização de procedimentos que valorizem as melhores práticas, da docência, investigação, partilha e cooperação institucional e, acima de tudo, pela organização interna que garanta a perpetuidade, análise reflexiva e aprofundamento do desempenho e dos valores que orientam uma determinada organização do saber.

3. A emergência do “poder do conhecimento”

O aumento crescente da população escolar em todos os níveis de ensino, tem sido um fenómeno comum registado em diversos contextos e países do globo, principalmente nos países em vias de desenvolvimento, justificado por razões de natureza demográfica e de política de educação. A primeira, prende-se com o crescimento da população e com o aumento do seu movimento natural; a segunda justifica-se pelos esforços de democratização e pela importância crescente atribuída à educação e à formação como potenciadoras do desenvolvimento económico, social e à inovação.

Este movimento tem vindo a prosseguir na actualidade quer por razões de natureza individual (decorrente das expectativas do indivíduo), e social (derivadas do processo de mobilidade social), e económica (valorização crescente dos diplomas), mas ainda aliada a causas de natureza cultural (enriquecimento e satisfação das necessidades de aprendizagem) e tecnológica (decorrentes da maior segmentação e estratificação do trabalho social). São estas algumas das causas que levam à procura crescente da educação encarada globalmente como factor de desenvolvimento humano e de progresso social.

Tal como reconheceu George (George et al., 1966, 20), entendemos ser fundamental “*o conhecimento histórico dos fatores e das causas do desigual desenvolvimento das técnicas (...)*”, como base de entendimento da “*diversidade atual do mundo do ponto de vista da aquisição das*

técnicas dos níveis económicos, das condições sociais, etc". Da diversidade destes factores decorrem diferenças significativas da actividade humana bem como numerosos desequilíbrios sectoriais e territoriais marcados pelas condições e níveis de vida, pela escolarização da população, acesso aos bens fundamentais de ensino e cultura, contrastes sociais dominantes.

De acordo com Perroux (1987, 87), a diversidade dos indicadores sociais reveladores dos conflitos existentes no mesmo país entre categorias sociais, das quais umas enriquecem rapidamente enquanto as outras permanecem mergulhadas num estado de estagnação ou regressão; confirmam as diferenças entre a contabilidade demográfica, relativa à distribuição da população no território e à apreciação da sua variação e mobilidade e a 'contabilidade social', relativa à extensão dos fenómenos de exclusão social existentes na sociedade.

O contributo das instituições universitárias na mudança social, na inovação tecnológica e na construção da sociedade do conhecimento segue a recomendação de Delors (1996, 122) que a propósito, escreve:

“É preciso, enfim, que o ensino superior continue a desempenhar o papel que lhe cabe, criando, preservando e transmitindo o saber em níveis mais elevados. Mas as instituições de ensino superior desempenham, também, uma função determinante na perspectiva de uma educação repensada no espaço e no tempo. Devem juntar a equidade à excelência, abrindo-se plenamente aos membros de todos os grupos sociais e económicos, sejam quais forem os seus estudos anteriores.”

A este respeito, o mesmo texto reconhece a importância do ensino superior, como (op. cit., 140):

- motor do desenvolvimento económico,
- *“depositário e criador de conhecimento”*,
- *“instrumento principal de transmissão da experiência cultural e científica acumulada pela humanidade”*.

Mais ainda, são as Universidades (op. cit., 141), *“que reúnem um conjunto de funções tradicionais associadas ao progresso e a transmissão do saber: pesquisa inovação, ensino e formação, educação permanente”*, contribuindo largamente para a cooperação internacional. Neste sentido importa que o cumprimento de missões específicas do

ensino superior ao desenvolvimento seja reconhecido pela sociedade e empresas, pelos governos e parceiros sociais proporcionando muitos deles oportunidades de cooperação em diversos sectores e domínios especializados.

Estas tarefas envolvendo recursos humanos especializados, saberes académicos e produtos da investigação realizada em laboratórios nacionais e outros, tem vindo a afirmar-se em diversos contextos nacionais, sendo tanto mais reconhecidos quanto maior for o prestígio alcançado pelas instituições universitárias envolvidas em termos de qualificação do seu pessoal docente, dos resultados académicos dos seus alunos, da qualidade das acções desenvolvidas e do reconhecimento nacional e internacional de que gozam.

Nestes casos os processos de melhoria de qualidade desenvolvidos pelos instituições de ensino superior têm permitido a emergência e afirmação do poder do conhecimento abrindo portas para os processos de inovação e de excelência, níveis que só algumas delas conseguem atingir.

A este respeito assinalam Conceição, Heitor e Horta (2003, 2):

“à medida que ocorre uma desmaterialização crescente das economias desenvolvidas, cabe ao Ensino Superior responder às novas solicitações de criação e circulação do conhecimento”. Donde, surge a (op. cit. 4-5) *“crescente incorporação de conhecimento em produtos físicos, o aumento do valor associado a ideias face aos bens materiais, e a forte importância dos serviços”*, tem permitido *“novas ideias para produzir novos objectos e para organizar os objectos existentes de forma cada vez mais eficiente, por um lado, e, por outro lado, novas e melhoradas capacidades que permitam a implementação das ideias e a utilização dos objectos”*. Para tanto mais do que as aprendizagens individuais, pesa (op. cit., 6), *“o que se pode falar de aprendizagem organizacional, regional e nacional”*.

Neste sentido é oportuno recordar que a acumulação de conhecimento, através da educação e formação, nomeadamente ao longo da vida, e da investigação, têm permitido aumentar a eficiência das organizações conduzindo a um maior crescimento económico. Nestas circunstâncias, a formação dos RH (alunos, docentes e investigadores); os programas de formação avançada para docentes; os protocolos e acordos celebrados com outras instituições, empresas e

serviços públicos, sugerem a afirmação de organizações dinâmicas e potenciadoras do processo de inovação baseado no poder do conhecimento.

Importa salientar o papel de diferentes ‘actores’ como promotores da inovação ou mais resistentes à mudança. Tal questão remete-nos para vários tipos de respostas que nos obrigam a pensar na intervenção de diferentes actores sociais, da forma como estes exercem a sua autoridade, se apropriam poder e se tornaram responsáveis pelo tipo de governação e através desta favorecem ou reprimem os factores responsáveis pelo processo de mudança. Neste domínio (Conceição, P; Heitor, M. e Horta, H., 2003) são várias as propostas de intervenção que passam pelo modelo de governo das Universidades, pelo papel do Estado no financiamento e avaliação, pelo desenvolvimento pedagógico, científico e inovação e ainda pela aprendizagem continuada e ao longo da vida. Para cada um destes aspectos apresentam os referidos autores propostas de actuação tendentes ao aprofundamento do conhecimento científico, à sua interligação em redes, à difusão do mesmo, à avaliação das instituições, ao financiamento dos melhores, à divulgação das boas práticas com reflexos evidentes sobre as organizações, os seus actores e a sociedade.

Vários exemplos o demonstra que o desempenho do subsistema de ensino superior têm vindo a estruturar-se espaços alargados de influência e de inter-dependência, assentes na área de recrutamento dos alunos e na acção (académica, científica e de cooperação) das escolas junto da sociedade, das autarquias, das empresas e de outras entidades públicas e não públicas. Esta acção está relacionada com a evolução do sistema social e político, com o exercício da sua autonomia e com as iniciativas de desenvolvimento regional que têm vindo valorizar a aceitação dessas instituições de ensino junto da comunidade académica e científica nacional e internacional. Daqui decorre o alargamento progressivo do seu espaço de influência e de relação, baseado nas inter-dependências que se vão estabelecendo e alastrando a áreas próximas ou mais distantes. Estas vão alicerçando um sistema de relações humanas e profissionais, de influência e de atracção sobre os alunos, de ‘poderio’, ou ‘poder’ – impondo a sua própria vontade dentro da sociedade. Completando esta linha de raciocínio, podemos realçar as inter-acções que se cruzam ficam marcadas por fluxos de pessoas e de mercadorias; pela aplicação de novas tecnologias e pela

divulgação do conhecimento em que se baseia o aumento do nível de instrução da população residente e a construção de diferentes *clusters* de empresas.

Pelo seu interesse transcrevemos destes autores um quadro relativo aos “*termos para o desenvolvimento institucional associados a formas tradicionais e emergentes de produção do conhecimento*” (op. cit., 22):

Desenvolvimento institucional/Produção do conhecimento

Termos para o desenvolvimento institucional	Formas tradicionais produção do conhecimento (Modo 1)	Formas emergentes de produção do conhecimento (Modo 2)
Contexto da produção do conhecimento	Realizada consoante os interesses maioritariamente académicos de uma comunidade específica	Conhecimento produzido num contexto de aplicação
Abordagem	Disciplinar	Transdisciplinar
Capacidades	Homogéneas (mais rígidas)	Heterogéneas (mais flexíveis)
Organização	Hierárquica e estática, com tendência a ser preservada	Transiente e dinâmica, mais flexível e de mudança
Controlo de qualidade	Essencialmente realizado pelos pares (<i>Peer Review</i>)	Heterogeneidade de formas, incluindo controlo de qualidade realizado pelos pares
Perante a sociedade	Menos responsável	Mais responsável e reflexiva

Adaptado de: Gibbons, M, et al. (1994). *The New Production of Knowledge*, SAGE Publ.

Tabela 2 – Termos para o desenvolvimento institucional associados a formas tradicionais e emergentes de produção de conhecimento

Recorde-se que hoje em dia os benefícios da evolução técnica e tecnológica, decorrentes de novas formas de organização do trabalho, da inovação e dos avanços científicos conseguidos através da educação e da formação, sobretudo de nível superior, da divulgação da investigação científica e da sua aplicação às actividades produtivas e aos serviços, vieram a permitir novos avanços com alterações sobre o desempenho e os resultados das empresas, contribuindo para a sua afirmação a nível nacional e nos mercados internacionais. Para tanto têm contribuído a formação do capital humano, a construção do conhecimento científico e a sua irradiação e cooperação com as empresas, os serviços, as organizações sociais e outras instituições de ensino e de investigação, que acompanham a mudança social decorrente do aumento da escolarização no ensino superior e da formação especializada de recursos humanos.

O incremento das actividades de docência, de serviços à comunidade, e de I&D permitem alargar as áreas de influência de

cooperação com a sociedade ajudando a consolidar o seu espaço de acção e de poder, o poder do conhecimento. Mais ainda, tal acção tem vindo a resultar da difusão e da inovação baseadas na troca de informação, na vizinhança, no contacto entre indivíduos, bem como na aceitação (ou eventual rejeição) da inovação. Se entendermos cada um das unidades de ensino integradas em 'nós' de um sistema dinâmico, este é gerador de um espaço alargado de influência preenchido por diferentes tipos de fluxos inter e intra-regionais e por um espaço de relação que se organizam no território de um país ou região.

A construção de novos espaços sociais, de saber e de conhecimento, estruturados em constelação de 'nós' e de redes de relação, dinamizados por actores de diferente formação e por projectos e realizações de natureza formativa e investigativa, baseados no capital cultural das equipas de formação e de investigação, estão a reforçar os circuitos de informação actuais. Esta acção configura o traçado de um espaço alargado de intervenção desta entidade, em articulação com outras instituições de formação universitária e de investigação, bem como a estruturação de um novo tipo de região de natureza educacional e científica, a 'região do conhecimento', dominada pelas instituições de ensino superior. Trata-se de um território alargado assente no traçado de diferentes tipos de influência e de acção e construído por fluxos de relação (pessoais e comunicacionais) de grande intensidade, alicerçado em sentimentos de sociabilidade e de pertença. Nestes espaços, as instituições de ensino superior vão criando os seus espaços de poder, de âmbito regional e nacional, contribuindo quer para o processo de democratização do ensino e da sociedade mas, também, do desenvolvimento social e cultural das populações na procura crescente da sua autonomia.

Importa por isso atender às dinâmicas locais relacionadas com a população, o desenvolvimento regional e o sistema de poder, contemplados pelo sistema político. Por outro lado esta ciência não pode ficar indiferente às dinâmicas sociais que estão na origem da criação de novos espaços de poder político, económico ou baseado em redes do conhecimento sediados em 'nós' activos, como sejam certas instituições de ensino superior. O seu desempenho permite que o poder exercido pelas instituições sobre a sociedade e, particularmente, sobre a população escolar venha a permitir a construção de novos espaços de relação e de poder, baseados na 'autoridade científica' - que assentam,

não na homogeneidade geográfica e de base administrativa - que configura o exercício da autoridade normativa em áreas delimitadas do território mas, sim, a construção de espaços regionais (e supra-regionais) – territórios - assentes em critérios de interdependência e na análise de funções de nível superior (formação especializada e de investigação) de maior extensão.

Consideradas por Delors (1996, 144), como “*o conservatório vivo do património da humanidade, património sem cessar renovado pelo uso que dele fazem professores e pesquisadores*” e prosseguindo processos de melhoria de Qualidade, as instituições de ensino superior estão na base da emergência e afirmação do poder do conhecimento abrindo portas para os processos de inovação e de excelência, níveis a que só algumas delas podem atingir. A formação dos recursos humanos (RH) docentes e investigadores, os programas de formação avançada para docentes; os protocolos e acordos celebrados com outras instituições, empresas e serviços públicos, sugerem a afirmação de organizações dinâmicas e potenciadoras do processo de inovação, baseado no poder do saber e do conhecimento.

A referência à economia do conhecimento, fundada na educação e na investigação (R&D) e tendo por base o “*modelo americano*” dos anos 90 e o uso das tecnologias de informação e de comunicação e dos seus reflexos no PIB. A este respeito, referem-se Amable e Askezany¹⁶: “*L'économie de la connaissance tente de dépasser la préoccupation majeure des économistes pour les biens matériels et de porter l'attention sur des éléments intangibles qui ont à voir avec la production de savoir, de science, de compétences techniques et aussi de 'capital humain.*”

Tendo em conta a diferença entre o local de produção (Universidades) e a aplicação (Empresas) leva os autores a considerar:

“Cela demande qu'elles investissent elles-mêmes dans la connaissance dans un double but: élargir leur propre base de connaissance pour augmenter leur compétitivité (effet direct), et accroître leurs capacités à aller chercher dans les connaissances produites en dehors d'elles les savoirs potentiellement utiles (effet indirect). On retrouve alors une autre caractéristique importante de l'économie de la connaissance: il est au moins aussi importante

16 <http://www.jourdan.ens.fr/~amable/unesco%20final.pdf> 6JAN14

d'apprendre à apprendre". Donde, "*L'économie da la connaissance reposant sur l'innovation, elle a besoin du dynamisme industriel procure par les nouvelles firmes à forte intensité en connaissances, recherche ou science*".

A utilização de indicadores referentes à área de influência das Universidades e à extensão dos seus territórios de formação permitem desenhar novas configurações territoriais e sociais capazes de se articularem com os territórios vizinhos, particularmente sentidas na área de recrutamento dos alunos e em diferentes representações sociais e funções relacionadas com a formação e a investigação. Com o desempenho do subsistema de ensino superior têm vindo a estruturar-se espaços alargados de influência e de inter-dependência, assentes na área de recrutamento dos alunos e na acção (académica, científica e de cooperação) das escolas junto da sociedade, das autarquias, das empresas e de outras entidades públicas e não públicas. Esta acção está relacionada com a evolução do sistema social e político, com o exercício da sua autonomia e com as iniciativas de desenvolvimento regional que tem vindo a apadrinhar.

Interessa recordar que as decisões e as práticas no âmbito do sistema político são indissociáveis das tomadas de decisão relativas aos outros sistemas sociais, tais como os sistemas de ensino e de formação. Os resultados podem ser apreciados pela natureza do produto de que destacamos não só a qualidade da formação dos diplomados e a sua adequação às exigências do mercado de trabalho, como à intensidade e às formas de cooperação inter-institucional (com outros estabelecimentos de ensino superior e com empresas), bem como à inovação (ao nível regional ou em cenários mais alargados), induzidos pelas Universidades.

No seu conjunto esses exemplos valorizam a aceitação desta instituição de ensino superior junto da comunidade académica e científica nacional e internacional e o alargamento progressivo do seu espaço de influência e de relação, baseado nas inter-dependências que se vão estabelecendo e alastrando a áreas próximas ou mais distantes. Estas vão alicerçando um sistema de relações humanas e profissionais, de influência e de atracção sobre os alunos, de 'poderio', ou 'poder' - entendido como a "*probabilidade de impor a própria vontade, dentro de uma relação social*" (Fernandes, 1988, 62) - através de diferentes acções e projectos. Completando esta linha de raciocínio podemos realçar as

inter-ações que se cruzam no cenário que escolhemos, marcadas por diversos fluxos de pessoas e de mercadorias; pela aplicação de novas tecnologias e pela divulgação do conhecimento em que se baseia o aumento do nível de instrução da população residente e o crescimento empresarial.

Recorde-se que, hoje em dia, os benefícios da evolução técnica e tecnológica, decorrentes de novas formas de organização do trabalho, da inovação e dos avanços científicos conseguidos através da educação e da formação, sobretudo de nível superior, da divulgação da investigação científica e da sua aplicação às actividades produtivas e aos serviços, vieram a permitir novos avanços com alterações sobre o desempenho e os resultados das empresas, contribuindo para a sua afirmação a nível nacional e nos mercados internacionais. Para isso tem contribuído a formação do capital humano, a construção do conhecimento científico e a sua irradiação e cooperação com as empresas, os serviços, as organizações sociais e outras instituições de ensino e de investigação, que acompanham a mudança social decorrente do aumento da escolarização no ensino superior e da formação especializada de recursos humanos.

Como em tempo assinalou Lopes (1995, 142), “*o crescimento é material, é quantitativo, será objectivo; mas o desenvolvimento pressupõe alcance de fins que transcendem o económico, que servem a justiça, ou a independência, ou a cultura, ou mais sinteticamente a qualidade de vida, a felicidade*”. Daí que, o incremento das actividades de docência, de serviços à comunidade, e de I&D permitem alargar as áreas de influência de cooperação com a comunidade, ajudando a consolidar o seu espaço de acção e de poder, o poder do conhecimento. Mais ainda, tal acção tem vindo a resultar da difusão e da inovação, baseadas na troca de informação, na vizinhança, no contacto entre indivíduos, bem como na aceitação (ou eventual rejeição) da inovação.

Se entendermos cada um das unidades como integradas em nós de um sistema dinâmico, gerador de um espaço alargado de influência, preenchido por diferentes tipos de fluxos, inter e intra-regionais, o espaço de relação acaba por ser constituído pela fusão de ambos. Esta construção abona a favor do reforço do sistema central e do seu alargamento consecutivo. De facto a construção de novos espaços sociais, de saber e de conhecimento, estruturados em constelação de ‘nós’ e de redes de relação, dinamizados por actores de diferente

formação e por projectos e realizações de natureza formativa e investigativa, baseados no capital cultural das equipas de formação e de investigação, estão a reforçar os circuitos de informação actuais.

Esta rede de ensino superior, pelo contributo dos “*factores intangíveis*” (Friedman, 2005, 366) baseados na difusão de boas práticas e no uso das tecnologias, têm funcionado como promotores do desenvolvimento económico e da mudança, e acompanham as iniciativas do sistema político na luta pelo desenvolvimento territorial e social. Em simultâneo vão criando os seus espaços de poder, de âmbito regional e nacional, contribuindo quer para o processo de democratização do ensino e da sociedade mas, também, do desenvolvimento social e cultural das populações, na procura crescente da sua autonomia.

Note-se que a expansão da actividade dos homens em relação aos homens, pela troca de bens ou de serviços e pela troca de informação e de símbolos (Perroux, 1987, 56) estão na origem da mudança social e de processos complexos geradores de alterações estruturais profundas e de modificações ao nível dos comportamentos e das mentalidades (Birou, 1978, 94), dos papéis sociais e das formas de desempenho, cujos resultados são extensivos a toda a sociedade. Para tanto a formação de recursos humanos pelas instituições de ensino superior, constitui um dos pilares fundamentais da “*modernização humana, cultural, económica e social de um país*” (Carneiro, 1998, 23) cabendo-lhes desempenhar um papel vital no apetrechamento e contínuo aperfeiçoamento das lideranças regionais capazes de romper o círculo vicioso do subdesenvolvimento.

Daqui decorre que, toda e qualquer desigualdade do desenvolvimento sócio-económico implique resultados distintos e progressos diferenciados, transformando frequentemente as hierarquias tradicionais, em hierarquias renovadas, que garantam para além do desenvolvimento económico, o desenvolvimento pessoal e dos valores da própria sociedade (Perroux, 1987, 72). Nesta acção contribuem vários factores, que não só o de natureza económica e educacional, as boas práticas empresariais e nos serviços e a formação especializada que facilite a difusão do conhecimento e a inovação que venha a contribuir para a emergência de novas dinâmicas sociais, que estimulem o desenvolvimento regional e a modernização da sociedade.

Embora tendo presente as manifestações relacionadas com a evolução e a expansão do conhecimento, a acção e a política educativa não se podem desligar dos contextos institucionais e sociais que afectam os diversos cenários, educacionais, culturais e outros, que condicionam a acção reformista e inovadora das instituições educativas. Sem esquecer que “*o investimento educativo é, assim, uma condição essencial do desenvolvimento económico e social a longo prazo e deve ser protegido em períodos de crise.*” Neste aspecto cabe realçar as tarefas de inspecção, de avaliação, de acreditação como mecanismos complexos de regulação, acarretam benefícios para as instituições, os alunos, os cidadãos e o país, na senda do seu progresso e desenvolvimento. Tal corresponde a um desafio constante e actual ao sistema de ensino superior tal como é referido em estudo da OCDE (2008)¹⁷:

“Il y a une certaine tension entre la poursuite de la production de savoir en tant qu’objectif institutionnel autodéterminé et l’assimilation de l’enseignement supérieur à une priorité nationale telle que définie dans les buts et objectifs du système. L’objectif, du point de vue de la gouvernance, est alors de concilier les priorités des établissements et les buts économiques et sociaux plus vastes des pays. Cela implique d’établir dans quelle mesure la poursuite des premiers contribue à la réalisation des seconds, ainsi que de clarifier la latitude dont disposent les établissements pour poursuivre leurs propres objectifs.”

A resposta das instituições de ensino superior aos muitos desafios que lhe são colocados tem vindo a consolidar o conhecimento como fonte de poder exercido pelas universidades tem em conta um conjunto de saberes, competências, especialização funcional e desempenho reconhecidos entre pares no mercado internacional, fortemente competitivo, em que atuam as organizações universitárias. Daí decorrem a construção de diversos parâmetros e grelhas internacionais usadas na construção de rankings e a situação alcançada na referida escala.

17 OCDE (2008) - *Enseignement supérieur pour la société de la connaissance. Examen thématique de l’OCDE sur l’enseignement supérieur: Rapport de synthèse*. Paris, OCDE, 4.

Referem-se os indicadores usados pelo “*The Times Higher Education*” (2013)¹⁸:

- *Research: volume, income and reputation (30 per cent)*
- *Citations: research influence (30 per cent)*
- *Teaching: the learning environment (30 per cent)*
- *International outlook: people*
- *and research (7.5 per cent)*
- *Industry income: innovation (2.5 per cent).*

A reunião dos diferentes indicadores relativos ao desempenho das organizações de ensino superior é uma *marca* que cada uma delas assume conferindo-lhes um estatuto de reconhecimento pelos seus pares e sociedade que se transmite no recrutamento de alunos, docentes e investigadores, na cooperação com as empresas, no reforço e afirmação da garantia de qualidade do ensino, formação e investigação e na captação de receitas próprias indispensáveis à sua afirmação no mercado competitivo da formação e da cooperação com as empresas e sociedade de interesse comum para as Universidades.

Este o cenário actual em que a expansão do mercado internacional da educação alimentado por “*uma lógica publicitária fundada na reputação e ‘branding’ dos estabelecimentos de ensino, ou seja nas operações de comunicação do valor da marca dirigida à ‘clientela’ estudantil*”. Daí que (Martin e Ouellet, 2012, 5) considerem:

“Les institutions d’enseignement mettent en place des mécanismes de gestion du risque inspirés de la gouvernance actionnariales au sein des entreprises privés. Cette logique, loin d’évaluer ou d’améliorer la ‘qualité’ du savoir, a pour effet de lui substituer una autre variable, cela de la marque de commerce ou du branding”.

Trata-se de um nova postura que tende à estruturação do mercado mundial de ensino superior com as suas reputações, hegemonias e dependências, bem conhecidas na história da humanidade.

18 <http://www.timeshighereducation.co.uk/world-university-rankings/2013/one-hundred-under-fifty> 2DEZ13ce

Como as demais organizações sociais, sobretudo as que pretendem actuar neste mercado global, as instituições de ensino superior que queiram prosseguir estes trilhos, têm necessidade de ajustar os seus modelos de governação às solicitações deste espaço onde se inserem os seus clientes: alunos, professores, empregadores, e os pares com os quais pretenda disputar a sua hegemonia ou cooperação. Assim, não esquecendo a acção das grandes Universidades, há espaço para outras instituições que prossigam a sua missão contribuindo para a resolução de problemas específicos do meio e da sociedade onde se inserem.

Este é mais um desafio para as escolas de pequena e de média dimensão que continuam a ter um papel preponderante na sociedade desde que prossigam (Delors, 1996, 150), a sua missão específica e desempenho de quatro funções essenciais:

- “1. Preparar para a pesquisa e para o ensino.*
- 2. Dar formação altamente especializada e adaptada às necessidades da vida econômica e social.*
- 3. Estar aberta a todos para responder aos múltiplos aspectos da chamada educação permanente, em sentido lato.*
- 4. Cooperar no plano internacional.”*

Mais ainda, conclui o referido texto (loc. cit.): *“Deve, também poder exprimir-se com toda a independência e responsabilidade acerca de problemas éticos e sociais — como uma espécie de poder intelectual necessário para ajudar a sociedade a refletir, compreender e agir.”*

Estes são alguns considerandos que embora datados no tempo continuam a marcar o rumo das instituições de ensino superior, em particular das Universidades cuja missão continua a ser a de saberem responder às de mutações do sistema de ensino, das empresas e da sociedade, sem encontrarem propostas universais para ultrapassar as muitas dificuldades que registam os sistemas educativos na actualidade. Se o aumento da da qualidade a regulação, o diálogo institucional e a participação acrescida dos parceiros sociais constituem marcas da sua actuação presente, o conhecimento dos contextos e da sua evolução no tempo constituem memórias vivas para a sua actuação e adaptação ao futuro.

Capítulo III. Da Governação pública

1. Administração

Os problemas que hoje se colocam ao cumprimento da missão do sistema educativo no seu conjunto e aos seus subsistemas decorrentes das opções de natureza político-estratégica, da modernização dos sistemas sociais, da universalização do ensino e da democratização das sociedades, pesam na adopção das políticas educacionais que atendam aos interesses e às necessidades da população e dos seus diferentes grupos sociais. Contudo a disponibilidade de recursos ou a sua desigual distribuição no território constituem entraves que afectam a gestão corrente desses sistemas particularmente no que respeita a autonomização, descentralização e desconcentração das estruturas de gestão educacional.

1.1. Princípios gerais

O conjunto destas questões remete-nos para a questão da autonomia institucional e da participação da colectividade e para os desafios que se levantam às práticas de gestão que têm em consideração as exigências crescentes de democratização, da participação e da organização das diferentes estruturas educativas. No seu conjunto estas dependem da configuração administrativa do sistema, da sua burocratização e da ausência de respostas concretas aos problemas relacionados com as assimetrias regionais e nacionais do desenvolvimento sócio-económico e cultural.

No topo destas questões coloca-se o modelo de administração pública e do management educacional pelo que a resposta a algumas destas questões exige uma referência aos atributos da administração em geral e aos contributos científicos que têm permitido a sua evolução no tempo. Nestas circunstâncias falar de administração obriga, antes de mais, a clarificar este conceito relativo ao exercício de direcção, de gestão ou de governação. Para Birou (1978, 23), a administração é a actividade que consiste em gerir e em fazer funcionar instituições, empresas ou qualquer organização económica e social pública ou privada. Por sua vez Sumpf e Hugues (1973, 11), falam-nos de

administração como o “conjunto de relações sociais estabelecidas num grupo..., relativas à prossecução de uma produtividade mais racional, porque assenta num conjunto de decisões e na harmonização das motivações de todos os membros do grupo.”

Entendida como uma condução racional das actividades no seio de uma organização, a administração prevê o exercício de um conjunto de tarefas que garantem a consecução dos grandes objectivos a atingir por qualquer grupo organizado. Esta afirmação recorda-nos, que no decurso da evolução da própria sociedade, registaram-se diversas etapas decisivas com particular destaque para a revolução industrial e a mecanização subsequente que permitiu aumentar a produtividade manufactureira e a produção das grandes unidades laborais. Em função dos resultados e da divulgação das práticas de gestão manufactureira e industrial, a administração do Estado acabou por adoptar certos princípios de gestão aplicados, essencialmente, às tarefas de interesse colectivo. Daí as referências seguintes que se baseiam na evolução das teorias da administração que surgiram no início de Novecentos quando o engenheiro de empresas, Frederick W. Taylor publicou, em 1911, um trabalho relativo aos “*Princípios da administração moderna*”.

As características fundamentais da designada “era industrial” assentavam em:

- saber fazer e repetição de tarefas,
- autoridade/ hierarquia,
- uniformidade de execução e quantidade do produto.

Dando ênfase às tarefas e pensando, sobretudo, no aumento da produtividade e na realização dos trabalhos rotineiros dentro da empresa, pela adaptação e treino do operário ao trabalho que deve executar, Taylor assinalou alguns princípios fundamentais que ainda hoje se aplicam às organizações modernas (P. Benítez, 1986, 26). Destes, destacamos:

- “cada actividade laboral deve ser estudada de modo a definir-se a melhor maneira de a realizar. Uma vez definida essa actividade deve ser dado a cada trabalhador uma instrução escrita quanto ao modo de fazer o seu trabalho;

- cada trabalhador deve ser seleccionado com base em critérios objectivos de forma a atingir uma maior eficiência. Na fase seguinte deve garantir-se um aperfeiçoamento específico e um aperfeiçoamento contínuo;

- é necessário um sistema de controlo a fim de garantir que toda a actividade seja realizada de acordo com o plano previamente estabelecido;

- deve haver uma separação nítida entre planeamento e execução. A elaboração do plano cabe à direcção e a sua execução ao trabalhador”.

Mais tarde, em 1916, um outro engenheiro, Henry Fayol, num trabalho sobre “*Administração industrial e geral*”, soube demonstrar que em todas as organizações existem uma série de funções de cuja inter-relação e eficácia depende o êxito de qualquer instituição. Contrariamente à anterior, conhecida pela “*teoria da administração científica do trabalho*” (ou do “*homem-máquina*”) a “*teoria clássica*” de Fayol, para quem a administração consistia num conjunto de tarefas: prever, organizar, dirigir, coordenar e controlar (ou já, “*planificar, organizar, seleccionar, dirigir, coordenar, informar e orçamentar*” - POSCORB - segundo Gulik e Urwick), com vista ao bom desempenho da empresa consubstanciada no desempenho de seis funções principais: “*técnica, comercial, financeira, segurança, contabilidade e administrativa*”,

Passando a dar maior atenção à estrutura organizacional das empresas, estas deviam pôr em execução:

- Especialização das incumbências
- Estandartização¹⁹ do rendimento
- Unidade de comando
- Centralização da tomada de decisões.

Complementarmente, assinalou como funções essenciais da administração, as seguintes:

- técnicas, relativas à produção de bens e serviços,

19 Tendo por base a recolha de “standards” – “Corresponde ao ao que seria desejável que se atingisse com as actividades desenvolvidas pela organização.” – SEAV/SIC/IGF:Ministério das Finanças

- comerciais, destinadas à compra e venda de matérias,
- financeiras, relacionadas com a gestão de capitais,
- segurança, abrangendo a protecção de pessoas e bens,
- contabilísticas, relacionadas com a contabilidade da empresa,
- administrativas.

O exercício desta última função engloba as seguintes fases: previsão, organização, direcção, coordenação e controlo. Devido à evolução das tarefas e das próprias organizações sociais, hoje em dia as funções relativas à administração das organizações sociais têm vindo a aumentar, contando actualmente o ‘management empresarial’ com novas funções. Destas, destacamos: previsão, planificação (que compreende várias fases no seu processo, desde a recolha de dados, à definição de objectivos e à elaboração de planos e de programas), organização, direcção e coordenação, motivação, comunicação e avaliação (cf: Ghilardi e Spallarossa, 1988).

Convirá recordar que o desenvolvimento das sociedades industriais e a especialização crescente das funções e das organizações sociais, sugeriu novas propostas relativas ao modo de condução racional dessas actividades, levando ao aparecimento de novos contributos teóricos. Dentro destes, destacamos a abordagem sugerida por Max Weber (cf: Cruz, 1989), ao enunciar o “*modelo burocrático de administração*”, em que assinala a necessidade da racionalização das actividades económicas e sociais, através da criação de órgãos especializados dotados de autoridade legal e racional.

O poder exercido por esses órgãos privilegia a hierarquização, bem definida (pela dependência dos cargos e não das pessoas, como sucedia no caso da submissão tradicional e carismática) e a divisão do trabalho social, com base numa especialização funcional, através da departamentalização. Igualmente necessárias serão a ingressão e a progressão na carreira, assentes na competência técnica e não noutros privilégios sociais, tais como relações familiares, amizades ou no carisma pessoal.

Tais procedimentos, são legitimados por regras formais, que definem com precisão os direitos e deveres de cada trabalhador, garantindo assim a objectividade e as relações impessoais entre os diferentes membros da organização. A existência de vínculos

administrativos, impedindo a prominência dos direitos pessoais, deve apontar para o cumprimento de grandes objectivos comuns que orientam as organizações burocráticas. Por outro lado, a previsibilidade do seu funcionamento constitui uma das últimas características destas organizações, que reservam para o centro delas, a responsabilidade da decisão, da inovação e da coordenação de toda a actividade e informação, respeitante ao seu conjunto.

O modelo burocrático, na sua essência marcado pela racionalidade, eficácia e eficiência do trabalho humano, conjuntamente com o enunciado das anteriores “teorias clássicas da administração”, acabou por se revelar sede de inúmeras disfunções relacionadas com a despersonalização, o formalismo, a rotina e a resistência à mudança - centradas, essencialmente, na estrutura e no funcionamento das organizações sociais, acabou por mostrar, ainda durante os anos trinta, a necessidade de se repensar o seu funcionamento, dando maior ênfase às pessoas que as servem. Para tanto contribuíram as experiências efectuadas na Western Electric (estudos de Hawthorne), por Elthon Mayo (em 1942), que mostraram como “*a conduta do trabalhador não depende tanto da sua personalidade mas sim do grupo laboral onde se insere*” (Puelles-Benítez, 1986, 27). Por outro lado realçaram “*a importância da comunicação como elemento fundamental para evitar os conflitos nas organizações*” (loc. cit.). Esta postura favorece a compreensão das necessidades sociais dos trabalhadores, a motivação, o comportamento em grupo e a satisfação profissional das necessidades humanas (das fisiológicas, às de auto-realização), podendo carrear um acréscimo da produtividade por parte dos elementos de qualquer empresa.

As propostas contidas na “*teoria das relações humanas*”, de Elthon Mayo, foram enriquecidas com o enunciado de novos contributos relativos ao comportamento organizacional, dando ainda maior ênfase às pessoas, aos aspectos práticos da administração e aos seus resultados. Referimo-nos à análise comportamental representada pelas “*Teorias do X e do Y*”, de Douglas Mac Gregor. Defendeu Mac Gregor (*Teoria do X*): a grande repugnância do ser humano pelo trabalho e mudança, o desinteresse em assumir responsabilidades de direcção e de procurar acima de tudo a segurança, pouco lhe interessando, dado o seu carácter egoísta e ambição reduzida, os objectivos da organização. Estes pressupostos serviram ao autor para procurar justificar, através

de outro enunciado: a *Teoria do Y*, a integração do homem nas organizações, a sua motivação e interesses.

Novamente, de Puelles-Benítez (1986, 28), transcrevemos alguns dos princípios básicos desta última teoria:

- *“o trabalho é tão importante para o homem como o jogo, a diversão ou o descanso. Segundo circunstâncias que podem variar, o trabalho pode constituir uma fonte de satisfação (caso em que o fará voluntariamente) ou um castigo (caso em que o evitará),*

- *o controlo e as sanções não são os únicos meios para que o homem prossiga os fins da organização. A satisfação induzida pelas características da personalidade (...) são um estímulo para a actividade laboral,*

- *a capacidade de imaginação, de engenho e de espírito criativo existem em grande número de indivíduos. Se o homem encontra as condições adequadas para desenvolver estas capacidades então não só as reunirá como tentará assumir a sua responsabilidade,*

- *no estado actual das organizações, a capacidade intelectual do ser humano só é utilizada parcialmente”.*

A evolução das organizações sociais na actualidade tem vindo a sugerir novas pistas para a sua interpretação e análise. Assim, diversos contributos têm surgido nos últimos anos, acompanhando o interesse destas na vida das sociedades, bem como a sua complexificação recente. Entre as novas propostas, salientamos a *“teoria geral dos sistemas”*, que considera a administração como um sistema, de variáveis múltiplas e dinâmicas, como um todo dinâmico, que tem em conta os diferentes elementos da organização, como um todo de partes interligadas, relacionadas entre si e orientadas para os mesmos objectivos.

Esta perspectiva considera a organização como um todo, com estrutura e identidade própria, que exige a fixação de um conjunto de etapas:

- Planeamento, informação,
- Fixação de objectivos

- Planeamento e organização;
- Informação e controle.

Não sendo inovadora no domínio do estudo das organizações sociais, contempla igualmente as relações entre estas e o seu meio envolvente e a sua modificação através de mecanismos complexos de auto-regulação. Tal acontece, principalmente, com os sistemas abertos, conhecidos pela sua capacidade de adaptação e de reacção ao meio retroacção - que permite a adaptação contínua do produto final às necessidades do próprio meio, a continuidade e a sobrevivência das organizações sociais. Caso tal não se verifique, predomina a certeza, a previsibilidade, o planeamento e o controlo cerrados, característicos dos sistemas fechados e das teorias clássica e burocrática da administração.

O enunciado destes pressupostos teóricos, referentes à teoria geral da administração, não esgota o enunciado de outros pressupostos, nomeadamente a “*teoria da contingência*”, que defende não existirem “normas ideais” – *no one best way* - para dirigir as organizações sociais, já que estas dependem, essencialmente, de factores contextuais. Tal perspectiva retira o enfoque da apreciação interna das organizações sociais para o seu exterior, sugerindo que o seu desempenho decorre, sobretudo, da adaptação das organizações sociais às mutações externas.

Pelo seu interesse transcrevemos de Pereira (2007, 35), as diversas condições que do ponto de vista ambiental externo, afectam o desempenho das organizações:

- *“Condições tecnológicas. Necessidade sentida pelas organizações de adaptar-se incorporando novas tecnologias inovadoras criativas e dinâmicas, para não perder competitividade;*
- *Condições legais. Constituem a legislação vigente que afecta as organizações, apoiando-as ou impondo restrições à sua actuação;*
- *Condições políticas. São as decisões e definições políticas globais, comunitárias, estatais ou municipais que influenciam as organizações e orientam as condições económicas;*

- *Condições económicas. Consistem na conjuntura que determina os períodos de desenvolvimento ou retroação económica e que condicionam fortemente as organizações, e.g., inflação, taxa de crescimento económico e taxa de desemprego;*

- *Condições demográficas. São aspectos demográficos que condicionam e determinam as características do mercado actual e futuro, como e.g., a taxa de crescimento e a caracterização da população por sexo, idade, religião, etc;*

- *Condições ecológicas. São todas as condições relacionadas com o ambiente natural que envolve a organização, tais como, poluição, clima e transportes;*

- *Condições culturais. A forma como a cultura se relaciona com as organizações.”*

No que ao ambiente interno diz respeito, ou ambiente de tarefa, as organizações, nomeadamente os estabelecimentos de ensino superior, registam também a presença de:

- *“Fornecedores. São aqueles que fornecem os recursos necessários para a organização funcionar (recursos financeiros, materiais e humanos);*

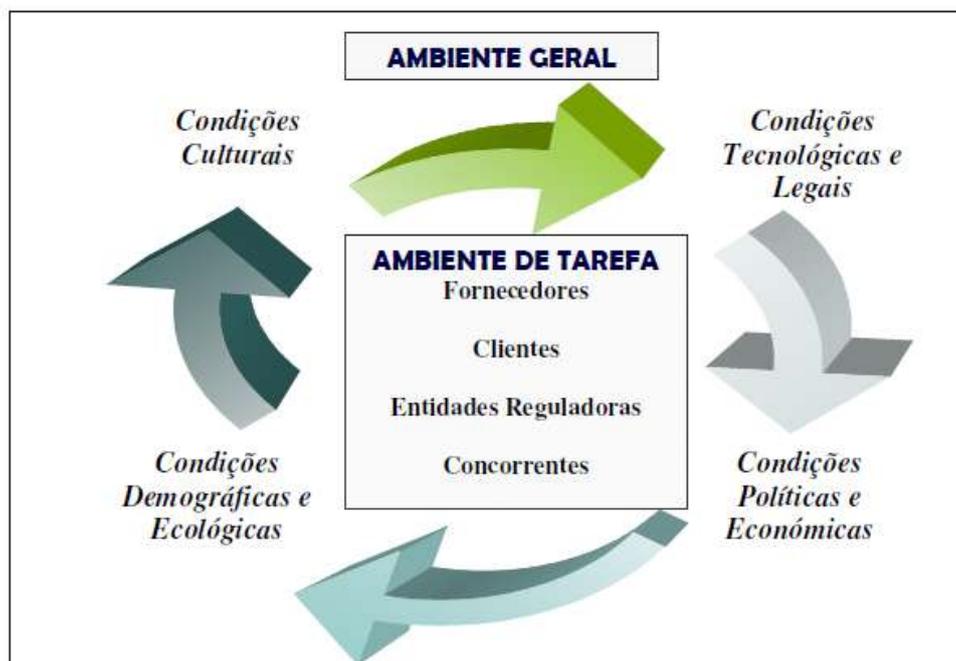
- *Clientes. São os consumidores dos outputs da organização;*

- *Concorrentes. Disputa contínua com outras organizações, no que respeita a recursos e clientes;*

- *Entidades reguladoras. Sujeição a outras organizações que regulam e fiscalizam as suas actividades, tais como sindicatos, órgãos reguladores do governo e organizações não governamentais.”*

Para além destas outras reflexões têm vindo a surgir dando corpo a novas abordagens teóricas tais como as “teorias da anarquia” da “democracia”, da “arena política” e outras. Como assinala Estevão (1996, 212), como as demais organizações sociais são “sistemas políticos” com “contextos sociais atravessados por relações de poder (...)”. Neste caso assemelham-se a, ““arenas políticas’ que albergam uma variedade complexa de indivíduos e de grupos”, a ““coligações de interesses’ que têm diferentes metas, valores, crenças e percepções da realidade, onde se intersectam, na luta pelo poder, racionalidades plurais que destroem, por seu turno, o mito da racionalidade do modelo ‘one best way’”.

A organização e os seus ambientes



In: Pereira, 2007, 36

A discussão dos novos paradigmas da administração na actual “era social”, dá particular ênfase a:

- aprendizagem ao longo da vida,
- socialização no trabalho,
- integração em redes,
- liderança efectiva,
- colaboração entre os membros,
- primazia à Qualidade.

Estes aspectos estão relacionados com as novas abordagens organizacionais, nomeadamente a de Mintzberg (1995), que considera, nomeadamente, a estrutura, complexidade, formalização e centralização, sistemas de planeamento e de controlo, contingência externa. Expressando aspectos distintos dos escritos já referenciados, Mintzeberg, olhando para a mudança da realidade envolvente, considera os seguintes factores de contingência: idade, dimensão da organização, sistema técnico utilizado no centro operacional, ambiente - estabilidade, complexidade, diversidade e hostilidade, relações de poder.

De acordo com Pereira (op. cit., 2007, 57), sendo a idade e a dimensão os factores que mais condicionam a organização, transcrevemos entraves seguintes:

- *“Quanto mais velha é uma organização, mais o seu comportamento é formalizado;*

- *Quanto maior for uma organização, mais elaborada é a sua estrutura. Quanto mais especializadas forem as suas tarefas, mais diferenciadas serão as suas unidades e mais desenvolvida é a sua componente administrativa;*

- *A estrutura da organização reflecte a idade de fundação do seu sector de actividade;*

- *Quanto maior é a organização, maior a dimensão média das suas unidades, e mais formalizado é o seu comportamento.”*

Na sua configuração e desempenho estas são os traços essenciais das organizações públicas, marcadas por uma forte componente burocrática e que têm alimentado o cumprimento da sua missão e desempenho. Se aplicados ao domínio educacional permitem contemplar outras dimensões: humana, sócio-política, pedagógica e económica e dão corpo a um outro paradigma, multidimensional. Este tem associado afirmação de um modelo de gestão, democrático, humanista e participativo, que tem em consideração:

- desenvolvimento económico e o desenvolvimento humano,
- promoção do acesso e do sucesso académico,
- harmonia entre a quantidade e a qualidade,
- inclusão social da população escolar,
- inserção institucional da organização escolar e a inserção profissional dos seus diplomados.

O mesmo paradigma pugna ainda pelo melhor desempenho das organizações e serviços de natureza educacional, nomeadamente os de carácter regulador do sistema, favorável ao estabelecimento de um clima organizacional favorável à mudança e à participação colectiva dos actores sociais que partilham as mesmas medidas de política educativa. Na sua essência esta contempla, nas áreas específicas da educação, formação e ciência as orientações do Governo e por isso reveste aspectos distintos consoante a alternância democrática e a alteração

das condições contextuais de governação. Daí decorre, contudo, a necessidade de um tratamento técnico das mudanças operadas quer no sistema quer na sociedade que permita, a qualquer momento, as melhores opções políticas face às exigências do sistema, tarefa a que o planeamento educacional deve saber responder. Os atributos que o devem identificar reforçam o seu carácter:

- dinâmico: permeável a mudanças internas dentro da organização e a um melhor aproveitamento dos seus recursos humanos,
- inovador: facilitador dessas mudanças,
- eficaz: garantindo os melhores resultados face ao planeamento realizado,
- estável: independentemente das flutuações políticas.

Estes são alguns dos atributos embora aprofundados pelas escolas requerem uma ligação aos serviços centrais de coordenação técnica e administrativa, onde cabem os serviços de Inspeção a quem cabe, nomeadamente, o acompanhamento e o controlo do sistema educativo, no que respeita ao cumprimento da legislação; a execução disciplinar; o desempenho das organizações escolares particularmente no que se refere à eficiência administrativo-financeira, à avaliação dos estabelecimentos de ensino e auditoria²⁰. Esta acção é frequentemente apoiada pela ameaça de sanções e pode tomar a forma de leis, formas de controlo e regras impostas pelo governo, mas podendo também assumir a forma de leis privadas, normas e auto-regulação.

Como nota Tedesco (in: Caillods, 1989, 331), “*a função do Estado não deverá ser a de impor um modelo cultural determinado mas a de encorajar o recurso a valores e a formas de organização reflectindo um acordo essencial*”, reconhecendo-se como essenciais a solidariedade, a criatividade, a participação e a eficiência. Na actualidade novos conceitos e propostas têm vindo a afirmar-se: a “*accountability*” associada à transparência e à responsabilidade social dos estabelecimentos de ensino, em particular com os de ensino superior superior e a “*adhocracia*”, conhecida pelo baixo grau de formalização

²⁰ Entendida como exame e avaliação da actividade de uma organização, baseada num determinado contexto ou referencial, e cujos resultados devem conduzir a uma melhoria dos resultados.

registada – geralmente em unidades de projecto – mas com elevado grau de especialização dos seus elementos.

Note-se que a administração dos sistemas de ensino pressupõe, igualmente, a aplicação de alguns princípios reconhecidos como indispensáveis à boa gestão. Destacamos a propósito: divisão do trabalho, autoridade e responsabilidade, disciplina, unidade de comando e de direcção, subordinação dos interesses individuais aos colectivos, centralização, hierarquia, ordem, equidade e estabilidade (Costa, 1996, 29). Mais ainda, o sistema educativo no seu conjunto e as escolas em particular, funcionam como complexos sistemas abertos, com elevada interacção com o ambiente.

Nestas circunstâncias a administração escolar surge como uma operação complexa identificada com as diversas funções das organizações sociais e muito relacionadas com o seu meio ambiente. Assim o conhecimento da comunidade onde a escola se insere constitui uma das primeiras condicionantes da decisão estratégica e da orientação global das actividades a desenvolver pela escola. Recorde-se que o sistema de decisão política deve compreender diversas funções como o planeamento, a informação e o controlo, integrando o sistema operativo todos os órgãos responsáveis pela realização e execução dos planos e programas e pela gestão dos recursos materiais, humanos, técnicos e económicos que fazem parte da administração central e local.

No que às estruturas educacionais diz respeito as características de natureza organizacional e pedagógica das instituições escolares devem saber responder às necessidades do seu público funcionando como agentes de mudança que permitam substituir a transmissão dogmática dos saberes, os métodos de ensino autoritários predominantemente didácticos (indutores de passividade), a pouca criatividade e a reprodução cultural, por uma maior participação e contribuição de todos os agentes e actores no desenvolvimento do próprio sistema educativo. No seu todo este desempenha uma tripla acção:

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

- assumir, conjuntamente com a família e os meios de comunicação social, como um poderoso agente de socialização;

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

1.2. Orientações recentes

O envolvimento e participação dos cidadãos na gestão das organizações sociais constitui um dos requisitos fundamentais para o seu funcionamento ao implicar um envolvimento pessoal no cumprimento dos objectivos e colaboração em tomadas de decisão que dizem respeito ao grupo e aos seus elementos. Em regra estes estão animados por sentimentos de identificação, de pertença e por laços de solidariedade, levando-os geralmente a ajustar os seus comportamentos aos interesses colectivos.

Se atendermos às organizações de natureza educacional, Sarmiento (1997, 557) defende a “*construção de uma administração participativa da educação*” atitude que:

“passa pela definição de níveis de responsabilidade e pela construção de dispositivos que assumam o território como nível de administração”, ou seja, a “ultrapassagem de uma lógica predominantemente vertical e compartimentada da administração, para uma lógica predominantemente horizontal e integrada, aos diferentes níveis (central, regional, municipal, de ‘território educativo’ e de estabelecimento de ensino”.

Já Azevedo (1994, 31) considera que na acção educativa, “*o grande desafio que se coloca às políticas de educação é o de manter vivas dinâmicas de reforma permanente e de ajustamento contínuo, gerindo social e politicamente a instabilidade daí decorrente, ou seja, conquistando a sociedade para a participação nos processos de mudança*”.

Esta última posição assenta no pressuposto da existência de um “paradigma multidimensional”, num tipo de abordagem multidisciplinar que contempla as transformações operadas no sistema educativo nas suas diversas dimensões: humana, sócio-política, pedagógica e económica. Assim sendo e tendo presente a prevalência da dimensão humana sobre todas as demais, torna-se necessário o acompanhamento dos modelos de organização educacional garantindo que estes assumam

uma estratégia educacional, que sem pôr em causa o equilíbrio dos sistemas sociais e o educativo, garanta um adequado desenvolvimento económico e repartição da riqueza, a promoção das igualdades de acesso e de sucesso educativos, a harmonia entre a quantidade e a qualidade do ensino, a satisfação das necessidades básicas e profissionais da população docente e discente, a adequada inserção das instituições escolares no tecido social económico e cultural e a afirmação de um modelo de gestão, democrático, humanista e participativo.

A aceitação destes pressupostos atesta a emergência de uma nova fase de administração pública e das suas estruturas educacionais, identificada com o “*New Public Management*” (NPM) que relança um conjunto de preocupações da ciência administrativa, consentâneas com as necessidades da população e a as responsabilidades dos sistema político assumidas perante os cidadãos eleitores. De forma geral os cidadãos reclamam, da parte dos serviços públicos, um desempenho eficaz e eficiente, de qualidade que responda às necessidades dos clientes e de toda a população em geral.

Pelo seu interesse transcrevemos de Costa, Pereira e Blanco (2006, 203-204), as principais características desta nova gestão pública (NGP):

“O crescimento das expectativas e necessidades dos cidadãos em muitos países tem induzido a uma nova orientação na prestação de serviços por parte da administração pública para responder a esta crescente exigência social. A qualidade dos serviços prestados bem como a satisfação do cliente são o centro desta nova orientação. Este facto veio impulsionar a realização de reformas na administração pública de variados países marcadas pela necessidade de melhorar a eficácia e eficiência das suas prestações. Este tipo de reformas designou-se por New Public Management – Nova Gestão Pública (NGP) e inclui mudanças nos procedimentos utilizados e alterações nas estruturas da organização do sector público com o objectivo de conseguir que funcione melhor (...).”

A busca sistemática das melhores práticas do sector privado empresarial e a sua aplicação à Administração Pública, tendo começado a ser praticada nos Estados Unidos, nos anos 60, é hoje um desiderato de quase todos os Estados. A esta fuga para as formas de gerir e para o direito privado na prestação dos

serviços públicos, característico da NGP, são-lhe atribuídas as seguintes propostas (Olias, 2001):

- *Redução do tamanho do Sector Público;*
- *Maior autonomia e responsabilidade dos gestores (agência);*
- *Empowerment (Delegação e Descentralização);*
- *Reinventing Government (Reengenharia);*
- *Ênfase nos resultados e na necessidade de serem medidos (Indicadores de Avaliação);*
- *Equilíbrio financeiro (Utilizador-Pagador);*
- *Orientação para os clientes;*
- *Formas de contratação de pessoal mais flexíveis;*
- *Qualidade na prestação dos serviços públicos;*
- *Transparência da informação (Accountability);*

A concretização desta nova atitude de gestão tem sido efectuada de várias formas: privatizações; alienação de participações públicas a privados; abertura de mercados antes reservados; concessões de serviços públicos a privados; constituição de sociedades comerciais para gerir serviços públicos; criação de empresas públicas com estatutos específicos; criação de entidades ‘quasi-empresas’: institutos, fundações, agências; parcerias público-privadas e recurso a sofisticados processos de engenharia financeira.”

Complementarmente ao anteriormente assinalado, transcrevemos de M. Charbonneau - *Dictionnaire Encyclopédique de l'Administration Publique* – uma nota sobre o mesmo²¹:

“Le nouveau management public est un modèle de gestion de l'administration publique érigé en opposition au modèle de gestion bureaucratique. Comme le soulignent Gow et Dufour (2000), lorsque le nouveau management public ne conduit pas l'administration publique à délester ses activités, par un recours à

²¹http://www.dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/17/Index_par_mot.enap?by=word&i d=50

l'impartition, à des partenariats public-privé et à la privatisation, il incite les instances politiques à miser sur la professionnalisation des gestionnaires de l'administration publique pour réformer la bureaucratie et à leur accorder une plus grande marge de manoeuvre en contrepartie d'une imputabilité accrue à l'endroit de la performance de l'administration.

Dans ce cadre, il est attendu des gestionnaires de l'administration publique qu'ils mobilisent les principes et les outils de gestion propres aux entreprises privées dans le but de fournir les résultats escomptés. En plus de s'appuyer sur la gestion par résultats, la concurrence entre les unités administratives et les incitations individuelles à la performance, le nouveau management public met l'accent sur l'efficience, le contrôle des coûts, la qualité des services offerts aux clients et la flexibilité organisationnelle. Le nouveau management public s'oppose ainsi aux principes de la bureaucratie que sont la centralisation, la continuité de la relation entre l'administration et les instances politiques, la prudence de même que la surveillance étroite des processus (Charih et Rouillard, 1997).”

Estas algumas das questões que se levantam à administração dos sistemas sociais e educativos e ao envolvimento da sociedade nos seus processos de gestão. Contudo as reformas administrativas do sector público, decorrentes dos efeitos de liberalização dos mercados, das restrições orçamentais, da privatização dos serviços públicos e da responsabilização acrescida da prestação de contas ('accountability'), tem dado origem a novas propostas de gestão da coisa pública. Para Broadfoot (2000, 44), esta apreciação engloba, a análise dos resultados face aos objectivos previamente estabelecidos permitindo que as organizações possam corrigir esses desvios entre o que foi antecipadamente estabelecido e o produto final.

Algumas noções recolhidas em documento da Inspeção Geral de Finanças ajudam a completar estas noções:

Accountability - “É a obrigação de prestar contas pelas responsabilidades assumidas e de justificar a utilização e gestão dos recursos empregues. As pessoas que aceitam esta obrigação são responsáveis pelos recursos e pelas operações que controlam perante quem tem a competência de fiscalizar esta obrigação. Assim, cada uma das partes é responsável pelo seu dever.”;

Empowerment - “É o processo pelo qual se atribui autoridade ou poder acrescido a um indivíduo ou grupo de pessoas no processo de tomada de decisão. Pode aplicar-se a cidadãos/clientes ou colaboradores através do envolvimento de uma pessoa/grupo e da garantia de um grau de autonomia nas suas acções/decisões. Reengenharia de processos”.

Chama-se a esta abordagem BPR (Business Process Re-engineering) ou simplesmente reengenharia de processos. A ideia do BPR é a de redesenhar totalmente o processo, permitindo dar um grande passo em frente ou realizar grandes rupturas. Uma vez implementada a mudança, deve-se retomar o processo de procura de oportunidades para a introdução gradual de melhorias contínuas para otimizar o processo. Podemos sempre fazer melhorias num processo existente através de pequenas adaptações (abordagem Kaizen). Em alguns casos, esta abordagem deixa de ser adequada para a realização dos objectivos e poderá ser necessário redesenhar todo o processo.”

Estes novos conceitos privilegiam uma administração pública marcada pela proximidade ao cidadão, pela eficiência e eficácia, pela melhoria dos serviços prestados, desburocratização dos procedimentos e adopção de métodos baseados na gestão empresarial. Estas perspectivas privilegiam a construção de sistemas abertos, o conhecimento dos resultados das operações, a exigência de consistência dos serviços e a participação dos cidadãos na construção de organizações sociais mais amigas e facilitadores do exercício dos direitos dos cidadãos. Tais alterações devem ainda facilitar o modelo estrutural, o funcionamento, a qualidade do serviço prestado e do seu pessoal.

Mais do que discussão dos aspectos acima referidos, importa salientar o contributo que o NPM tem vindo a assumir na governação pública, sobretudo em regimes políticos de natureza democrática onde se reclama a adaptação crescente das organizações às necessidades dos clientes e cidadãos que a ela recorrem.

Como assinala o *Dictionnaire Encyclopédique de l'Administration Publique*²²,

“Selon Caiden (1968): “*La notion de réforme est fondée sur la simple idée qu'il ne faut rien attendre des changements naturels et tout des moyens artificiels susceptibles d'améliorer un ordre donné de choses.*” Prossequindo, regista:

“Si toutes les organisations veulent améliorer l'atteinte de leurs objectifs, soit leur efficacité, ou encore le coût de leurs opérations et leur productivité, soit leur efficience, celles du secteur public doivent aussi se soucier des dimensions politiques de la vie administrative. Ainsi, les réformes des administrations publiques peuvent viser, au-delà des dimensions économiques, des objectifs concernant l'amélioration de la vie publique, comme l'élimination du patronage, de la corruption et du favoritisme, la représentativité du personnel, la participation des citoyens et des groupes, l'imputabilité et la transparence.”

No que aos sistemas educativos diz respeito, a aplicação destes princípios tem em conta a natureza da maior parte da rede de Universidades e dos Politécnicos que se identificam pela sua natureza comum, como “organizações públicas”, assim identificadas pelo *Dictionnaire Encyclopédique de l'Administration Publique*²³:

“Ce qui contribue à structurer une organisation publique, c'est donc sa mission, sa division formelle du travail et ses règles officielles, mais seulement dans la mesure où les membres de l'organisation y font appel dans leurs activités quotidiennes. Ils peuvent prendre appui sur d'autres assises pour agir collectivement. Il peut notamment s'agir de technologies (Barley, 1986; Dunleavy et autres, 2005), de normes qu'ils se sont données et auxquelles ils adhèrent (Kaufman, 1960), de rapports de pouvoir au sein de l'organisation (Crozier, 1963) ou de la nécessité de coopter des élites locales (Selznick, 1949).”

22

http://www.dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/17/Index_par_mot.enap?by=word&id=53 9NOV13

23

http://www.dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/17/Index_par_mot.enap?by=word&id=20 6NOV13

Tratando-se de organizações complexas, importa salientar que estas instituições de investigação e ensino apresentam um conjunto de atributos diferenciados de natureza:

- pedagógica, conducentes à realização das actividades educativas e de aprendizagem, em situação escolar formal e não formal;
- administrativo/organizacional, que garantem as funções e tarefas que tornam possível a subsistência da organização escolar;
- institucional, favorecendo a articulação das escolas com as entidades do meio em que ela se insere;
- científica, realçando a importância desta actividade na estruturação da comunidade académica e afirmação institucional;
- cooperação e abertura à sociedade, promovendo a participação com os parceiros sociais e o envolvimento das empresas e serviços em projectos de cooperação e desenvolvimento, nomeadamente além das fronteiras nacionais.

Tendo ainda presente a missão e projecto destas instituições, em Portugal integradas no 'sistema binário', o seu desempenho é condicionado pela conjugação de diversos factores internos e externos relacionados com a visão do projecto, as suas iniciativas e actividades; a estratégia organizacional pedagógica, científica e de abertura ao exterior, configurada num processo interactivo em que são chamados a participar os serviços e membros da sua comunidade interna e externa; o desempenho do seu corpo docente e discente; o reconhecimento pelos seus pares e sociedade.

A administração e gestão das unidades de ensino, formação, investigação de natureza universitária e de natureza binária, tem sido objecto de diversos estudos e referências por parte de investigadores e de instituições nacionais e internacionais, interessadas cada vez mais com as questões relacionadas com:

- Igualdade ou equidade,
- Qualidade do sistema,
- Eficiência do sistema.

Conforme foi referido (Arroiteia, 2008), a igualdade de oportunidades – equidade – constitui um dos pilares da democratização do ensino, processo que tem subjacente o conceito de 'direito à

educação' para todos os cidadãos e o estabelecimento de condições que permitam o cumprimento de um período de escolarização básica, ou de escolaridade obrigatória. Na prática, traduz-se na criação de condições de igualdade de acesso à educação, no acréscimo da frequência escolar, nos resultados do sucesso dos alunos e no aumento da participação dos cidadãos na vida da comunidade. Esta postura tem em conta a facilitação do acesso à escola a todos os cidadãos, o reconhecimento de que esta frequência é útil para o crescimento económico e social e o sentido de equidade, em termos de acessibilidade e diversidade da oferta e qualidade.

Pela sua oportunidade recordamos de (López, 2006, 38), a seguinte afirmação: *“En realidad la calidad es un concepto relativo asociado al proyecto institucional, a sus objetivos, finalidades y resultados, a sua eficiencia y costo, a sa aptitude para cumplir su compromiso social o bien para satisfacer las necesidades de sus usuario, destinatarios o clientes”*. Sendo um designio da Escola a qualidade assenta não só nos atributos do serviço mas também nas condições de acesso e de tratamento da população académica no seio do sistema. Daí a relevância das práticas de equidade no seio das organizações educacionais.

Do *Dictionnaire Encyclopédique de l'Administration Publique*, registamos o que o mesmo descreve sobre – *Equidade*²⁴:

“Une conception légale

“L'équité ne doit être comprise comme un synonyme d'égalité. Par contre, opposer les concepts d'égalité et d'équité serait sans doute contre-productif compte tenu de leur nécessaire complémentarité. Pour Aristote, dans Éthique à Nicomaque, l'équité correspond à “une forme supérieure de justice rendue nécessaire par la généralité des lois qui doivent tenir compte des cas ordinaires et non de l'exception “ (Saint-Arnaud, 1987, p. 161). L'hétérogénéité des situations empêche le législateur, aussi clairvoyant soit-il, de prévoir l'ensemble des possibles. Ainsi, l'égalité formelle ne permettrait pas d'instaurer une société où s'accomplirait l'idéal de justice.

24

http://www.dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/17/Index_par_mot.enap?by=word&id=33 13JAN14

En effet, alors que l'égalité oblige à juger et à traiter de manière égale ce qui est identique, obligation qui est d'ailleurs l'un des fondements de l'État de droit (Carré de Malberg, 2004), les situations ou les circonstances justifient parfois une prise en compte des cas d'exception à la règle générale, ce qui, par le fait même, introduit la considération d'équité.”(...).

Não se quedando, apenas, nesta referência, a mesma fonte assinala ainda outra das vertentes em que a mesma deve ser encarada (loc. cit.):

“Une conception socioéconomique

La question de l'équité est une préoccupation centrale pour de nombreux chercheurs puisqu'elle les amène à s'interroger sur la manière dont devraient être réparties les ressources d'une société entre ses membres, ce qui implique, à un moment donné, un positionnement moral et politique. Les principaux auteurs qui se sont intéressés à la question de l'équité, notamment Rawls, Sen, Dworkin et Roemer, semblent s'entendre sur un certain nombre d'idées, dont deux paraissent particulièrement importantes: le bien-être final n'est pas le critère ultime pour juger du niveau d'équité du système social mis en place, et l'individu a une responsabilité quant à son bien-être (Banque mondiale, 2005). Ces points seront approfondis après une brève présentation du modèle de Rawls.

L'équité est au cœur du travail du philosophe politique John Rawls (2004) qui soutient que celle-ci doit se comprendre en fonction de trois principes intimement liés :

une garantie des libertés fondamentales pour tous, ce qui implique que chacun aura les mêmes droits et devoirs de base;

- l'égalité des chances, c'est-à-dire que seul le mérite devrait distinguer les individus dans leurs possibilités de jouir des occasions offertes par une société;

- les seules inégalités qui devraient être maintenues sont celles qui avantagent les plus défavorisées d'une société.

Le premier principe renvoie au concept d'égalité formelle alors que le troisième vise l'amélioration du sort de ceux qui en ont le plus besoin, en prenant tous les moyens jugés nécessaires, mais

en évitant aussi de causer un tort excessif aux autres membres de la société. En vertu de ce troisième principe, une société pourrait mettre en place des dispositions particulières qui ne s'adresseraient qu'aux membres de certains groupes. Il y aurait donc différenciation de traitement.”

Quanto à qualidade do sistema, importa recordar que a expansão recente dos sistemas educativos, traduzida no alargamento da rede escolar e no aumento crescente da população escolar, provocando, nalguns casos, uma saturação dos equipamentos educativos, tem originado uma alteração crescente dos serviços educativos. Como em tempo foi assinalado (Arroteia, Pardal, Martins et al., 1995, 20), o seu uso,

“no discurso da política educacional e no discurso pedagógico é recente, vindo a impor-se por imperativos sociais e económicos, já que as expectativas da sociedade em relação ao seu próprio desenvolvimento (...), se transferem para a escola, considerando a educação factor decisivo de crescimento e de bem-estar social e atribuindo à escola responsabilidades na modernização da formação para a vida activa e na criação de estímulos e motivações para a educação permanente, bem como na igualização de possibilidades de sucesso no seio escolar”.

Difícil de definir e de agrupar num único indicador, a qualidade do serviço educativo deve constituir uma das constantes preocupações dos responsáveis pela política educativa. Este é um assunto do maior interesse na actualidade. Assim, se tivermos em conta a situação registada nos países em desenvolvimento, estes são confrontados com o acréscimo da sua população escolar e a democratização do sistema de ensino, sem restringir o acesso, a qualidade da educação e a inserção no mercado de trabalho. Assim, na sequência da expansão quantitativa dos sistemas de ensino e da importância reconhecida à educação como factor de mudança social, a qualidade manteve-se na agenda das preocupações da Unesco, lendo-se num documento do IPE (1988, 1), que reconheceu:

“parmi ceux qui dénoncent ‘la baisse du niveau de l’éducation’ et qui réclament des mesures pour améliorer la situation, on retrouve aussi bien des parents d’élèves, des enseignants et des employeurs que des administrateurs, des planificateurs et des responsables politiques. Dans de débat, il est

évident que tout le monde n'entend pas toujours la même chose par 'qualité de l'éducation' ". Mais, ainda, o conceito de qualidade é relativo e "en fait, les critères de qualité doivent résulter des objectifs du système scolaire concerné, lequel doit, à son tour, se fonder sur les conditions et les besoins du pays (...) les objectifs et les normes en matière de rendement ou d'excellence du système éducatif ne sont pas prescrits une fois pour toutes, mais ils doivent être revus à la lumière du processus de développement ".

Estas razões justificam que uma análise cuidada deste fenómeno deve ter em conta o contexto social, que determina os *inputs* do sistema educativo, mas também os processos pedagógicos e os resultados, respondendo às necessidades da população em geral e não apenas de algumas das suas 'élites'. Assim, a procura da qualidade nas aprendizagens escolares, tem vindo a orientar-se para novos conceitos que referem a "*excelência*" na educação como uma das metas a atingir pelos sistemas educativos.

De forma global a qualidade constitui uma das preocupações fundamentais dos governos, dos pais, dos professores e dos empregadores que acolhem a população diplomada. Para tanto terão contribuído a enorme segmentação do mercado de trabalho registada hoje em dia, bem como a constante mutação técnica e tecnológica que tem permitido à nossa sociedade construir a era da informação. Como parceiras deste processo as Universidades devem assumir como seus todos os parâmetros actuais que envolvam as suas funções e actividades, as relações com o exterior e o percurso académico e profissional dos seus alunos, a adequada utilização dos recursos e o alargamento progressivo do meio onde se desenvolvem.

Por sua vez o conceito de *Eficiência*, remete-nos para o processo que pretende caracterizar os resultados parcelares, conseguidos durante o desenrolar de qualquer processo educativo, de acordo com meios disponíveis e os investimentos realizados. Definida por Chiavenato (1987.II,529), como uma "*medida normativa da utilização dos recursos disponíveis nesse processo*" a eficiência pode ainda ser entendida como uma "*relação entre custos e benefícios*", pressupondo um acompanhamento constante do processo educativo e uma análise crítica dos seus instrumentos de avaliação. A atividade de Avaliação enquadra-se no âmbito da avaliação organizacional e pretende assumir-se como um contributo relevante para o desenvolvimento das escolas e

para a melhoria da qualidade das aprendizagens dos alunos numa perspetiva reflexiva e de aperfeiçoamento contínuo.

Se pensarmos na eficiência educativa, há algumas informações relacionadas com o funcionamento diário do sistema tais como, número média de dias escolares, assiduidade dos professores e dos alunos, monitorização do sistema através dos serviços de inspecção, que nos podem dar informações sobre o desempenho diário e o funcionamento global do sistema. O senso comum, considera a eficiência, como o “fazer bem as coisas”.

Associado a este surge outra noção relevante, a de Eficácia que se traduz numa relação óptima entre as entradas e os resultados alcançados no decurso do funcionamento de um sistema. A sua análise é feita através do recurso a um conjunto de indicadores de situação, que apontam frequentemente para as condições de funcionamento e para as disfunções que afectam a sua organização e processo. Tentando uma definição mais precisa, “*eficácia*” do sistema é “*uma medida normativa do alcance de resultados*” (Chiavenato, op. cit., 528), noção que anda geralmente associada aos resultados finais alcançados por essas complexas organizações que são os sistemas educativos. Como se compreende, dada a sua natureza e complexidade, os objectivos alcançados dependerão de vários factores internos e externos, entre os quais se destacam a interacção com o meio ambiente e o grau de envolvimento dos agentes que interferem no processo educativo.

Eficiência

What is efficient?



By. Henrik Artman – Stockholms Universitet

Estes são alguns dos aspectos referidos à eficácia externa do sistema. Contudo, se atendermos à eficácia interna do sistema, esta tem em consideração a análise dos fluxos da população desde a sua admissão ou entrada até à saída ou abandono (migrações internas dentro do sistema). Maior eficácia interna implica um menor desperdício escolar, traduzido na melhoria das condições de acolhimento do sistema escolar, na promoção do sucesso e na redução do abandono escolar. A evolução deste fenómeno anda geralmente associado à disponibilidade dos orçamentos e a condições internas de funcionamento dos estabelecimentos de ensino relacionadas com os equipamentos, os recursos humanos e a gestão pedagógica. O senso comum, considera a eficácia, como o “fazer as coisas certas”.

No seu conjunto as condições referidas devem permitir reformas de gestão do subsistema do ensino superior, que decorrem da Visão do projecto, da estratégia e da natureza das iniciativas que identificam as políticas de ensino superior bem como as reformas da gestão deste subsistema do Ensino Superior.

2. Autonomia e compromissos do ensino superior

A estrutura dos sistemas educativos e a sua divisão por subsistemas especializados tem vindo a acentuar-se nos ciclos terminais da escolaridade obrigatória, tal como na educação terciária que engloba os estudos pós-secundários de natureza universitária e politécnica. Com a intensificação do processo democratização e em resposta a novas solicitações societais, institucionais e empresariais este mesmo subsistema tem vindo a acentuar a sua diferenciação e diversidade, que constituem dois dos desafios ao próprio sistema. Outro deles assenta no seu modelo de gestão.

No primeiro caso, a diferenciação do subsistema de ensino superior em ensino universitário e ensino politécnico – ‘sistema binário’ - denota um processo dinâmico, decorrente não só da expansão do subsistema de ensino superior no seu conjunto mas, igualmente, das alterações profundas que ocorreram em Portugal depois de 1974 e na Europa no decurso da 2ª metade de Novecentos. Entre estas salientamos a democratização do ensino, o acréscimo das expectativas sociais e a enorme procura social da educação, decorrente da divisão do trabalho social, da segmentação dos mercados, do acréscimo de mobilidade

social e da democratização da própria sociedade. Já a diferenciação, incrementou a diversidade deste subsistema de ensino com a implementação de diferentes modalidades de ensino, presencial e à distância, cursos e escolas de formação inseridas na rede oficial de ensino, de natureza pública, particular e cooperativa.

O cumprimento de diversas missões ao ensino superior traduz-se na escolha de modelos de gestão distintos que tenham em consideração a autonomia conferida na lei, os domínios de intervenção escolhidos e a evolução dos cenários internacionais. Tendo em conta a realidade portuguesa e a prevalência do sistema binário do ensino superior, há uma concepção comum da missão, desempenho e avaliação, características que nos evocam a necessidade de transcrever alguns dos princípios organizativos a que estão sujeitas estas unidades de formação e investigação, como as Universidades²⁵. Estas distinguem-se principalmente, por:

- Estrutura de base disciplinar
- Organização por actividades
- Ligação à sociedade
- Diferenciação organizativa do Ensino e da Investigação
- Coordenação e participação na organização do E.S.
- Descentralização organizativa da investigação
- Administração profissional.

A estas particularidades podemos acrescentar outros princípios que diferenciam a sua gestão, tais como:

- Desenvolvimento dos recursos docentes
- Flexibilidade organizativa
- Estratégia emergente
- Avaliação pelos resultados
- Financiamento às actividades
- Gestão das actividades de ensino

25 http://marketingfaculty.blogspot.pt/2006/08/necessidade-de-mudana-da-organizacao_25.html

- Autoridade pelo conhecimento.

As mudanças sociais, económicas e políticas que acompanham a evolução dos nossos dias, tem questionado diversos actores e instituições internacionais, como a que a OCDE (2006) que em trabalho prospectivo adiantou diversos cenários sobre o futuro das organizações universitárias. A este respeito, considerou:

“Scenarios are not meant to predict the future. They can be defined as “consistent and coherent descriptions of alternative hypothetical futures that reflect different perspectives on past, present, and future developments, which can serve as a basis for action”. They are tools for thinking about the future, which will be shaped partly through deliberate strategies and actions, partly by factors beyond the control of decision-makers.

Scenarios can be a useful way of drawing upon imagination in a structured and serious way to think creatively on matters we often take for granted and to look at issues in a holistic way rather than in isolation. They help us to get out of our everyday routines and to address questions such as:

- Where are we going?*
- Where should we go and why?*
- How can we get there?”*

A resposta a estas questões está na base do desenho de quatro cenários diferenciados, que apesar da sua extensão, transcrevem-se na íntegra (OCDE, 2006):

“Scenario 1 - Open Networking

In this scenario, higher education is very internationalised and involves intensive networking among institutions, scholars, students and with other actors such as industry. It is a model based more on collaboration than on competition.

The increased networking of institutions and the gradual harmonisation of systems allow students to choose their courses from the global post-secondary education network, and to design their own curricula and degrees. Within some restrictions, as set out by the academic profession in international conventions, students have a great deal of autonomy. They often study abroad and take courses offered exclusively online, which can be

completed anywhere.

In this scenario, higher education is very internationalised and involves intensive networking among institutions, scholars, students and with other actors such as industry. It is a model based more on collaboration than on competition.

The increased networking of institutions and the gradual harmonisation of systems allow students to choose their courses from the global post-secondary education network, and to design their own curricula and degrees. Within some restrictions, as set out by the academic profession in international conventions, students have a great deal of autonomy. They often study abroad and take courses offered exclusively online, which can be completed anywhere.

New technologies have brought about changes in approaches to teaching, especially at undergraduate level, with standardised courses often delivered online, and different use of classroom time with more small seminars and interactive discussions, and more time spent with students on their individual projects.

This modularisation of studies is both enabled by and reinforces the development of English as the lingua-franca in education. Many courses are indeed delivered in English even in non-Anglophone countries. Advanced vocational education institutions have created similar international networks and have become more like general higher education institutions.

International collaborative research has been strengthened by the dense networking between and among institutions, driven by the availability of free and open knowledge. There is still a strong hierarchy among higher education institutions: some institutions or research departments attract more funding and have better working conditions and higher prestige. Institutions do still tend to partner and network primarily with institutions of similar prestige.

At the same time, technology-driven networking allows those institutions not focused on research (including institutions in developing countries) to benefit from advances in knowledge. Academics and students in higher education institutions with fewer resources have remote access to research and research

tools previously only available in well-resourced institutions. Research data are available on the Internet in real time; new data sets can be re-used by academics and students for new research; simulation, computing and visualisation tools are accessible to all.

Scenario 2 - Serving Local Communities

In this scenario, higher education institutions are focused (or refocused) on national and local missions. They are embedded in their local and regional communities, and are dedicated to addressing local economic and community needs in their teaching and research.

As is currently the case, higher education is mainly publicly funded and administered. Academics are treated as trusted professionals and have control over the education and research processes. A small number of “elite” higher education institutions and research departments are linked to international networks (although there are now some barriers to internationalisation), and maintain their position in top national ranks. The average higher education institution, however, focuses teaching and research on the needs of the local community and region.

With reduced international and research ambitions, funding has become less of an issue. Local authorities and businesses are keen to support local institutions; recreational courses also generate some revenue. Universities and polytechnics are on more or less the same footing, as universities have a less intensive role in research than they used to. Both types of institutions respond to their communities by working more closely with industry to design relevant initial and lifelong training. They also offer more recreational education for elderly people. In regions with ageing and shrinking populations, higher education institutions have not disappeared as was once predicted.

The scope of academic research has diminished somewhat (while research has regained ground in the government sector). Research in “strategic” areas such as physics or engineering is relocated in the government sector, and international collaborative research continues with a more limited number of “friendly” countries. University-based academic research is focused on

humanities and social sciences, two fields valued for maintaining national culture. Academics continue to conduct research, but teaching is their primary objective, and research, a welcome by-product.

Scenario 3 - New Public Responsibility

In this scenario, higher education is primarily publicly funded, as is currently the case, but there is a greater focus on the use of “new public management” tools, including market forces and financial incentives.

Higher education institutions are autonomous (or legally private). They still depend on the public purse for a significant share of their budget. However, institutions have taken advantage of foreign education markets, the deregulation of tuition fees, the patenting of their academic research and their growing financial links with industry to diversify their funding sources.

The boundaries between public and private higher education institutions have blurred, as most resources of university are private, coming from student tuition, and support from business and private foundations. Students and their families pay a significant share of the cost of their studies, with the possibility of financing some or all of their education through income contingent loans.

Institutions are more accountable to the state as well as to other funders. They are also more attentive to the learning needs of students of all ages and with a wide range of learning needs. While reputation in academic research is still institutions’ prime competitive advantage to attract the best students and set their level of tuition fees, other factors such as quality of teaching and employability are increasingly taken into account by students and their families.

The division of labour between (or within) institutions is more marked, most of them specialising in different missions in teaching and research – a differentiation that does not necessarily prevent all of them from continuing to carry out both research and teaching. Most higher education institutions continue to allocate some research funding internally on their own funds.

But the bulk of the allocation of public funds for academic research is generally from external sources, financing specific research projects and awarded according to competitive peer-reviewed processes. As a result, there is more national competition for research funding among a smaller number of higher education institutions. Only a small amount of research funding crosses national borders, except within the European Union where the recently created European Research Council funds an increasing share of European academic research.

Scenario 4 - Higher Education Inc.

In the scenario, higher education institutions compete globally to provide education services and research services on a commercial basis.

Research and teaching are increasingly disconnected, as they have always been in the General Agreement on Trade in Services (GATS). Higher education institutions concentrate on what they consider to be their core business – either teaching or research. Research universities thus hardly teach (if they teach at all), whereas most vocational and general institutions concentrate almost exclusively on teaching.

Most segments of the market are now demand-driven, with business-like methods (responsiveness to customer needs, attention to effective management and administration of the institution, etc.), while the most prestigious institutions continue to be more supply-driven and managed through peer assessment. Governments still encourage and subsidise research and teaching in areas where there is little commercial interest, such as archaeology and Sanskrit. But following the principles of free trade, these subsidies should not distort trade in commercial research and education. Vocational education has a significant share of the global market for education.

There is fierce competition for students. Many universities are opening new institutions or branch campuses abroad, franchising educational programmes, etc. Individual institutions and even whole higher education systems specialise according to their competitive advantage. An international division of labour is

emerging, with some countries earning reputations for high-quality undergraduate education, while others are competitive in training postgraduate students and conducting research.

Formerly “emerging countries” are developing competitive advantages in selected/specific research fields (for example, technology in India, agronomics in China, etc.) and outsourcing research has become common practice. India and Singapore are large exporters of education services in the developing world.

In the research segment of the market, there is fierce international competition for super-star academic researchers. Basic research projects are still funded by governments, but following a tender to which all research centres in the world can – and increasingly do – apply. The research sector is rapidly becoming concentrated. International rankings play an important role in informing students of the comparative quality of different educational offerings.

Finally, English has become the language of research and postgraduate studies, while local languages are still used in vocational and undergraduate teaching. Most cross-border higher education institutions and programmes operate almost exclusively with local staff of the receiving country.”

A consideração desta realidade serve de reflexão ao modelo actual de organização do ensino superior permitindo que as instituições de regulação se antecipem em relação às mudanças que devem operar no sentido de melhorar a sua capacidade de resposta e performance face à evolução no seu país, aos cenários do mercado internacional e a certas mudanças que se estão a operar no mercado mundial da educação. Neste contexto a regulação do ensino superior deve ser encarada como uma prioridade das preocupações políticas relativas ao ensino superior.

3. A regulação do ensino superior

O desenvolvimento das sociedades industriais e a especialização crescente das funções e das organizações sociais tem sugerido novas propostas relativas ao modo de condução racional da actividade humana, levando ao aparecimento de novos contributos teóricos. Para além dos aspectos já assinalados a propósito da “*organização científica do trabalho*”, a abordagem sugerida por Max Weber da “*teoria*

burocrática”, chama a atenção para a presença da racionalização das actividades económicas e sociais através da criação de órgãos especializados dotados de autoridade legal e racional, para o poder exercido por esses órgãos; a hierarquização (definida pela dependência dos cargos e não das pessoas, como sucedia no caso da submissão tradicional e carismática) e a divisão do trabalho social, com base numa especialização funcional, através da departamentalização.

3.1. Regulação interna

Como noutra organização social o modelo matricial e de gestão universitária segue uma estrutura burocrática, mais tradicional ou com outra configuração mais actual, condizente com as actividades de docência, investigação e de ligação à sociedade, imposto pela missão e adoptado no seu estatuto e regulamentos. Daí a diversidade organizacional escolhida no modelo matricial das Faculdades, Escolas, Departamentos, Unidades e Centros de educação terciária, e a separação nítida das diferentes tarefas de natureza administrativa, pedagógica, científica, investigação e apoio social. No seu conjunto esta diversidade organizacional segue os preceitos de autonomia institucional conferidos pela legislação nacional, que admite às organizações universitárias e a outras unidades de ensino superior público, estatutos autónomas diferenciados.

Tendo presente a diferenciação e diversidade do ensino superior importa realçar que, no seu conjunto, constituem um “sistema binário” com regras e procedimentos comuns e responsabilidades estabelecidas de forma idêntica para e em cada um dos subsistemas que o integram. Apesar desta situação e em relação ao sistema educativo no seu conjunto, o seu funcionamento requer um conjunto de princípios orientadores e de normas que garantam a universalidade de procedimentos, sobretudo de natureza administrativa e pedagógica, a funcionalidade das escolas e as aprendizagens dos alunos. Para tanto a coexistência de diferentes serviços ou unidades de gestão parcelares - consoante a actividade a que se dedicam - respondem hierarquicamente perante a unidade central de coordenação política e técnica, mas estão sujeitas a regras legislativas comuns e a procedimentos regulados no âmbito da administração pública em geral ou de natureza sectorial de acordo com a natureza de cada Ministério.

No caso do sistema educativo os princípios orientadores do seu funcionamento incluem normas universais relacionadas com os procedimentos, sobretudo de natureza administrativa e pedagógica, o estatuto profissional, a funcionalidade das escolas, as aprendizagens dos alunos, o apoio social à população escolar, etc. Não havendo procedimentos relativos ao incumprimento das regras estabelecidas, a apreciação do desempenho pode ter lugar através de registos de avaliação e a inspecção para as actividades relacionadas com o funcionamento, verificação da conformidade, acompanhamento²⁶ e controlo do subsistema em referência.

A implementação dos processos de regulação no ensino superior, da avaliação à acreditação, resultam da evolução crescente da procura e alargamento da rede, do aumento da mobilidade de professores e de estudantes, do acréscimo de internacionalização e da tomada de consciência dos cidadãos, das empresas e Governo para um conhecimento mais eficaz das organizações e do subsistema de ensino superior. O conjunto de situações que acompanham estes processos é regulado a nível central, pela legislação do Ministério, mas dependem também da autonomia de cada uma das instituições de ensino expressas nos seus regulamentos e procedimentos. Daqui decorre a necessidade de verificação do cumprimento normativo e da qualidade que abarca diversos procedimentos relativos à regulação do ensino superior.

O “*modelo de governação*” adoptado por estas instituições de ensino e formação constitui o primeiro elemento a analisar sendo que, como é reconhecido num documento da OCDE (2003, 68), esta noção engloba:

“les caractéristiques des établissements et leurs articulations avec l’ensemble du système, le mode d’affectation des moyens financiers aux établissements et la façon dont ces derniers doivent rendre compte de l’usage qu’ils en font, ainsi que certaines

²⁶ De acordo com De Ketele, J.-M. e Gerard, F.-M. (2007). “La qualité et le pilotage du système éducatif” - “*piloter consiste à recueillir un ensemble d’informations pertinentes, à les confronter à un ensemble de critères de qualité adéquats et à prendre les décisions qui s’imposent*” M. Behrens (Éd.). *La Qualité en éducation. Pour réfléchir à la formation de demain*. Québec Presses de l’Université du Québec, collection Éducation-Recherche, Chap.1, pp. 19-38.

structures et corrélations moins formelles qui peuvent dicter des comportements ou les influencer.”

Embora grandemente dependentes do sector público, as Universidades têm vindo a adoptar modelos de gestão de índole empresarial e a firmarem contratos de financiamento com privados, pelo que as situações de regulação, da Inspeção, à Acreditação, são cada vez mais pertinentes tendo em vista a Qualidade e o melhor desempenho das instituições de educação terciária. O exemplo interno dessa regulação está assegurada na estrutura interna da organização com os seus órgãos próprios, de administração e de coordenação científica e pedagógica – caso do Conselho Científico e do Conselho Pedagógico – em que a legislação académica, alargada em domínios específicos de natureza pedagógica através da participação dos alunos – fica assegurada por estes órgãos.

Tendo presente a situação na República Popular de Moçambique assinala-se a diversidade de documentação recente sobre esta matéria²⁷ de que se destaca a Lei n 27/2009, de 20 de Setembro, conhecida por “Lei do Ensino Superior”. A mesma justifica a oportunidade da sua publicação tendo em consideração, “*adequar o seu conteúdo ao desenvolvimento do ensino superior em Moçambique e ao surgimento de novas instituições de ensino superior*” no território nacional.

Destacam-se os princípios orientadores destas instituições e organizações de índole superior (Art. 2):

- a) democracia e respeito pelos direitos humanos;*
- b) igualdade e não discriminação;*
- c) valorização dos ideais da pátria, ciências e humanidade;*
- d) liberdade de criação cultural, artística, científica e tecnológica;*
- e) participação no desenvolvimento económico, científico, social e cultural do país, da região e do mundo;*
- f) autonomia administrativa, financeira, patrimonial e científico-pedagógica”.*

²⁷ Cf: Ministério da Educação (2012) – *Colectânea de legislação do Ensino Superior*. Maputo, Ministério da Educação/ DGCEs

Estruturada em cinco Capítulos, o primeiro trata das Disposições gerais; o segundo, das Instituições de ensino superior e o terceiro, dos Programas, graus, diplomas e certificados e o quarto, do Regime jurídico do pessoal. O capítulo quinto, consagrado às Disposições finais e transitórias, dedica o seu Art. 28 à Garantia de qualidade, do qual se refere o seguinte:

“1. Compete ao Ministério que superintende o sector do Ensino Superior realizar acções periódicas de inspecção e avaliação das instituições, programas e cursos, mediante, entre outras medidas, a implementação de um sistema de acreditação e controle de qualidade do ensino superior pelo qual se faz a verificação, entre outros, dos padrões da qualidade de qualificação do corpo docente, da qualidade das infra-estruturas e das condições para realização de práticas ou estágios profissionais pelos corpos discentes e docentes e ainda da adequação dos programas e curricula.

2. Compete ao Governo estabelecer um órgão regulador dos mecanismos de avaliação, acreditação e garantia da qualidade do ensino superior.

3. A estrutura, organização, funcionamento e demais competências são definidas no seu estatuto orgânico”.

No caso português, o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIIES– Lei n 62/2007, de 10 de Setembro) estabelece esse regime jurídico, regulando a sua constituição, atribuições e organização, o funcionamento e competência dos seus órgãos bem como a tutela e “*fiscalização pública do Estado*” no quadro da sua autonomia (Art. 1). Aos órgãos de governo: Conselho Geral, Reitor ou Presidente do Instituto Politécnico e ao Conselho de Gestão cabe essa missão com competências estabelecidas na legislação e respectivos Regulamentos internos.

Em todos os caso cabe ao Estado garantir a Qualidade do serviço de ensino superior, a todos os consumidores ou clientes – alunos e suas famílias - em toda a rede oficial, garantindo que os produtores desse serviço, ou sejam os estabelecimentos de ensino prossigam padrões de eficiência e de qualidade compatíveis com as exigências estabelecidas na legislação, na missão e nas expectativas da sociedade. É o caso de unidades próprias que ao longo do tempo e de acordo com o grau de

democratização do ensino, da procura social deste e da mudança social que tem levado à evolução das políticas educativas, têm evoluído nos seus objectivos, formas de actuação e relação com o poder. Entre elas a mais antiga é o serviço de Inspeção cuja missão e estrutura tem evoluído no tempo.

Quanto aos mecanismos externos de regulação da qualidade contam-se a avaliação externa, a auditoria de qualidade e a acreditação, complementares e distintos entre si (CES-Québec, 2012, 13): *“L’évaluation porte sur la qualité des activités, tandis que l’audit porte sur la qualité des mécanismes d’assurance qualité. Quant à l’accréditation, elle consiste en une évaluation ou un audit qui mène à une reconnaissance officielle.”* No caso de Portugal a A3ES (2013, 46), sublinha a importância da avaliação da qualidade e da acreditação dos estabelecimentos e desempenho dos estabelecimentos de ensino superior, *“medindo o grau de cumprimento da sua missão através de parâmetros de desempenho relacionados com a respetiva atuação e com os resultados dela decorrentes”*: dum lado a avaliação interna e do outro, a avaliação externa. No primeiro caso são as próprias instituições de ensino superior que implementam os processos internos de garantia da qualidade e sua melhoria contínua e que promovem a auto-avaliação, antes de sejeitarem à avaliação externa e à auditoria institucional.

3.2. Regulação externa

O funcionamento da Escola no seu conjunto depende de vários factores internos e externos á instituição dependentes quer da legislação em vigor quer do meio interno e externo no qual aquela se insere. Havendo lugar para o seguimento de diversos regulamentos direccionados para o funcionamento interno da organização escolar, o seguimentos das normas e leis que regulam as diversas unidades e o sistema escolar, exigem estruturas complexas de regulação do sistema tanto mais complexas quanto maior é a dimensão da organização escolar, a sua frequência e a complexidade do meio onde se inserem. A função dessas estruturas surge diferenciada dependendo dos objectivos e da função que lhe é atribuída.

3.2.1. Fiscalização, Controle e Acompanhamento

A matriz comum das unidades de coordenação técnica e política, e para cada um dos sectores específicos da administração pública, apresenta os serviços de Inspeção, serviço que nos países europeus acompanha o crescimento da população escolar a partir de Oitocentos e com a ampliação da rede escolar, do ensino primário e superior. A exemplo do que sucedera em mFrança com a criação destes serviços em 1802 por Napoleão Bonaparte e a sua consolidação em 1852, em Portugal os serviços de inspeção surgem no decurso de Oitocentos seguindo os moldes do modelo centralizado do Estado.

A necessidade de clarificar certos conceitos educacionais sugere uma referência a I. Mayo (*“La inspeccion educativa”*) que preconiza ser missão da inspeção, *“observar algo a partir de dentro”* ou seja, desempenhar a função inspectiva com base no exame e na observação – *Inspectio-onis* – de algo que se conhece bem no seu interior e funcionamento. Esta perspectiva não exclui a tendência para o cumprimento desta tarefa conjuntamente com a verificação dos procedimentos e da sua conformidade em relação às normas e aos critérios previamente determinados. Várias leituras podem fazer desta orientação e da noção de controlo:

- em sentido restrito, este resume-se à verificação da exactidão, da precisão, da conformidade (*check*);
- eventualmente este pode ser menos rígido e ter em devida consideração as “performances do processo” (*adaptive control*);
- pode ainda orientar-se para a qualidade (*quality control*), tendo neste caso em consideração a conformidade do produto às normas de precisão, de composição e de forma, previamente determinadas.

Para M. Bernard esta análise deve incidir sobre o sistema educativo (*monitoring of a educacional system*), consistindo então *“numa observação sistemática e regular da evolução de um sistema educativo, a fim de o manter na linha dos objectivos fixados e de impedir eventuais disfuncionamentos”*.

Tendo presente um documento da USAID (2007), sobre a Inspeção regista:

“(...) L’inspection réalise des contrôles exhaustifs plutôt que des tests aléatoires. Elle s’attache à l’homme (sanction) et non au

systeme en lui-même. L'inspection est une activité de contrôle d'un service conduite sur une base ad hoc lorsqu'il existe des signes ou indications qu'un programme ou une activité est mal géré ou que les ressources ne sont pas utilisées de façon rationnelle. L'inspection en tant qu'investigation à caractère proactif a pour objet d'identifier les "zones/domaines vulnérables" où une activité à caractère frauduleux a des chances d'advenir en vue d'évaluer les risques encourus afin de les gérer et/ou si nécessaire de les neutraliser."

Uma e outra operação têm os seus defensores. No que à inspecção diz respeito, Grauwe (2003, 6) afirma que a inspecção escolar é um meio poderoso que o Estado tem para controlar as escolas e os professores e de conhecer o modo como estes aplicam a legislação em vigor. Por sua vez, M. dos Santos (In: IGCES, 2003, 93-96), regista: *"a inspecção incide no processo e não no produto, i.e., preocupa-se prioritariamente com a conformidade dos procedimentos administrativos, no cumprimento estrito do texto da lei, sem preocupações explícitas pela qualidade da gestão e pela prossecução dos objectivos dos Serviços, incluindo a satisfação dos clientes"*. Logo de seguida, acrescenta: *"esta visão estrita e redutora do conceito de 'base legal' necessita de uma alteração profunda"*.

A concluir assinala o autor: *"sem fugir à questão central da responsabilização dos agentes – autonomia e responsabilização são duas faces da mesma moeda -, o controlo externo deverá ter como orientação predominante o contributo construtivo para a melhoria da qualidade dos Serviços"*. Apesar do primeiro ser facilmente quantificável (loc. cit.), *"o segundo continua a ser relevante, em termos de eficiência e eficácia dos serviços, com repercussões a nível económico"*. Finalmente a Inspeção Geral de Finanças da RP considera a inspecção como sendo *"a realização de controlo efectivo ou pró-activo no sentido de identificar 'domínios/procedimentos de risco' no sentido da sua correcção"*.

Tendo em consideração a evolução específica do ensino superior na República Popular de Moçambique, nomeadamente a sua expansão e necessidade de regulação, o Decreto n 63/2007, de 31 de Dezembro, antecipa às actividades de controle dos estabelecimentos de ensino superior à criação do *"Sistema Nacional de Avaliação, Acreditação e Garantia de Qualidade do Ensino Superior"* – SINAQUES. Como justificação, refere o Preâmbulo deste documento:

“Com a crescente expansão de instituições de ensino superior aliada à necessidade de harmonização do ensino superior a nível nacional, regional e internacional urge o estabelecimento de mecanismos que assegurem a melhoria da qualidade e relevância dos serviços prestados”.

Garantindo a precisão de termos e harmonização de procedimentos a todas as instituições públicas e privadas da RPM, estabelece o citado Decreto - Art.1-a) - o SINAQUES, *“é um sistema que integra normas, mecanismos e procedimentos coerentes e articulados que visam concretizar os objectivos da qualidade no ensino superior e que são operados pelos actores que nele participam”.* Precisando o significado das operações de Auto-avaliação, Avaliação Externa e Acreditação, o referido texto enquadra estes procedimentos nos correspondentes subsistemas, que no conjunto do SINAQUES (Art. 3) têm como atribuições:

“a) Desenvolver e promover o princípio da cultura de procura constante da qualidade dos serviços prestados pelas instituições de ensino superior à sociedade;

b) Identificar, desenvolver e implementar normas e indicadores de qualidade;

c) Informar a sociedade sobre a qualidade do ensino nas instituições de ensino superior;

d) Apoiar na identificação de problemas do ensino superior e no esboço de mecanismos da sua resolução, assim como na definição das políticas do Estado para o sector;

e) Concorrer para a integração do ensino superior moçambicano na região e no mundo”.

Complementarmente a estas medidas, o Decreto n 27/2011, de 25 de Julho, reconhecendo a *“necessidade de adoptar mecanismos de controlo do funcionamento e inspecção às instituições de ensino superior, de modo a garantir a qualidade do ensino, a eficácia dos serviços prestados e o cumprimento da política definida pelo Governo (...)”*, aprova o *“Regulamento de Inspeção às Instituições de Ensino Superior”*. De acordo com o mesmo documento, Art. 2 – Âmbito: *“A actividade de Inspeção às Instituições de Ensino Superior é uma acção de controlo do funcionamento, exercida às instituições de Ensino Superior públicas e privadas, no âmbito da superintendência do Ensino Superior”*.

Em termos gerais a verificação da conformidade começou por se associar à fiscalização ou seja, “às atividades da administração pública e seus agentes visando fazer cumprir as obrigações legais da sociedade. Espalha-se por diversos ramos, como a fiscalização de trânsito, por exemplo”²⁸. A evolução da ciência administrativa permite hoje distinguir os conceitos e as práticas que lhes andam associadas. Assim o reconhece o Decreto n 48/2010, de 11 de Novembro – “Regulamento de Licenciamento e Funcionamento das Instituições de Ensino Superior” – o qual, reconhecendo a “necessidade de estabelecer princípios, normas e procedimentos reguladores para a criação e funcionamento das Instituições de Ensino superior”.

Considera (Art 2 – Objecto e Âmbito – “a fiscalização das Instituições de Ensino Superior, no quadro da sua autonomia” como uma tarefa a cumprir (Art. 22 – Órgãos de fiscalização) pelo “Ministério que superintende a área do ensino superior” ou por outros órgãos competentes em relação às “instituições de ensino superior e das atividades por elas desenvolvidas”. Complementarmente (Art. 23 – Tipos de fiscalização), são enunciadas os seguintes tipos de Fiscalização: fiscalização avisada; fiscalização não avisada e fiscalização multisectorial ou conjunta.

Em fase de expansão da rede de ensino superior, podem as tarefas acima descritas serem completadas com trabalhos de acompanhamento. Embora este procedimento seja mais frequente noutros níveis de ensino a recolha sistemática de informação e de indicadores específicos, que permitam acompanhar o desenvolvimento das actividades, a concretização dos objectivos traçados, com os procedimentos administrativos ou até com estruturação de planos de custos financeiros e outros podem ser executados, complementarmente, pelos organismos de regulação. Nestas circunstâncias torna-se necessário que estas tarefas sejam articuladas com o planeamento e a avaliação desses serviços.

Para o PNUD (2009)²⁹ o acompanhamento (“suivi”) é assim considerado:

28 <http://pt.wikipedia.org/wiki/Fiscaliza%C3%A7%C3%A3o> 7NOV13

29 PNUD (2009) – *Guide de la Planification: du Suivi et de l’Evaluation*. New York, ONU/PNUD Adapté de l’UNEG Training—What a UN Evaluator Needs to Know?, Module 1, 2008.)

“- Sans une planification efficace (des cadres de résultats clairs), la base de l'évaluation n'est pas solide et l'évaluation ne peut donc pas être faite correctement.

- Sans un suivi minutieux, les données nécessaires ne sont pas collectées et l'évaluation ne peut donc pas être faite correctement.

- Le suivi est nécessaire mais pas suffisant à l'évaluation.

- Le suivi facilite l'évaluation mais celle-ci utilise une collecte de nouvelles données complémentaires et des cadres d'analyses différents.

- Le suivi et l'évaluation d'un programme aboutira souvent à des modifications des plans de ce programme. Cela signifie une modification de la collecte de données pour les besoins du suivi.”

Complementarmente referimos o descritivo das actividades da IGEC³⁰, no que se refere ao Acompanhamento, esclarece o seguinte:

“As atividades inspetivas integradas no programa de acompanhamento concretizam -se na observação e análise da ação educativa desenvolvida pelos estabelecimentos de educação e ensino, de modo a obter um melhor conhecimento dos processos de implementação das medidas de política educativa e induzir à adoção de melhores práticas de organização e funcionamento orientadas para a melhoria das aprendizagens e para os resultados escolares dos alunos.”

Cada tipo de intervenção neste domínio complexo de regulação do subsistema de ensino superior tem em consideração a Autonomia das instituições, assim definida pela Lei n 27/2009, de 29 de Setembro – Lei do Ensino Superior – Art. 6:

“1. A autonomia das instituições do ensino superior é a capacidade para exercer os poderes e faculdades que lhes assiste na prossecução das suas respectivas missões, bem como observar os deveres necessários a nível administrativo, financeiro, patrimonial e científico-pedagógico para que se alcance a

In: http://web.undp.org/evaluation/handbook/french/documents/PME-Handbook_Fr.pdf
30 IGEC, Reg.189/2013 – Maio2013

liberdade académica e intelectual em conformidade com as políticas e planos nacionais relevantes.

2. A autonomia exerce-se no quadro dos objectivos das instituições, da estratégia do sector, das políticas e dos planos nacionais, em particular de educação, ciência e cultura”.

Não obstante a autorização da lei em relação às autonomias: científica e pedagógica; administrativa, financeira e patrimonial; disciplinar, cabe à Inspeção do Ensino Superior – através das “comissões de inspecção sem carácter permanente, a serem nomeadas pelo Ministro que superintende o Ensino Superior” (Art. 4 – Comissões de Inspeção estabelecidas no Decreto n 27/2011, de 25 de Julho³¹), exercerem a “acção de controlo de funcionamento” dos estabelecimentos desse subsistema de ensino.

Pelo seu interesse transcrevemos, o seguinte:

a) Conceito definido no *Dictionnaire Encyclopédique de l'Administration Publique*³²:

“Le contrôle est une procédure mise en œuvre en vue de s'assurer de l'exactitude d'un enregistrement, du bon fonctionnement d'une structure, d'un service ou d'un système. Dans l'histoire de la théorie des organisations, Anthony (1965) a initialement décrit le contrôle de gestion comme étant : “ [...] le processus par lequel les responsables s'assurent que les ressources sont obtenues et utilisées avec efficacité et efficience dans l'accomplissement des objectifs de l'organisation “. Les systèmes de contrôle sont donc un ensemble de procédures visant à augmenter la probabilité de respect des objectifs de l'organisation (Flamholtz, 1979). Au sens plus large, la notion de contrôle a été décrite comme une route, une influence créatrice d'ordre ou d'une certaine régularité (Chiapello, 1996). Cette dernière définition reconnaît que les contrôles peuvent être administratifs, sociaux ou provenir des individus eux-mêmes (autocontrôle). Ces deux derniers types de contrôles sont cependant moins visibles.

31 “Regulamento de Inspeção às Instituições do Ensino Superior”

32 <http://www.dictionnaire.enap.ca/> 6NOV13

Pour l'administration publique qui doit mettre en place des stratégies découlant des orientations politiques qui lui sont transmises, tout en respectant un cadre financier et juridique prédéfini, les modes de contrôles administratifs sont soit externes soit internes à un ministère ou un organisme public, et peuvent être envisagés en lien avec le moment de leur exécution, soit ex ante ou ex post.

Lorsque ces contrôles sont en amont des opérations, ils sont nommés ex ante. Ceux-ci peuvent ralentir les opérations dans la mesure où ils ne sont pas suffisamment automatisés. Parmi ces contrôles, existent les processus de contrôle budgétaire, les activités menées par les commissions parlementaires en lien avec l'étude des crédits, les activités de surveillance conduites par le contrôleur des finances et plusieurs contrôles internes mis en place par les ministères et les organismes conformément aux responsabilités législatives qui leurs sont confiées.

Les contrôles ex post se produisent normalement après une prise de décision et ne ralentissent pas la cadence des opérations, conformément aux principes de la nouvelle gestion publique. Les objectifs de ces contrôles sont donc liés à la réparation de dommages, mais également au processus d'apprentissage, et visent à réduire la répétition d'erreurs à l'avenir. Parmi ces contrôles, divers mécanismes externes existent, notamment la vérification législative ou externe, le Protecteur du citoyen ainsi que les mécanismes de reddition de comptes prévus par les obligations d'imputabilité. Les pressions que peuvent exercer les citoyens et les médias au sujet de certaines opérations peuvent également constituer une forme de contrôle ex ante. À l'interne, lorsque les opérations sont classées en fonction de leurs risques, les contrôles ex post sont appliqués aux opérations moins ou peu risquées, alors que la vérification interne devrait normalement se pencher sur les opérations plus à risque.”

b) Quanto às actividades, a IGEC³³ estabelece o seguinte:

“1 — As atividades inspetivas integradas no programa de controlo têm por finalidade a verificação da conformidade legal do funcionamento

33 Regulamento do procedimento de inspeção da Inspeção-Geral da Educação e Ciência – Regulamento n° 189/2013

dos estabelecimentos de educação e ensino, de outros serviços ou segmentos do sistema educativo e do sistema científico e tecnológico, e a identificação de fatores condicionantes da sua eficiência e eficácia, considerando os meios disponíveis e os serviços prestados.

2 — Estas atividades integram o dispositivo de monitorização dos sistemas educativo e científico e tecnológico, da responsabilidade da IGEC, e visam recolher e tratar informação, recomendar as correções necessárias e propor, à tutela, medidas adequadas de regulação.”

3.2.2. Verificação/Auditoria

A referência aos princípios que orientam este modelo de organização e as bases da inspecção, os processos que concorrem na actualidade para a melhoria da qualidade de ensino podem ser atingidos através de outras formas de intervenção realizadas pelos serviços de inspecção que permitem um olhar externo – se integrando elementos exteriores à organização – e pela avaliação. Estão neste caso as auditorias, operação de verificação e análise realizadas por pessoas externas à instituição, incidindo sobre a conformidade dos factos e das regras, as normas e os procedimentos internos da organização.

A evolução da ciência administrativa e dos procedimentos de verificação generalizou o conceito e a prática da verificação ou Auditoria, a qual, de acordo com a fonte anterior³⁴:

“La vérification ou l'audit est un examen critique d'une opération, d'une activité particulière ou de la situation générale d'une entité, prenant généralement appui sur des normes et des techniques établies et recommandées par un organisme professionnel, réalisé au moyen d'études, de contrôles ou de vérifications des décisions et des actes de gestion ou de leur conformité aux lois, aux normes ou aux règles établies, et menant généralement l'auditeur à produire au terme de ses travaux une communication écrite dans laquelle il exprime une opinion, un avis, une conclusion, ou encore des recommandations ou des mesures à prendre (Ménard, Arsenault et Joly, 2004).” (...)

34

http://www.dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/17/Index_par_mot.enap?by=word&id=30 6NOV13

“De façon générale, la vérification est considérée comme un élément essentiel de réduction d'asymétries d'information entre propriétaires et gestionnaires (Pigé, 2000). Elle peut prendre trois formes principales dans le secteur public que nous classerons à partir de trois critères: selon la situation de l'auditeur par rapport à l'entité auditée (distinction entre audit interne et externe), selon le mandat de l'auditeur (facultatif ou réglementaire) et selon les objectifs assignés à la mission (vérification financière, opérationnelle ou de gestion).

La première forme, la vérification financière, comprend la vérification d'états financiers et celle d'autres données financières; elle a pour but de fournir une certaine assurance que ces informations donnent une image fidèle de la situation financière, et ce, dans tous leurs aspects importants (ICCA, 2010). La deuxième forme, la vérification de gestion (d'optimisation des ressources) vise à faire la lumière sur les moyens mis en place par les gestionnaires pour administrer, de façon économique, efficiente et efficace, les ressources qui leur sont confiées.

Dans le secteur public, ces missions de vérification ne remettent toutefois pas en cause le bien-fondé des énoncés de politique et les objectifs des différents programmes, et peuvent être effectuées par un vérificateur interne ou législatif tout comme la vérification de conformité (opérationnelle), cette troisième forme d'audit qui a pour objet de valider le respect des procédures et des règles.”

De acordo com Michel Bernard, “auditoria” é entendida como “o controle dos controles”, um “processo construído e negociado baseado numa leitura plural e interactiva entre o controlo e a avaliação”. Esta leitura permite que se conciliem os dois tipos de auditoria: auditoria interna e auditoria externa. A este respeito, esclarece L. Cerdeira (2003, 100):

- *“uma auditoria externa é totalmente independente em relação ao sistema analisado, não dependendo nomeadamente do Governo;*

- *uma auditoria externa é efectuada por técnicos/empresas especializadas, cuja metodologia está testada a nível nacional e internacional;*

- *Uma auditoria externa é mais didáctica e ajuda, em tempo útil, a entidade analisada, dado que se desenvolve antes e depois do fecho de contas, desenrola-se ao longo do período em análise, enquanto uma inspecção é feita à posteriori;*

- *Uma auditoria externa está mais habituada a analisar as contas segundo o POC-Educação, porque se baseia nos mesmos princípios e critérios contabilísticos que desde sempre foram objecto de análise pelos auditores;*

- *Uma auditoria externa está mais habituada a fazer auditoria em ambientes com crescente envolvimento de meios informáticos;*

- *A auditoria rege-se por regras e normas aplicadas a nível mundial;*

- *A auditoria é mais abrangente, seguindo programas sistemáticos desenhados para abranger as rubricas de recebimentos e pagamentos, como também de balanço (activos e passivos) e da demonstração de resultados (custos e proveitos). Uma inspecção é habitualmente vocacionada somente para as receitas/despesas.”*

De um documento apoiado pela USAID (2007) transcrevemos alguns conceitos desta operação realizada no ensino superior:

“L'audit interne est une activité de contrôle et de conseil qui permet d'améliorer le fonctionnement et la performance d'une organisation: activité stratégique, l'audit interne est exercé à l'intérieur de l'organisation, même si le recours à des prestataires extérieurs est parfois nécessaire ; activité indépendante, l'audit interne est rattaché au niveau hiérarchique le plus élevé de l'organisation.

Centré sur les enjeux majeurs de l'organisation, ses missions "d'expression d'assurance" portent sur l'évaluation de l'ensemble des processus, fonctions et opérations de celle-ci et plus particulièrement sur les processus de management des risques, de contrôle et de gouvernement d'entreprise. Son rôle de conseil auprès du Ministre (Top Management) et des directions opérationnelles et fonctionnelles, qui s'exerce dans le cadre de normes particulièrement exigeantes, contribue grandement à créer de la valeur ajoutée.”

Complementarmente, transcrevemos do Dictionnaire Encyclopédique de l'Administration Publique, o seu conceito de Auditoria³⁵:

Verification/Audit

“La vérification ou l'audit est un examen critique d'une opération, d'une activité particulière ou de la situation générale d'une entité, prenant généralement appui sur des normes et des techniques établies et recommandées par un organisme professionnel, réalisé au moyen d'études, de contrôles ou de vérifications des décisions et des actes de gestion ou de leur conformité aux lois, aux normes ou aux règles établies, et menant généralement l'auditeur à produire au terme de ses travaux une communication écrite dans laquelle il exprime une opinion, un avis, une conclusion, ou encore des recommandations ou des mesures à prendre (Ménard, Arsenault et Joly, 2004).

L'origine de la vérification remonte aux anciens empires d'Égypte, de Grèce et de Rome. L'exercice avait pour but de s'assurer que les fonctionnaires s'acquittaient de leurs devoirs et de leurs responsabilités, qu'ils n'abusent pas de leur pouvoir et qu'ils ne tiraient aucun profit personnel des richesses de l'État (Flescher, Previts et Samson, 2005). La vérification s'est par la suite développée et est devenue un moyen de contrôle dans les États modernes. La notion d'indépendance de la vérification est, elle aussi, apparue bien avant l'ère moderne. En effet, l'autonomie du vérificateur remonte à Aristote, selon qui ce vérificateur devait être libre de toute intimidation ou d'influence de la part des autorités ayant fait appel à ses services (Gendron, Cooper et Townley, 2001). Le terme 'audit' vient de l'époque où les états financiers d'une organisation étaient présentés à haute voix par un membre de l'auditoire, au sein de l'assemblée (Dervaux et Coulaud, 1986).”

Complementarmente transcreve-se o significado desta operação, tal como foi definida pela IGE³⁶. A Auditoria consiste em:

35 Marie-Soleil Tremblay, Professeure École Nationale d'Administration Publique
http://www.dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/17/Index_par_mot.enap?by=word&id=30

36 http://www.ige.min-edu.pt/content_01.asp?BtreeID=03/01&treeID=03/01/02

“Exame metodológico de uma situação, actividade, função, programa ou sistema de uma determinada entidade; por uma pessoa independente e competente; que se assegure da validade material dos elementos que deve controlar; que verifique a conformidade do tratamento dos factos com as regras, as normas e os procedimentos do sistema de controlo interno; tendo em vista exprimir uma opinião sustentada sobre a conformidade global do objecto da auditoria com determinados objectivos, princípios, regras e normas; através de um relatório.”

Com a evolução da Inspecção, a IGEC aponta no descritivo destes Serviços, o seguinte - Auditorias:

“1 — As atividades inspetivas integradas no programa de auditoria têm primordialmente um carácter preventivo e pedagógico, visando a emissão de uma opinião fundamentada sobre as condições de funcionamento e de prestação do serviço bem como a produção de recomendações às entidades auditadas que lhes permitam melhorar o seu desempenho e os resultados da gestão, e apresentar à tutela propostas de iniciativas legislativas e de medidas adequadas de regulação.

2 — No programa de auditoria serão realizadas:

a) Auditorias administrativas e financeiras, destinadas, nomeadamente à verificação de legalidade e regularidade financeira das receitas e das despesas públicas, incluindo as realizadas no quadro de funcionamento do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado;

b) Auditorias ao desempenho organizacional e da gestão visando a verificação do cumprimento de normativos e de princípios de economia, eficiência e eficácia, na perspectiva dos resultados obtidos face aos objetivos fixados, nomeadamente avaliando a qualidade dos sistemas de informação de gestão, incluindo os indicadores de desempenho;

c) Auditorias ao funcionamento das instituições de ensino superior privado, tendo como objetivos o controlo da regularidade e legalidade previstos no Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior.”

Usadas de forma global ou incidindo sobre parte do universo das instituições a auditar, referimos o caso das “auditorias sistemáticas”

realizadas pela I. G. – MCTES (2010) no âmbito da sua intervenção no subsistema de ensino superior - ensino particular e cooperativo. Tal deve-se à tipologia e diferenciação de estabelecimentos de ensino superior desta natureza em Portugal, à diversidade de cursos oferecidos e à oportunidade de acompanhar de forma regular o funcionamento dessas instituições:

“Objectivos:

Conhecer a realidade das instituições de ensino superior particular e cooperativo, visando contribuir para a melhoria do funcionamento do sistema de ensino superior;

Identificar os pontos fortes e fracos proporcionando-lhes o resultado da apreciação produto das intervenções efectuadas, com vista à progressiva melhoria das organizações e funcionamento das instituições;

Recolher informação que permita a verificação do grau de cumprimento dos normativos em vigor;

Aferir a adequação do quadro normativo à realidade e eidentificar eventuais constrangimentos legais com vista à elaboração de propostas de alteração”.

3.2.3. Avaliação

Como processo inerente ao desenvolvimento do planeamento sócio-económico, a avaliação é uma etapa fundamental deste, que permite conhecer não só os resultados do trabalho e dos investimentos realizados, mas também melhorar alguns os pressupostos e os procedimentos utilizados. Não sendo um fim em si, a avaliação, se correctamente realizada, permite melhorar a qualidade e o desempenho do sistema no seu conjunto e a ação dos seus actores, em particular.

Para D. L. Stufflebeam et al. (1971), a avaliação consiste num *“processo de identificar, obter e proporcionar informação útil e descritiva acerca do valor e mérito das metas, a planificação, a realização e o impacto de um objecto determinado com o fim de servir de guia para a tomada de decisões, para solucionar os problemas de responsabilidade e promover a compreensão dos fenómenos”*. O modelo de avaliação elaborada por este autor: CIPO (contexto-input-processo-produto ou output) contempla quatro grandes domínios:

- avaliação do contexto, cujos objectivos consistem da “*definição do cenário onde se situam os elementos relevantes do contexto*”, ou seja, a leitura da realidade circundante;

- avaliação do input, destinada à recolha de informação “*para estabelecer como utilizar adequadamente os recursos existentes com o fim de alcançar os objectivos programados*”;

- avaliação do processo, ou seja, “*a análise do desenvolvimento do curriculum e a tomada de decisões relacionadas com o controle e a sua gestão*”;

- avaliação do produto, orientada para a “*recolha de informação a fim de comprovar se o produto final obtido com o desenvolvimento do curriculum, responde ou não às expectativas nele depositadas*”, permitindo a tomada de decisão por parte da administração sobre o programa em curso.

Em trabalho mais recente, este autor (cf: Stufflebeam e Shinkfield - 1993, 19), considera que a avaliação “*supõe comparar objectivos e resultados*”, utilizando por isso diversos procedimentos objectivos que lhe permitam obter uma informação segura e imparcial. Este entendimento exige o cumprimento de três fases principais relacionadas com a selecção, a recolha e a divulgação da informação pelas partes interessadas.

Modelo CIPO

Instrument structure: CIPO



De acordo com este enunciado e dadas as expectativas reais da sociedade portuguesa face aos resultados alcançados por via do acréscimo dos novos diplomados pelo ensino superior, não se pode regeitar a importância actual e o investimento continuado neste subsistema de ensino, fomentando a sua expansão e valorização, a sua articulação com os demais subsistemas sociais e sistemas produtivos, a gestão adequada dos seus recursos, a melhoria das suas “performances” e a flexibilização crescente entre este subsistema de ensino e a vida económica. Como processo inerente ao desenvolvimento do planeamento sócio-económico, a avaliação é uma etapa fundamental deste que permite conhecer os resultados do trabalho e dos investimentos realizados, como melhorar alguns dos pressupostos e procedimentos utilizados.

Estabelece o Decreto nº 63/2007, de 31 de Dezembro – Sistema Nacional de Avaliação, Acreditação e Garantia de Qualidade do Ensino Superior (SINAQUES) – que os processos de avaliação: auto-avaliação e avaliação externa, são entendidos como “*um conjunto de normas, mecanismos e procedimentos*” realizados pela instituição de ensino superior ou por entidades externas, para “*avaliarem o seu desempenho*”. Para o efeito, estabelece o referido documento os princípios a seguir nos referidos processos (Art. 16 – Auto-avaliação e Art. 17 – Avaliação Externa), os objectivos de cada um destes Subsistemas – Capítulo IV – Arts 11 a 17), completando para cada uma destas operações as finalidades explícitas de cada uma delas:

- “*a auto-avaliação constitui o ponto de partida do sistema de garantia da qualidade no ensino superior e constitui um instrumento para levar as instituições visadas a assumirem a cultura de qualidade em primeira instância*” (Art. 11-2.);

- “*a avaliação externa parte da auto-avaliação e fornece os elementos para a acreditação*” (Art. 14-2.)

O cumprimento destas operações constitui a base do processo de Acreditação a que mais adiante nos referiremos.

No caso de Portugal, o Regime Jurídico da Avaliação do Ensino Superior – Lei n 38/2007, de 16 de Agosto -, regista no seu art 3 que a “*avaliação tem por objecto a qualidade do desempenho dos estabelecimentos de ensino superior, medindo o grau de cumprimento da*

sua missão através de parâmetros de desempenho relacionados com a respectiva atuação e com os resultados dela decorrentes”.

Não sendo um fim em si a avaliação, se correctamente realizada, permite melhorar o desempenho do sistema no seu conjunto e a acção dos seus actores, em particular. Se aplicada ao ‘sistema binário’, a avaliação deve ter em consideração a autonomia das instituições e o desempenho dos seus órgãos, sendo por isso realizada por auditores independentes das instituições auditadas, mas beneficiando destas o trabalho de auditoria interna anteriormente realizada. E no confronto dos resultados entre os processos de avaliação com outros mecanismos de regulação, tais como a Inspeção, importa cruzar a informação disponível de modo a evitar a apropriação exclusiva da informação e o desperdício do trabalho em curso.

Tal facto sugere o recurso a um testemunho, de P. Broadfoot (2000, 54) sobre a complementaridade destes processos:

“Aujourd'hui, en Angleterre et en France, le recours à l'évaluation comme moyen de contrôle est justifié par l'idée que donner davantage de transparence et d'accès à l'information est dans l'intérêt autant de l'individu que de l'État. Que ce soit au niveau du système ou à celui de l'établissement, le besoin d'une meilleure capacité de pilotage, en raison de la taille énorme, de la complexité et de l'incertitude de l'action de l'État a induit le besoin de nouvelles techniques de gestion du système. Ainsi la traditionnelle confiance en des structures de contrôle ouvertement bureaucratiques a été renforcée plus que remplacée, du fait de la pression qu'exercent des moyens de contrôle plus indirects, associés dans certains cas avec les forces du marché. Une telle forme de contrôle, qui repose sur la circulation de l'information liée à l'évaluation, prend tout son sens quand on sait qui a le pouvoir d'imposer les critères de performance.”

Importa recordar que certas funções tradicionalmente concedidas ao serviço de Inspeção têm vindo a ser substituídas pela Avaliação (Institucional e Externa) a qual, de acordo com Muzio M. Gola³⁷ deve obedecer aos termos seguintes:

³⁷ *Premises to accreditation: a minimum set of accreditation requirements.*
In: http://enqa.eu/files/workshop_material/Italy1.pdf 1NOV13

“The evaluation must identify and respect certain essential premises:

1) the mandate of the evaluation:

- know who will use the evaluation,*
- know what will be the principal use of the evaluation (summative or formative)*

2) the primary objectives of who is being evaluated: know to what degree the evaluation must be oriented towards:

- internal efficacy: comparison of the results obtained from the Programme with to the initial objectives,

- external efficacy: comparison of the results obtained from the

Programme with the outside requirements (economic and social context)

3) the instruments of observation and judgement:

- know the value system of the organisation implementing the action,

- define the indicators that describe the primary objectives coherently with the value system,

- know how to concretely gather the information that will enable us to draw conclusions and express judgements (formative, summative or mixed) based on facts”.

A apresentação genérica destes parâmetros de avaliação não esconde a necessidade de de uma descrição mais pormenorizada dos objectivos e das finalidades da avaliação, como se regista no Decreto n° 63/2007, de 31 de Dezembro que estabelece o SINAQUES. Dada a sua abrangência importa sobremaneira salientar o primeiro dos princípios estruturantes deste sistema: *“a) Educação: o sistema procura estimular e ajudar a desenvolver, nas instituições de ensino superior, a cultura da qualidade, na medida em que, mais do que uma vocação punitiva, coersiva ou controladora, tem um carácter educativo”.*

Funcionando de forma articulada com o processo de Acreditação (Capítulo VIII do Decreto n 63/2007), estabelece o seu Art.28:

“Os resultados do processo de avaliação e acreditação serão especialmente considerados pelo Ministério da Educação e Cultura para feitos de aplicação das medidas adequadas à natureza das instituições abrangidas pelo SINAQUES”, nomeadamente no que respeita ao financiamento; ao desenvolvimento e suspensão dos cursos; ao apoio à actividade de investigação; à correcção de anomalias relacionadas com o processo de avaliação; ao reconhecimento de graus académicos e ao encerramento das instituições visadas. Da articulação destas actividades decorre o cumprimento de um conjunto de deveres do ensino superior que vão além do próprio desenvolvimento sócio-económico da RPM que incluem, também (Lei n 27/2009 - Art 3: Objectivos):

- a prestação de serviços à comunidade;

- a promoção de “acções de intercâmbio científico, técnico, cultural, desportivos e artístico, com instituições nacionais e estrangeiras”;

- o reforço a “cidadania moçambicana e da unidade nacional” bem como o fortalecimento, nos cidadãos, da “intelectualidade” e “sentido de Estado”.

Numa perspectiva de análise comparada, referem-se as finalidades da Avaliação tal como são descritas num documento da IGEC (Regulamento n 189/2013 – Maio de 2013),

“1 — A atividade inspetiva da IGEC integrada no programa de avaliação centra -se nas dimensões dos resultados, da prestação do serviço educativo e da liderança e gestão dos estabelecimentos de educação e ensino, com a finalidade de contribuir de forma relevante para a melhoria da qualidade das aprendizagens dos alunos e para o desenvolvimento do sistema educativo.

2 — Esta atividade visa promover a articulação e a complementaridade entre autoavaliação e avaliação externa, fomentando a adoção pelas escolas de dispositivos e práticas de autoavaliação adequadas e consequentes que contribuam para a sua autorregulação e para a regulação do sistema educativo.”

As circunstâncias actuais sugerem que avaliação e a inspecção andem lado a lado, sendo convergentes na afirmação das instituições de

ensino superior e das actividades de I&D e no processo mais vasto de melhoria da qualidade e de internacionalização do ensino superior.

Para que tal possa concretizar-se torna-se imperioso:

- Autonomia e imparcialidade da entidade avaliadora;
- Participação das instituições avaliadas;
- Audição de docentes e discentes;
- Publicidade dos relatórios de avaliação respeitantes a cada instituição e das respostas dos estabelecimentos avaliados;
- Compromisso institucional do reconhecimento dos resultados da avaliação;
- Seguimento oficial dos resultados da avaliação.

Estes são os passos mais significativos que visam fomentar a cultura de avaliação institucional (baseada na avaliação interna e externa), a credibilidade e a coerência global do referido processo. Não deixamos no entanto de salientar, tal como o fez S. M. Santos (2013)³⁸ que *“A qualidade e a garantia da qualidade são responsabilidade, em primeiro lugar, das próprias instituições de ensino superior”*. De acordo com a A3ES (2013, 46), *“O processo de autoavaliação antecede, necessariamente, a avaliação externa do estabelecimento de ensino ou seus ciclos de estudos e deve constituir uma oportunidade para a melhoria da qualidade do seu desempenho.”*

Complementarmente actuam os demais mecanismos de regulação de que se destaca a *“Auditoria institucional”* (A3ES, 2013, 46), entendida como sendo o *“processo de avaliação externa para verificar se o sistema interno de garantia da qualidade da instituição está em conformidade com os objetivos enunciados, e se é eficaz e adequado ao seu propósito. A auditoria não se debruça sobre objetivos ou resultados operacionais, enquanto tais, mas avalia os procedimentos utilizados pela instituição para gerir e melhorar a qualidade do seu ensino e demais atividades.”*

38 Seminário: *“A garantia da qualidade no ensino superior”*. Lisboa, Universidade de Lisboa. (27NOV2013) http://www.ulisboa.pt/wp-content/uploads/Eventos/Seminario_Praticas_Qualidade/Apresentacoes/SessaoManha1.pdf 14JAN14

3.2.4. Acreditação

A regulação do ensino superior através do acompanhamento permanente com base no controlo, auditoria e avaliação do subsistema de ensino superior, tem vindo a ser reforçado através da acreditação de instituições, dos cursos e seus formadores. De acordo com a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES, loc. cit.), a “Acreditação é o procedimento pelo qual a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior verifica e reconhece formalmente que determinados ciclos de estudos, ou determinada instituição de ensino superior, reúnem as condições de organização e apresentam os padrões de qualidade de desempenho exigidos para essa acreditação.” Tal procedimento segue as recomendações de organismos internacionais, nomeadamente a UNESCO, OCDE e a UE têm tomado iniciativas conducentes à implementação deste processo no espaço alargado dos países membros.

Delas decorre a construção de diferentes recomendações e instrumentos relacionadas com qualidade e acreditação (OCDE, 2003, 4)³⁹:

*“The main objective is to promote the design of quality assurance and accreditation mechanisms at the national level that ensure consumer protection in the context of internationalisation- for students, both in terms of protection from degree mills and fair recognition of foreign degrees, and for employers, as further consumers of the qualifications.”*De acordo com Muzio M. Gola⁴⁰, *“the term accreditation expresses the abstract notion of a formal authorising power, acting through official decisions on the approval of institutions (or not) or study programmes.”*ou seja, *“accreditation is a process aimed at introducing standards of quality, according to objective parameters, for those subjects who implement actions in the formation system in order to realise public policies for the development of human resources.”*

Este é um processo que há muito tem vindo a preocupar certos organismos internacionais, como a OECD (2003) que a propósito refere:

39 OCDE (2003) – “Enhancing Consumer Protection in Cross-Border Higher Education Activities”. OECD/Norway Forum on Trade. In: *Educational Services, Managing the internationalisation of post-secondary education*, Trondheim, Norway, 3-4November

40 “Premises to accreditation: a minimum set of accreditation requirements.”
In: http://enqa.eu/files/workshop_material/Italy1.pdf 1NOV13

“Convergence in qualifications and competence-based learning outcomes Contemporary tertiary education systems are affected by apparently two conflicting trends. On the one hand there is increasing diversification in institutions, programmes, qualifications, delivery modes, teaching and learning settings. On the other hand, there is also a process of convergence and standardisation going on in the same aspects of educational systems. The issue of recognition, acknowledges the diversity of programmes and qualifications, but is trying to arrive at some common understanding of the academic or professional functions of qualifications. This will allow the holder of qualifications to maximise the academic or professional benefits across social and cultural settings and, especially, across countries”.

Embora aceites os resultados imediatos destas operações não podemos esquecer que as reacções humanas nas organizações são contraditórias, na medida em que havendo grupos que reagem de acordo com as suas crenças e valores, outros há que reagem de forma diferente o que gera comportamentos diferentes dentre delas. Tal significa a necessidade das próprias organizações se empenharem igualmente na melhoria dos seus procedimentos, de se auto-reformarem, de exercerem a sua actividade com espírito crítico tendo presente que a acção humana no domínio educativo é morosa, por vezes pouco visível, carece de abertura e envolvimento e participação dos seus actores, tem reflexos directos sobre as pessoas que habitam o sistema e por isso não se pode resumir à mera recolha e indicadores, à apreciação de *standards*, à simples comparação, descontextualizada dos meios específicos a que são referenciados.

De acordo com um texto do CSE-Qébec (2012, 20-21)⁴¹, os reflexos do trabalho de melhoria da qualidade nos domínios seguintes são os seguintes:

“- le pouvoir: l’assurance qualité favorise le développement d’un leadership d’établissement plus fort dont témoignent la centralisation croissante de l’information et la hiérarchisation plus claire des responsabilités, enlevant certaines responsabilités à

⁴¹ Conseil Supérieur de l’Éducation (2012) - *L’assurance qualité à l’enseignement universitaire: une conception à promouvoir et à mettre en oeuvre*. Québec, Conseil Supérieur de l’Éducation/Ministère de l’Éducation, du Loisir et du Sport

l'enseignant universitaire et en attribuant aux étudiants et aux autres intervenants, ce qui suscite de riches discussions sur la mission des universités;

- la professionnalisation: le travail d'assurance qualité est devenu plus professionnel avec des routines, des scénarios et des manuels de règlements, générant plus de travail administratif, mais rendant explicites des connaissances tacites; les relations publiques: l'assurance qualité sert d'outil promotionnel et de valorisation dans le contexte de la concurrence internationale, tout en permettant d'améliorer la compréhension que le monde extérieur a de l'enseignement supérieur et de le défendre contre des mesures de rendement controversées (comme les classements);

- la transparence: l'assurance qualité contribue à augmenter l'information sur l'enseignement supérieur, ce qui se traduit par des processus décisionnels mieux informés”.

Acompanhando o entendimento de outras instituições, a RPM através do Decreto n 63/2007, de 31 de Dezembro, ao criar o SINAQUES, considerou o subsistema de Acreditação como parte integrante do processo de melhoria da qualidade do ensino superior no país, definindo os princípios e as normas de procedimento que culminam o processo de avaliação (interna e externa). De acordo com o Art. 19 do referido Decreto esta consiste “*na certificação, pelo órgão implementador e supervisor do SINAQUES, da qualidade de uma instituição de ensino superior ou dos seus cursos e programas*”.

Importa referir que este subsistema de acreditação rege-se por princípios bem definidos (Art. 8):

- Objectividade de critérios;
- transparência dos procedimentos;
- regularidade e periodicidade da realização;
- independência do processo.

A qualidade da instituição, dos seus cursos e programas; a informação pública dos resultados desta operação e a recolha de informação relacionada com o funcionamento público a conceder aos estabelecimentos de ensino superior (Art. 20) são factores que permitem que a acreditação (Art. 21) seja concedida em relação à “*certificação da*

qualidade da instituição do ensino superior” ou apenas à *“certificação da qualidade dos cursos e/ou programas”* de onde resulta, após homologação ministerial, a *“declaração pública, documental escrita, exarada pelo órgão implementador e supervisor do SINAQUES”* (Art. 22).

Como foi assinalado do resultado final dos processos de avaliação e de acreditação (Art. 28), resulta o apoio oficial às instituições de ensino superior, a sua manutenção ou encerramento. Em Portugal, o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES – Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro) obriga as instituições de ensino superior, antes da entrada em funcionamento dos ciclos de estudos a procederem à acreditação e registo dos mesmos junto dos organismos oficiais.

Além dos processos já identificados, a regulação do subsistema de ensino superior, - que *“compreende os diferentes tipos e processos de ensino e aprendizagem proporcionados por estabelecimentos de ensino pós-secundário (...)”*, Lei n.º 27/2009 - está sujeita não só aos organismos oficiais que zelam pela qualidade do ensino e da investigação, como ainda a entidades externas, agindo em grupo ou diluídas nos mecanismos de mercado. Dado seu interesse, passamos a referi-las.

3.2.5. Outras: Contratualização, Stakeholders e Mercado

A autonomia científica e pedagógica dos estabelecimentos de ensino superior permite que estes definam as suas áreas de estudo, planos e programas, projectos de investigação e outros, que funcionem dentro dos parâmetros de qualidade estabelecidos pelo sistema de avaliação e acreditação nacional e que confirmem os diplomas - entendidos (Art. 1 - Decreto n.º 30/2010, de 13 de Agosto) como *“a qualificação atribuída no Ensino Superior após a conclusão com êxito de um curso ou programa de pós-graduação”*- aos seus alunos, para entrada no mercado de trabalho. Tal assenta nos requisitos formais e académicos do respectivo diploma e grau, mas também num conjunto de capacidades, competências e conhecimentos - reconhecidas como habilidades, qualificação e resultados da aprendizagem - aceites pela sociedade e mercado.

Para efeitos da sua harmonização no país, Decreto acima referido estabelece o respectivo Regulamento do Quadro Nacional de Qualificação do Ensino Superior - QUANQES, o qual enumera os seguintes Objectivos (Art. 7):

“a) Estabelecer parâmetros e critérios comuns para o desenho das qualificações e facilitar a comparabilidade das mesmas no subsistema de Ensino Superior;

b) Estabelecer a coerência e transparência do subsistema do Ensino Superior, facilitando a compreensão e a articulação das diferentes qualificações, num sistema uniforme e harmonizado;

c) Facilitar a harmonização com os subsistemas de Ensino Superior da região, numa perspectiva de maior mobilidade, empregabilidade e competitividade”.

Estas preocupações tornam-se indispensáveis no contexto da região alargada do “Cone Sul” do continente africano e do seu processo de desenvolvimento social e humano, impondo uma evolução constante das instituições de ensino superior, em particular das Universidades, em relação aos seus contextos, lideranças, ‘skills’, aprovação do mercado. Agora como há mais de um século a Universidade é diferente das outras organizações sociais. Assim o reconheceu John Henry Newman em 1852, ao afirmar⁴²:

“A University is a place ... whither students come from every quarter for every kind of knowledge; ... a place for the communication and circulation of thought, by means of personal intercourse. ... It is the place to which a thousand schools make contributions; in which the intellect may safely range and speculate. It is a place where inquiry is pushed forward, ... discoveries verified and perfected, and ... error exposed, by the collision of mind with mind, and knowledge with knowledge. ... Mutual education, in a large sense of the word, is one of the great and incessant occupations of human society. ... One generation forms another.... We must consult the living man and listen to his living voice, ... by familiar intercourse ... to adjust together the claims and relations of their respective subjects of investigation. Thus is created a pure and clear atmosphere of thought, which the student also breathes.”

⁴² Keynote address delivered at the 2013: “Higher Education Leadership and Management” (Helm) – Workshop hosted by HESA, Boksburg. 13 /03/ 2013
Jeffrey Mabelebele, PhD, Chief Executive Officer, Higher Education South Africa (HESA)

(John Henry Newman in The Idea of a University in 1852 cited in Geoffrey Bolton and Colin Lucas, 2008iii).

A evolução do ensino superior desde então; a sua abertura e acolhimento a alunos de diferentes proveniências e origens sociais e culturais; a evolução da matriz organizacional das instituições de ensino e investigação deste subsistema de ensino; a sua relação com os Governos e mercados tem obrigado a diversas soluções e medidas relacionadas com o funcionamento, a oferta formativa e o financiamento destas instituições. Disso nos dá conta o teor do Regulamento do QUANQES e outra legislação subsequente, tal como o Sistema Nacional de Acumulação e Transferência de Créditos Académicos – SNATCA, estabelecido pelo Decreto n 32/2010, de 30 de Agosto.

A publicação desta legislação enquadra-se nas preocupações do Governo em regular o subsistema de ensino superior assegurando a sua organização e funcionamento interno, a qualidade da formação, a sua afirmação e reconhecimento interno e internacional. Nestas circunstâncias e no âmbito da política governativa para o ensino superior pode o Estado estabelecer formas distintas de apoio e de exigência às instituições reguladas. Uma forma mais de regulação do ensino superior consiste na contratualização entre o Estado e estas organizações, estabelecendo através de contrato o financiamento e os deveres destas, expressos em resultados, durante um período de tempo. A este respeito citamos como exemplo o “Contrato de Confiança no Ensino Superior – para o futuro de Portugal” estabelecido entre o Governo e as instituições de educação terciária em Janeiro de 2010. Neste contrato ficou “*afirmada a aposta no desenvolvimento do Ensino Superior e da Ciência como instrumento fundamental para o futuro do País*”.

Da parte inicial desse documento retiramos o seguinte:

“Garantir mais formação, para mais alunos, reforçar a abertura social do ensino superior a novas camadas de estudantes jovens e à população activa, proporcionando os apoios sociais necessários, reforçar a qualidade, a relevância das formações, a empregabilidade, a ligação cada vez mais íntima entre o Ensino Superior e a vida económica, social e cultural do País, a internacionalização das instituições e o reforço do papel da actividade científica na sua condução estratégica, são objectivos

enunciados como centrais para o desenvolvimento do Ensino Superior em Portugal.”

De entre as entidades externas com peso na regulação do ensino superior, destaca-se a acção de *Stakeholders* ou seja, do público estratégico, da parte interessada ou interveniente no desempenho de uma organização e nos seus resultados constitui uma referência actual no mundo da administração empresarial e do planeamento estratégico em diferentes sectores de actividade, nomeadamente no domínio da educação. Na actualidade esta representação decorre da massificação e globalização do ensino bem como das transformações sociais, económicas e tecnológicas associadas ao crescimento sócio-económico, ao desenvolvimento humano.

No domínio da educação, a OCDE (1999, 16) define globalização:

*“le flux de technologie, d’économie, de savoirs, d’individus, de valeurs, d’idées ... qui franchit les frontières. L’incidence de la globalisation sur les pays considérés individuellement est variable selon l’histoire, les traditions, la culture et les priorités de ce pays”*e internacionalização do ensino superior, como *“une réaction nationale à l’incidence de la globalisation, réaction qui respecte toutefois l’individualité de la nation.”*

Relativamente à intervenção dos actores externos, a OCDE (2003, 5)⁴³ dá como exemplo os responsáveis pelas políticas educativas, as agências de avaliação e de acreditação, as associações profissionais, activos do sector público e privado, estudantes em particular aos representativos da educação terciária (loc. cit.). Este contributo justifica-se (loc. cit.), *“in the global knowledge society and can provide added value to the more familiar but still relevant advantages of academic cooperation, intercultural exchange and international understanding.”*

De acordo com *Business Dictionary*, este termo⁴⁴designa:

“A person, group or organization that has interest or concern in an organization. Stakeholders can affect or be affected by the

43 OCDE (2003) – “Enhancing Consumer Protection in Cross-Border Higher Education Activities”. OECD/Norway Forum on Trade In: *Educational Services, Managing the internationalisation of post-secondary education*, Trondheim, Norway, 3-4November

44 <http://www.businessdictionary.com/definition/stakeholder.html> 1NOV13

organization's actions, objectives and policies. Some examples of key stakeholders are creditors, directors, employees, government (and its agencies), owners (shareholders), suppliers, unions, and the community from which the business draws its resources.

Not all stakeholders are equal. A company's customers are entitled to fair trading practices but they are not entitled to the same consideration as the company's employees.

An example of a negative impact on stakeholders is when a company needs to cut costs and plans a round of layoffs. This negatively affects the community of workers in the area and therefore the local economy. Someone owning shares in an business such as Microsoft is positively affected, for example, when the company releases a new device and sees their profit and therefore stock price rise.”

Tendo em consideração a missão principal das Universidades na produção e difusão do conhecimento importa considerar o contributo dos stakeholders na regulação não só destas organizações mas também das demais instituições do ensino superior. A aceitação das próprias instituições tem-se concretizando através da participação de membros da sociedade civil em órgãos de gestão universitária garantindo, em sede própria, que estes se manifestem sobre as orientações e projectos de desenvolvimento do ensino superior. Na RPM, o Regulamento do Conselho Nacional do Ensino Superior – Decreto n 29/2010, de 13 de Agosto – obriga a que no total de 22 membros que constituem este colégio estejam presentes (Art. 3 – 3.) estejam presentes:

“d) 3 representantes do sector produtivo;

3 representantes da sociedade civil” (...)

Esta abertura das instituições de ensino superior à participação de cidadãos não pertencentes ao seu meio académico tem vindo a constituir-se como uma forma de atenção ao contexto externo destas organizações acolhendo exemplos relativos à administração e à gestão pedagógica; às necessidades de investigação e, também, ao desenvolvimento sócio-económico do país. Embora sem esquecer as necessidades imediatas do presente, a participação externa na governação dos estabelecimentos de ensino superior pode antecipar nestas organizações, a preparação do seu futuro em termos de formação

dos diplomados, da produção do conhecimento científico e da resposta às exigências dos mercados.

No que respeita a este agente de regulação a sua acção é apreciada pelo grau de empregabilidade dos diplomados, pelo reconhecimento da sua formação académica e científica, pela valorização das aptidões profissionais e também pela cooperação estabelecida entre empresas e serviços com Departamentos, Escolas e Laboratórios científicos em domínios específicos da actividade científica e de leccionação.

Como observa Amaral (2009, 54) *“quer a regulação estatal, quer a regulação pelo mercado, nem sempre possibilitam a máxima eficiência na elaboração e implementação de políticas públicas”*. Daqui decorre a utilização de métodos mistos em que os métodos de regulação se cruzam, por iniciativa do Estado e das Agências, no sentido de promover a própria autonomia das instituições, através de um paradoxo: um paradoxo (op. cit., 59) - *“a liberdade de fazer o que o governo quer.”* Desta forma as instituições de educação terciária vão competindo entre si, garantindo o alargamento das áreas de mercado aos alunos melhor preparados e qualificados, alargando o seu domínio territorial de formação e cooperação, atraindo novos elementos da população académica e firmando o seu reconhecimento entre pares e no contexto societal em que estão situadas.

O reconhecimento desta nova realidade, de competição directa entre as instituições de ensino superior. Tem vindo a ser aproveitada pelos Governos e aconselhada por organismos internacionais que a propósito da criação de espaços de influência – e de poder – sobretudo das instituições universitárias, tem vindo a facilitar a mobilidade de estudantes e docentes, a promover regras comuns de avaliação institucional e a construção de mercados específicos do ensino superior.

A propósito da situação em França, Garcia ⁴⁵(2012), fez notar:

“La mise en place de l’assurance qualité fait partie des transformations les plus récentes et les plus décisives qui affectent l’enseignement supérieur français depuis 1998. Peu connue de la majorité des universitaires, elle est introduite par

45 Sandrine Garcia (2006) - “L’assurance qualité: un outil de régulation du marché de la formation supérieure et de gestion des universitaires”, *Cahiers de la recherche sur l’éducation et les savoirs* [En ligne], 5, mis en ligne le 01 juillet 2012, consulté le 14 novembre 2013. URL: <http://cres.revues.org/1092>

des agents impliqués à différents niveaux dans la construction d'un marché européen de l'enseignement supérieur et sous une forme qui permet de minimiser les bouleversements qu'elle impulse, concernant notamment les modes de régulation de la profession. Un mode de régulation relativement autonome (par les pairs) fait peu à peu place à une régulation par "l'externe" (exogène) médiatisée par des procédures de certification de la qualité".

Serve-nos de referência a construção do espaço europeu de ensino superior que associando aos critérios académicos de validação dos cursos por regras comuns de actuação de diferentes agências e órgãos de acreditação, de avaliação e de outras formas de regulação, introduziu a noção de “*produção de serviço colectivo*” (loc. cit.), e com ela facilitou o alargamento da lógica de mercado aos países aderentes à EU. Daqui decorrem alterações diversas em relação à matriz de ensino e de investigação universitária, ao modelo de gestão e, sobretudo, ao financiamento destas instituições repartindo com os clientes directos dos serviços uma responsabilidade acrescida em relação aos encargos da sua formação. A este respeito observa a autora (loc. cit.), que, “*Bien que la contribution du capital humain dans la croissance économique (notamment par le biais de l'innovation) soit jugée déterminante, les textes consacrés à l'éducation précisent bien qu'il est exclu d'augmenter les subventions publiques consacrées à l'éducation en raison de la "nécessité d'assainir les finances publiques"*”.

Observa ainda a autora, (loc. cit.):

“Au niveau communautaire, les engagements en faveur de l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur ont impulsé le réseau ENQA (European Network for Quality Assurance in Higher Education) mandaté par le Conseil de l'Union Européenne pour présenter des propositions, en collaboration avec l'AUA (l'Association européenne des universités), pour le développement d'un ensemble de standards, procédures et guides de procédures qualité (Vinokur, 2005 ; Cussó & d'Amico, 2005). Il est chargé de faire des propositions pour la mise en place de procédures externes d'assurance qualité pour les agences d'évaluation et d'accréditation qui, elles-mêmes, devront être soumises à l'évaluation de la qualité des évaluations auxquelles elles procèdent.”

Em resultado da acção acrescida dos mercados sobre as instituições de ensino superior os governos e as instituições reagem de forma distinta:

- os primeiros, promovendo a redução das dotações de capital incritas nos orçamentos das instituições de ensino superior, obrigando estas a adoptar parâmetros de qualidade relacionados com o desempenho e avaliação pública; adopção de novas formas de acompanhamento e de controlo das finanças públicas, do projecto e do desempenho das Universidades;

- as segundas, reclamando maior autonomia e flexibilidade legislativa que permitam a gestão das verbas autónomas independentes do orçamento público; reformas estruturais no sistema; a adopção de modelos empresariais com a participação de elementos externos nos órgãos de gestão de topo; novas formas de recrutamento dos seus responsáveis.

Num mercado competitivo como é o do ensino superior, a informação disponibilizada ao público pelas instituições de ensino superior deve mencionar os resultados dos processos de avaliação e também de acreditação dos ciclos de estudos que lecciona, além de informações complementares relacionados com os trabalhos de investigação, de internacionalização e o reconhecimento pelos seus pares. Assim o obriga o SINAQES ao estipular a informação pública “Sobre a qualidade do ensino nas instituições de ensino superior” (Art. 3 – Decreto n 63/2007) bem como a transparência das normas, mecanismos, procedimentos, padrões indicadores e resultados (Art. 6) da avaliação.

Em Portugal o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (Lei n 62/2007, de 10 de Setembro) obriga - art 161: Transparência - a que, no respectivo site Web, estas disponibilizem “*todos os elementos relevantes para o conhecimento cabal dos ciclos de estudos oferecidos e graus conferidos, da investigação realizada e dos serviços prestados pela instituição*” e ainda, os relatórios de auto-avaliação e de avaliação externa das respectivas unidades orgânicas e ciclos de estudos.

Do trabalho interno desenvolvido pelas organizações de investigação e de ensino superior, bem como da sua articulação com os demais actores, incluindo os organismos oficiais de tutela e de regulação resultam benefícios institucionais e colectivos, conducentes à

melhoria, modernização e diversificação do respectivo subsistema de ensino, à evolução dos modelos de gestão e das políticas públicas responsáveis pelo sector.

Estas algumas das questões que importa ter presente quando da evolução do ensino superior e que não se esgotando na análise da qualidade, da regulação, da mobilidade, da criação de grandes espaços de poder e de influência – sobretudo no caso das Universidades – sugere uma reflexão aprofundada sobre a diferenciação deste subsistema de ensino e do seu contributo ao desenvolvimento humano e regional. Sobretudo se continuarmos a aceitar como válido o princípio da subsidiariedade europeia e o reconhecimento das muitas assimetrias económicas e de desenvolvimento humano entre os centros e as suas periferias.

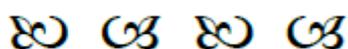
O conjunto destas considerações não esconde o sentido de reforma da própria regulação e *management* da educação terciária de que salientamos as seguintes (Unesco, 2009, 17-18):

- desregulação e descentralização do sistema e “*redefinição da função de autoridade pública*”;
- diferenciação da missão dos estabelecimentos de ensino superior, face ao seu meio contextual e às novas exigências de gestão pública;
- uma maior implicação do mercado, cada vez mais exigente em relação à natureza das formações e às características das próprias instituições de formação;
- a emergência das “*classificações internacionais*” (*rankings*), alimentando um mercado cada vez mais mundializado e competitivo.

Estas as condições que dominam a esfera de acção das instituições de ensino superior que ilustra três dos desafios mais relevantes à sua situação actual:

- a reforma da governação pública no sentido de valorizar a missão e função das Universidades e de outras organizações de ensino superior;
- a mundialização do mercado da educação;
- o predomínio das regras de mercado e das suas aplicações ao desempenho universitário: avaliação, mensurabilidade, competitividade.

Estes são alguns dos desafios que se colocam à nova administração pública na sua articulação com o mercado emergente do ensino superior e o ‘darwinismo’ social que o mesmo pode implicar em relação a grande número de instituições, sobretudo às que se encontram na sua fase inicial de vida e em criação. Mais ainda, importa remediar a imagem que durante décadas foi construída pela administração pública, nomeadamente em Portugal, onde as actividades de regulação, em particular a inspecção e auditoria, ganharam uma imagem bastante negativa não só pelo seu carácter “*punitivo e de exposição de irregularidades*” (Santos, 2003, 94). Razões históricas e culturais contribuíram (loc. cit.), para “*uma falta de tradição para colocar as auditorias na sua perspectiva correcta, a de promover uma acção pedagógica, entendida como apoio construtivo à organização e funcionamento dos Serviços auditados, por forma a constituir um contributo ‘leal’ para a melhoria desses Serviços*”.



Capítulo IV. Da Inspeção do Ensino superior: organização e métodos

1. A IG como serviço público

Como organismo central da hierarquia do Estado, dos órgãos de regulação mais antigos e com maior abrangência territorial e dimensão humana contam-se as Inspeções-Gerais dos diferentes ministérios, com responsabilidades deverificar a conformidade legal dos actos praticados em relação à matriz normativa da legislação nacional. Na RPM o “*controlo do funcionamento e inspeção às instituições de ensino superior*” (Preâmbulo do Decreto n 27/2011, de 25 de Julho) cabe às “Comissões de Inspeção” (Art. 4), compostas por “*individualidades de reconhecida competência científica e técnica nas matérias a inspeccionar, integrando pelo menos um Inspector Superior afecto à Inspeção Geral da Educação*”.

1.1. Missão

De acordo com o texto legal são competências das Comissões de Inspeção (Art. 5):

- “a) *Proceder à inspeção nos termos do Regulamento de Licenciamento e Funcionamento das Instituições de Ensino Superior e demais legislação;*

b) *Realizar visitas de inspeção às Instituições de Ensino Superior em todo o território nacional;*

c) *Recolher informações e elaborar relatórios sobre a situação dos estabelecimentos de ensino e propor medidas adequadas para a melhoria do funcionamento das instituições e para a correcção das anomalias;*

d) *Remeter os relatórios das visitas de inspeção realizadas ao dirigente da instituição de ensino superior visitada;*

e) *Pesquisar e prestar pareceres específicos sobre assuntos que lhes sejam submetidos;*

f) Verificar o cumprimento e a aplicação das normas e procedimentos administrativos e académicos, nos termos da legislação e normas aplicáveis;

g) Atender e apreciar as queixas dos utentes e agentes do Ensino Superior, procedendo às necessárias averiguações”.

Em Portugal, no domínio da Educação e Ciência, a Inspeção-Geral da Educação e Ciência tem como missão:

“assegurar a legalidade e regularidade dos actos praticados pelos órgãos, serviços e organismos do MEC ou sujeitos á tutela do membro do Governo, bem como o controlo, a auditoria e a fiscalização do funcionamento do sistema educativo no âmbito da educação pré-escolar, da educação escolar, compreendendo os ensinos básico, secundário e superior e integrando as modalidades especiais de educação, da educação extra-escolar, da ciência e tecnologia e dos órgãos, serviços e organismos do MEC” (Decreto-Lei nº 125/2011, de 29 de Dezembro).

Por sua vez no país vizinho, em Espanha, a ADIDE (2004) considera estas funções no domínio da Educação:

“El ejercicio de la inspección educativa por las Administraciones públicas se debe orientar a:

a) Velar por el derecho a la educación de todos los ciudadanos en condiciones de libertad, igualdad y equidad, con el fin de garantizar el pleno desarrollo de la personalidad, en el respeto a los principios democráticos y a los derechos y libertades fundamentales.

b) Garantizar el ejercicio de los derechos y la observancia de los deberes de cuantos participan en los procesos educativos, asegurando para ello el cumplimiento de las normas legales.

c) Contribuir a la mejora de la calidad de la enseñanza y del sistema educativo.”

A indicação destes atributos reforça o papel da educação como um bem público - embora com ofertas de diversa natureza (estabelecimentos públicos, não públicos e outros) - de cuja acessibilidade e configuração organizacional do sistema, dependem múltiplos resultados relacionados com o desenvolvimento sócio-económico e o desenvolvimento humano dos cidadãos. Daí que, para se entender melhor o tipo de organização e a missão da Inspeção no

Sistema Educativo, devemos em primeiro lugar situar este serviço no quadro geral das organizações sociais de natureza pública, dotada de configuração específica e sujeita à evolução normal das demais estruturas organizacionais que constituem o edifício orgânico do Ministério da Educação.

Seguindo a reflexão de Pereira (2007, 62), destacamos que a complexidade desta organização – como a complexificação crescente dos demais órgãos responsáveis pela Regulação do subsistema de ensino superior – está aberta à influência de diversas forças políticas, administrativas e ambientais, que a seguir se descrevem:

- *“Em primeiro lugar, temos a força exercida pelo vértice estratégico no sentido da centralização e supervisão directa, que empurra a organização para a estrutura simples;*

- *Em segundo lugar, situa-se a força exercida pela tecnoestrutura baseada na standardização dos métodos de trabalho, que influencia e encaminha a organização para uma estrutura mecanicista;*

- *Em terceiro lugar, temos a força dos operacionais no sentido da profissionalização, para coordenar através da standardização das qualificações, maximizando a sua autonomia e estruturando a organização como uma burocracia profissional;*

- *Em quarto lugar, sobressai a pressão exercida pelos membros da linha hierárquica, para obter autonomia na gestão das suas unidades, com uma coordenação limitada pela standardização dos resultados e que induz a organização para uma estrutura divisionada;*

- *Em quinto lugar, observa-se a existência de uma força exercida pelo staff de apoio para a colaboração e inovação na tomada de decisão, no sentido de coordenação pelo ajustamento mútuo, força esta que empurra a estrutura da organização para a adhocracia.”*

Não cabendo apreciar cada uma, isoladamente, resta-nos reiterar o que em tempo, defendemos em relação à missão de um serviço desta natureza (IGCES, 2002):

“(...) a responsabilidade de zelar pelo desempenho do sistema de ensino superior e do sistema de investigação científica e tecnológica favorecendo a aproximação entre os cidadãos e o poder central. Mais ainda, cabe-lhe a responsabilidade de contribuir para o melhor funcionamento daqueles sistemas e para a tomada de decisões adequadas ao crescimento sustentado, à inovação, à mudança, ao desenvolvimento da sociedade portuguesa, bem como à sua afirmação e reconhecimento internacional.”(...).

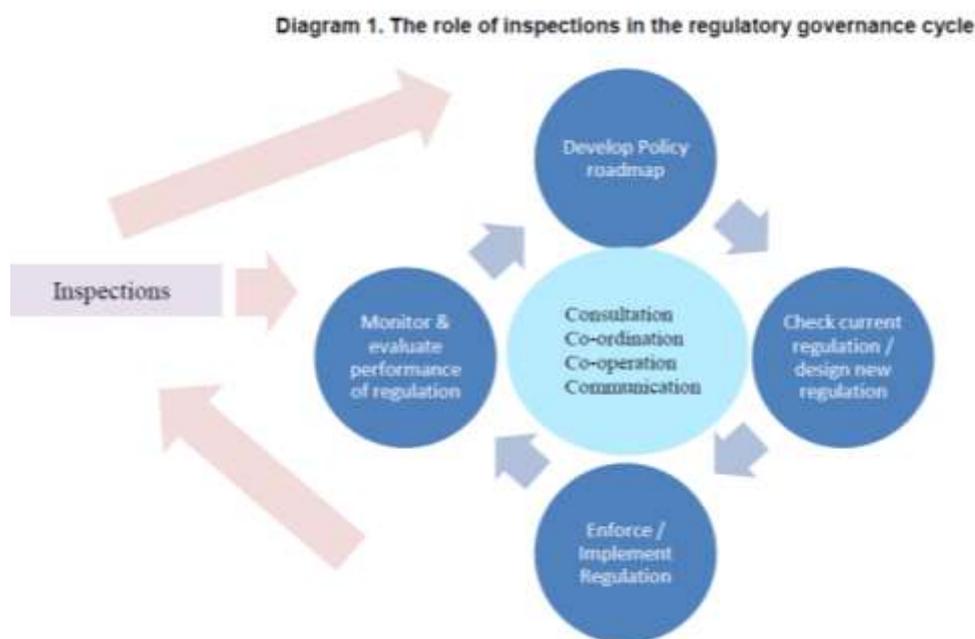
No que respeita à no Sistema Educativo, a função da I. G. tem variado ao longo do tempo com a alteração dos procedimentos inspectivos: fiscalização, controle pedagógico, acompanhamento, acção disciplinar, processo disciplinar, inquérito e sindicância e processo de contraordenação, eficiência administrativo-financeira, avaliação dos estabelecimentos de ensino, auditoria. Países há em que a respectiva Inspeção abarca diversos subsistemas de ensino, nomeadamente o Ensino Superior ou então apenas este subsistema devido à sua especificidade e à junção com actividades de investigação, dá lugar a um serviço inspectivo orientado apenas para a Educação Terciária e às actividades de I&D.

Outros, ainda, esbatem a sua acção inspectiva no ensino superior deixando às entidades responsáveis pela avaliação o acompanhamento deste subsistema de ensino. Importa recordar que a autonomia das instituições de ensino superior, em particular as Universidades, não é compatível com certas funções tradicionalmente concedidas a este serviço, nomeadamente as que respeitam à Supervisão pedagógica. Por outro lado o registo das tendências mais recentes deste subsistema de ensino e as expectativas sociais, económicas, políticas e culturais sobre a Missão das Universidades no contexto actual, têm vindo a realçar o papel relevante da Acreditação e da Avaliação (Institucional e Externa).

Nestas circunstâncias a avaliação passa a ter um papel determinante na regulação do ensino superior, conjuntamente com os resultados de Inspeção. As circunstâncias referidas impõem que avaliação e a inspeção andem lado a lado, sendo convergentes na afirmação das instituições de ensino superior e das actividades de I&D e no processo mais vasto de melhoria da qualidade e de internacionalização do ensino superior.

Não obstante a dependência hierárquica e directa de um serviço desta natureza do respectivo órgão central e político de tutela, a Inspeção Geral de Educação, como um todo, é uma organização social e, portanto, tem uma missão específica a desempenhar. A figura seguinte (OCDE, 2012) regista o papel da inspeção no ciclo regular da governação: acompanhamento e avaliação da performance da regulação; orientação para elaboração das políticas; verificação corrente/desenho de nova regulação; imposição/implementação da regulação.

A Inspeção e o ciclo de Regulação



Este tipo de actuação obriga necessariamente a actividades conjuntas de coordenação, cooperação, além da necessária consulta e comunicação que acompanham as tarefas da Inspeção. A missão central deste organismo no ciclo normal da governação é relevante para o delinear de qualquer política em função do que se quer realizar, do que se crê ser possível realizar, do delinear de um caminho para o conseguir. Esta referência não esconde a especificidade das organizações escolares e a necessidade da sua articulação com as demais, atitude que “*pressupõe o conhecimento global das organizações sociais formais, entendidas globalmente como ‘grupos deliberadamente organizados, relativamente duradouros, que operam consoante um conjunto de regras em busca de certas metas’*” (Horton, Hunt, 1980, 200) ou seja, do conhecimento formal do sistema burocrático onde se insere.

Esta actuação exige que a missão da Inspeção-Geral seja marcada pelo reconhecimento do serviço público que presta e profissionalismo do seu corpo cuja acção não se confina à sua própria organização ou somente às organizações dependentes do mesmo Ministério mas também à rede de estabelecimentos de ensino, neste caso de educação terciária, às unidades de investigação e outras dependentes do mesmo órgão ministerial. Tal facto decorre da situação, como serviço central sob administração directa do Estado e do cumprimento de objectivos comuns ao sistema administrativo e do cumprimento da sua missão, assente em três pontos fundamentais:

- controle da regularidade de procedimentos face à lei vigente,
- avaliação do cumprimento dos objectivos antecipadamente estabelecidos,
- orientação ou aconselhamento das práticas institucionais.

Assim acontece com as Comissões de Inspeção e a sua actividade, Ordinária – “quando se enquadra no plano geral do sector que superintende o Ensino Superior” e Extraordinária, “quando é mandatada para casos ou objectivos especificamente determinados” ou em situações não contempladas no respectivo plano geral de actividades (Artigo 6 do Decreto n 27/2011).

No caso português, a IGEC (Decreto-Lei n 125/2011, de 29 de Dezembro) compete-lhe:

“- a) Apreciar a conformidade legal e regulamentar dos actos dos órgãos, serviços e organismos do MEC ou sujeitos à tutela do membro do Governo e avaliar o seu desempenho e gestão, através da realização de acções de inspecção e de auditoria (...),

- b) Auditar os sistemas e procedimentos de controlo interno dos órgãos, serviços e organismos da área de actuação do MEC ou sujeitos à tutela do membro do Governo, no quadro das responsabilidades cometidas ao sistema de controlo interno da administração financeira do Estado (...),

- c) Contribuir para a qualidade do sistema educativo no âmbito da educação pré-escolar, dos ensinos básico e secundário e da educação extra-escolar (...),

- d) *Zelar pela equidade nos sistemas educativo, científico e tecnológico, salvaguardando os interesses legítimos de todos os que o integram e dos respectivos utentes (...),*

- e) *Conceber, planear e executar acções de inspecção e auditoria aos estabelecimentos de ensino superior, no respeito pela respectiva autonomia, aos serviços de acção social e aos órgãos, serviços e organismos tutelados pelo MEC em matéria de organização e de gestão administrativa, financeira e patrimonial (...),*

- f) *Avaliar a qualidade dos sistemas de informação de gestão, incluindo os indicadores de desempenho;*

- g) *Assegurar o serviço jurídico-contencioso decorrente dos processos contra-ordenacionais, em articulação com a SG, bem como a acção disciplinar e os procedimentos de contra-ordenação, previstos na lei.”*

O exemplo de outros países pode conferir a este serviço central do Estado uma actuação abrangentes sobre todo o sistema educsativo, nomeadamente o ensino superior e a investigação científica, ou deslocar a intervenção nestas duas áreas para um serviço de Inspecção único dependente do respectivo ministério. As opções políticas do Governo assim o etenderão tendo presente que, no caso concreto do subsistema de ensino superior importa que a acção deste serviço central, sem perder o domínio específico de intervenção administrativa, financeira e orçamental, mantenha uma relação com as demais entidades reguladoras do sistema.

Para além destes aspectos a actividade inspectiva, nomeadamente na área da Educação, pela sua abrangência e processos, constitui com a sua actividade um dos pilares da qualidade do próprio sistema educativo. Assim o reconhece um trabalho da OCDE (2012)⁴⁶ que a propósito dos efeitos da inspecção, sublinha:

“that inspections are important for securing regulatory quality, although this is an understudied area and the evidence to demonstrate that an inspection leads to a tangible outcome is

46 Monk, Julie (2012) – *Reform of regulatory enforcement and inspections in OECD countries*. Jerusalem, OCDE (Seminar)
<http://www.oecd.org/regreform/Reform%20of%20inspections%20-%20Web%20-%20Julie%20Monk.pdf> 20NOV13

currently very limited. However, this is increasingly becoming an area of interest and evidence is emerging, mainly in the education sector, that inspections can be beneficial. For example examining the effect of school inspections on the quality of education, is showing that managers are reporting more improvement programmes”.

Os aspectos acima referidos acentuam a importância e a evolução das actividades inspectivas, elas que procuram atender à mudança operada nos sistemas sociais e educativos, preocupados com a qualidade do ensino, a participação alargada dos pais e comunidade, o reconhecimento da Escola e da função docente, a autonomia das organizações educativas, a avaliação global do desempenho dos subsistemas de ensino e da sua comparação com outras entidades europeias e internacionais. Daí decorre a necessidade de uma reflexão crítica e atenta sobre o desempenho deste serviço, o “*benchmarking*”, a cooperação com outras entidades responsáveis pela verificação da conformidade legal, da qualidade das boas práticas institucionais, da construção das diferentes políticas sociais.

De acordó com o *Dictionnaire Encyclopédique de l'Administration Publique*⁴⁷:

“En général, la ‘managérialisation’ issue du nouveau management public (NMP) implique un certain nombre de ruptures:

- le démantèlement de grandes bureaucraties monolithiques en unités séparées, l'accroissement du pouvoir des administrations locales grâce au contrôle des budgets,

- l'accentuation du style de gestion emprunté au secteur privé, avec des normes explicites et des mesures de performance liées aux résultats,

- l'accroissement de l'externalisation et de la concurrence dans la prestation de services publics et

- l'amélioration de la réactivité aux usagers des services publics par le truchement de diverses initiatives les considérant

47

http://www.dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/17/Index_par_mot.enap?by=word&id=28 10NOV13

comme des consommateurs d'une industrie de services (Aucoin, 1990; Hood, 1991; Le Grand, 2007)."

Daí que, *"Un des dénominateurs communs de ces programmes est le fait qu'ils soient associés à de nouveaux arrangements organisationnels, dont des partenariats avec d'autres paliers de gouvernement et des secteurs non gouvernementaux, en vue d'améliorer la prestation des services."*

Reconhecendo que o funcionamento do sistema educativo requer o seguimento de um conjunto de princípios orientadores e de normas que garantam a universalidade de procedimentos, sobretudo de natureza administrativa e pedagógica, que garantam a funcionalidade das escolas e as aprendizagens dos alunos concordamos com Sarmento, citando Derouet (1997, 441), quando acentua este *"efeito de coordenação onde se mobiliza o 'conjunto de processos que fazem com que todos os estabelecimentos, apesar de tudo, funcionem"*. Estes atributos requerem a coordenação das diferentes iniciativas e a acção das entidades responsáveis por essas tarefas, nomeadamente no que se refere ao cumprimento da legislação em vigor. Por isso o acompanhamento e o controlo do sistema educativo, nomeadamente no que respeita ao cumprimento da legislação relativa à educação terciária, o desempenho dos serviços de inspecção da organização pública como seja a Inspeção Geral de Educação.

Como regista o *Dictionnaire de l'Administration Publique*⁴⁸:

"À la différence d'une organisation privée, une organisation publique est dotée d'une mission et de pouvoirs qui sont stipulés dans sa loi constitutive. Elle est en outre soumise à des lois qui s'appliquent à l'ensemble du secteur public." Complémentarmente, refere-se: "Ce qui contribue à structurer une organisation publique, c'est donc sa mission, sa division formelle du travail et ses règles officielles, mais seulement dans la mesure où les membres de l'organisation y font appel dans leurs activités quotidiennes. Ils peuvent prendre appui sur d'autres assises pour agir collectivement. Il peut notamment s'agir de technologies (Barley, 1986; Dunleavy et autres, 2005), de normes qu'ils se sont

48

http://www.dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/17/Index_par_mot.enap?by=word&id=20 10NOV13

données et auxquelles ils adhèrent (Kaufman, 1960), de rapports de pouvoir au sein de l'organisation (Crozier, 1963) ou de la nécessité de coopter des élites locales (Selznick, 1949)."

Entenda-se na parte final desta descrição a necessidade de relação com as instituições de ensino superior e uma actuação dos membros dos serviços de inspecção que tenham em consideração que (loc. cit.),

"Or, même lorsque les organisations publiques sont enserrées dans un faisceau étroit d'obligations et de contraintes réglementaires ou institutionnelles, leurs membres conservent une part d'autonomie dans l'exécution des tâches qui leur sont confiées. Un ordre local existe (Friedberg, 1997) et il rend possibles l'adaptation des prescriptions générales aux conditions locales et l'innovation (Alter, 2000; Blau, 1963)."

Porque se trata de um serviço público com acção e impacto junto de instituições de índole diversa e públicos (docentes e discentes) muitos diversificados, espera-se que além dos parâmetros anteriormente referidos sobre a eficácia, a eficiência e a qualidade desta prestação, ela seja diferenciada das demais pelas manifestações de sociabilidade e de solidariedade institucional entre os seus membros. Tais manifestações dependem em larga medida, das condições de desempenho relacionadas com os procedimentos individuais e do corpo inspectivo relacionados com a sua postura e relação com o outro, de que se regista:

- tipo de relações interpessoais;
- grau de implicação na tarefa;
- apoio recebido no trabalho;
- coesão do grupo de trabalho.

Para tanto tão relevante é a observância das relações humanas e e profissionais decorrentes do cumprimento do estatuto profissional, como a consciência ética do corpo inspectivo, dos avaliadores ou das equipas e comissões de inspecção, circunstância que justifica uma referência especial a este tema relevante na prestação do serviço público. No caso da RPM, o Decreto n 27/2011 – Artigo 7, estabelece: *"a) As comissões de inspecção, na sua actuação, guiam-se pelo princípio de ética e respeito pela legalidade, isenção, igualdade e não discriminação"*. Além destas obrigações, legalmente estabelecidas, a

intervenção da I.G. com a sua forma de actuação e trabalho, pode facilitar melhorias nos procedimentos e nos resultados do sistema de ensino superior e do sistema científico e tecnológico, devendo contribuir para:

- facilitar a comunicação inter-institucional;
- divulgar as “boas práticas”;
- melhorar os “projectos” de acção;
- co-responsabilizar as instituições relativamente aos seus resultados;
- garantir o tratamento de informação em que assenta a decisão política.

1.2. Organização interna

Tal como outras organizações próprias do sistema educativo, a Inspeção-Geral, devido à missão específica que desempenha, aos valores que cultiva e às estratégias da sua actuação, surge como uma organização burocrática, marcada pela sua dimensão e estrutura hierárquica, pela formalização das relações e dos processos, pela racionalidade de actuação e especialização de actividades, pela sua cooperação institucional. Daqui decorrem as seguintes características:

- divisão do trabalho,
- coordenação de tarefas definidas,
- organização e estrutura da autoridade,
- centralização e controlo das tomadas de decisão e poder,
- desempenho funcional dos seus membros,
- circulação hierárquica do comando e informação.

O conjunto destes aspectos deve garantir a participação de cada um dos seus elementos e a satisfação das suas necessidades básicas (segurança, satisfação e qualidade de vida), associada às necessidades específicas da organização e à sua eficácia. Daí que, para além do já referido tenhamos de reter os seguintes, relacionados com um serviço desta natureza:

- Motivação e participação em equipa,

- Formação aprofundada e acção partilhada entre os membros do mesmo grupo,
- Promoção da auto-avaliação interna
- Desenvolvimento do “ethos” (cultura organizacional).

No topo desta organização temos a sua Direcção⁴⁹, entendida como “a acção de dirigir, consistindo em estabelecer e manter uma linha de actuação determinada”, e que exige o planeamento, execução e controle de um conjunto de actividades a desempenhar no seio dessa organização social (Dacal, 1986, 154). Como nota o mesmo autor, trata-se de “um processo aberto e flexível, que pretende harmonizar os recursos e os elementos pessoais com vista a alcançar metas previamente determinadas” (loc. cit.) e constitui uma das tarefas fundamentais de toda a actividade administrativa.

Se aplicada à educação, as actividades relacionadas com o acompanhamento das medidas de política educativa exigem o domínio de um conjunto de princípios estruturantes, sobretudo na área da administração pública e da gestão dos recursos humanos; o conhecimento aprofundado da estrutura e da organização do sistema educativo, dos diversos subsistemas que o formam, do universo de instituições que o integram e das pessoas que nele trabalham e frequentam.

Como organização burocrática marcada pela organização e estrutura da autoridade, pela centralização e controlo das tomadas de decisão e poder, pelo desempenho funcional dos seus membros e pela circulação hierárquica do comando e informação a I.G., como organização social, prossegue um conjunto de objectivos administrativos/ organizacionais e institucionais, e ser dotada de estrutura, formal, imposta pela administração. Daí o apresentar uma estrutura singular marcada por uma gestão de topo e de gestão intermédia, pela existência de estrutura técnica e de estruturas de apoio. Estes atributos identificam-se com a existência de diversas unidades, contidas na estrutura organizacional de um serviço inspectivo e de que se destacam:

⁴⁹ Arroiteia, Jorge C. (2008) – *Educação e desenvolvimento*. Aveiro, Universidade de Aveiro.

- núcleo operacional, a quem cabe a produção de bens e serviços que identificam a organização,
- gestão de topo, formada pelos responsáveis da organização,
- gestão intermédia, estabelece a relação entre a gestão de topo e o núcleo operacional,
- estrutura técnica, com responsabilidades de análise, planeamento, controlo e estandarização “*das actividades, produtos e processos*” seguidos na organização,
- estrutura de apoio, a quem cabe o cumprimento das demais tarefas necessárias ao funcionamento da organização.

Como outro serviço central, o organigrama da I.G. considera o exercício de funções e níveis de execução distintos o que exige uma estrutura diferenciada que considera a vida interna da organização e as actividades desenvolvidas pela mesma. São por isso relevantes as funções permanentes:

- Administrativas (I.G.)
- Técnico-Jurídicas
- Administrativo-Financeiras

Sendo o caso, as Equipas de Projeto, associadas a missões específicas, são igualmente consideradas no respectivo organograma.

Além disso, para responder às exigências da Missão e à sua intervenção territorial, utilizar adequadamente os meios e os recursos humanos e financeiros ao seu dispor bem como responder às exigências do sistema e da própria sociedade, referimos o caso do edifício organizacional da IGEC (2013). Este considera o desempenho das múltiplas tarefas de carácter inspectivo:

Acompanhamento; Controlo; Auditoria; Avaliação; Provedoria, Ação Disciplinar e Contencioso Administrativo; Atividade Internacional; Recursos Humanos, Financeiros e Materiais; Sistemas de Informação; Comunicação e Documentação.

Tomando como referência Chiavenato (1987, II, 1987, 206), os sistemas sociais podem reflectir visões distintas da própria sociedade configuradas no desenvolvimento de Sistemas mecânicos e dos Sistemas orgânicos de relação. De acordo com este autor os primeiros identificam-se por um relacionamento do tipo autoridade-obediência,

por uma divisão do trabalho e supervisão hierárquica rígidas, por tomadas de decisão centralizada e por uma forte repressão. Pelo contrário os sistemas orgânicos, baseados na confiança e crenças recíprocas, na interdependência e responsabilidade compartilhada, na solução de conflitos através da negociação permitem, nomeadamente, uma consciencialização social dos participantes, tornando as organizações colectivamente conscientes dos seus destinos, permitindo o desenvolvimento de uma nova consciencialização social dos participantes das organizações (loc. cit.).

Na sua essência a responsabilidade da organização I. G. impõe um modelo organizacional que privilegie a coordenação e a liderança interna relacionadas com as actividades de Direcção e as funções que lhe cabem desempenhar. Com referimos anteriormente, a Direcção exige o planeamento, execução e controle de um conjunto de tarefas a desempenhar no seio da organização social. É ainda entendida como um processo aberto e flexível que pretende harmonizar os recursos e os elementos pessoais com vista a alcançar metas previamente determinadas e constitui uma das tarefas fundamentais de toda a actividade administrativa.

Outros aspectos a considerar dizem respeito à motivação e à participação que facilitem a comunicação organizacional e o melhor desempenho das organizações sociais. Assim, por “motivação” podemos assinalar que esta constitui um dos factores mais relevantes a assumir pelos comportamentos individuais no seio das organizações. Uma abordagem destas, de acordo com a “*teoria das relações humanas*”, promove o estudo dos “*componentes humanos da organização*”, o conhecimento do seu comportamento, dos hábitos e das motivações dos trabalhadores.

Para além desta, a participação é também um requisito fundamental para o bom funcionamento de qualquer organização social uma vez que implica um envolvimento pessoal no cumprimento dos objectivos e a colaboração em tomadas de decisão que dizem respeito ao grupo e aos seus elementos. Em regra estes estão animados por sentimentos de identificação, de pertença e por laços de solidariedade, levando-os geralmente a ajustar os seus comportamentos aos interesses colectivos. Modernamente, a cooperação constitui um dos pressupostos básicos para os modelos de governação em “*networks*”. A referência a

estas questões valoriza a necessidade das tarefas de Coordenação e Liderança (Santos, 1996) no seio desta organização social.

Tendo presente o desenvolvimento científico das teorias relacionadas com a organização científica do trabalho, as mudanças de ambientes e a importância crescente dos aspectos relacionados com a direcção dos recursos humanos. O conceito de direcção, tal como a referimos, tem vindo a evoluir, cabendo-lhe novas tarefas relacionadas com a gestão e a liderança das organizações sociais. De facto, partilhando das mesmas responsabilidades de direcção, a gestão e a liderança permitem alcançar os melhores resultados em termos de execução e desempenho, de processos, de participação e de resultados, permitindo transformações profundas no seio das organizações educativas. Nestas circunstâncias a “*liderança*” estabelece os valores da organização, sendo ponto de referência para os seus membros no cumprimento do dever. Assim, como defendem Ghilardi e Spallarossa (1989, 103), a “*capacidade que influencia o comportamento de pessoas e grupos para atingir determinados objectivos*”.

Do *Dictionnaire Encyclopédique de l'Administration Publique*⁵⁰:

“Le leadership est la capacité de créer une relation émotionnelle véritable avec les membres d'un groupe afin de les amener à transcender leurs besoins individuels au profit d'objectifs communs.”

De facto, partilhando das mesmas responsabilidades de direcção, a gestão e a liderança permitem alcançar os melhores resultados em termos de execução e desempenho, de processos, de participação e de resultados, permitindo transformações profundas no seio das organizações educativas. Nestas circunstâncias a liderança ao marcar um estilo, capacidade de organização e círculos de confiança, passa a ser uma referência que envolve os demais membros da organização no cumprimento das suas tarefas e obrigações.

Defendem, Ghilardi e Spallarossa (1989, 103) que a “*capacidade que influencia o comportamento de pessoas e grupos para atingir determinados objectivos*”, ou seja, a “*liderança*”, depende de um conjunto de elementos respeitantes ao próprio grupo. São eles:

50

http://www.dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/17/Index_par_mot.enap?by=word&id=18 1NOV13

- a coesão entre todos os membros do grupo e a coordenação das suas actividades, em função dos objectivos e das metas previamente fixadas;

- a motivação e o aproveitamento de todos os recursos (pessoais e técnicos) dos membros do grupo, a fim de que eles sintam como seus os objectivos estabelecidos;~

- a existência de redes de informação entre todos os membros, de forma a assegurarem a representação dos objectivos comuns, tanto no seu interior, como perante o ambiente exterior.

Em resultado desta acção, criam-se diversos estilos de liderança (op. cit., 105) de que salientamos: “*autoritário*”, “*democrático*” e “*laissez-faire*”, tendo presente que raramente existem estilos puros, mas sim a combinação das suas diferentes facetas.

Mesmo assim podemos dizer que o estilo “*autoritário*” identifica-se pelas tomadas de decisão, em exclusivo pela direcção e com a indicação das tarefas e das actividades a cumprir entre os membros do mesmo grupo, que são afastados de qualquer participação nas deliberações de gestão. Já o estilo “*democrático*” identifica-se pelas tomadas de decisão de tipo participativo, pela discussão entre os membros desse grupo (assistida e estimulada pelo ‘líder’), pela divisão de tarefas e a escolha dos parceiros para as realizarem, ser da responsabilidade dos membros do grupo. Por sua vez, no estilo “*laissez-faire*”, as tomadas de decisão não são devidamente estruturadas, havendo liberdade de acção entre os membros da organização em virtude da participação, mínima, do respectivo “líder”.

A cada um destes estilos correspondem práticas distintas de gestão que não se torna abusivo recordar:

- o primeiro estilo de liderança, parece favorecer a hostilidade, a agressão, a competitividade, a tensão e, por vezes, a apatia e a fraca participação em relação à pressão exercida pelo ‘chefe’. Acompanham ainda estas características a fraca satisfação pessoal ou a insatisfação pelo trabalho realizado resultantes, muitas vezes, de relações pessoais fracas e da ambiguidade e rigidez nas relações entre os membros do grupo e o seu líder;

- mais favoráveis parecem ser as intervenções de tipo “*democrático*”. Neste caso, o desempenho do líder facilita a cooperação, a produtividade e a integração acrescida dos elementos nas tarefas a

executar e na sua repartição individual. Daí, a maior participação colectiva, um maior aproveitamento das capacidades individuais e uma organização mais racional dos trabalhos a executar traduzidas, igualmente, numa maior satisfação pessoal e do trabalho a desenvolver;

- por fim, o estilo "*laissez-faire*" dá origem, frequentemente, a um maior desperdício de tempo, à formação de diversos "sub-grupos" e à dificuldade de se atingirem os objectivos que deveriam animar a própria organização. Em consequência a satisfação pessoal é geralmente insuficiente perante os fracos resultados alcançados pelo grupo.

Transpondo estes resultados para as organizações académicas, o comportamento dos "líderes" institucionais e da própria direcção, nas suas relações com os professores, os funcionários e os próprios alunos, vão determinar a existência de diversos tipos do "*clima organizacional*". Identificamos alguns desses tipos:

- aberto: dominando a satisfação e a motivação dos diversos actores sociais,

- autónomo: caracterizado por alguma indiferença, impessoalidade e controlo escasso,

- controlado: com baixo grau de "sociabilidade" e fraca satisfação das necessidades pessoais,

- familiar: realçando a proximidade entre os membros, fraca avaliação do trabalho dos professores,

- paternalista: ocorrendo um maior controle dos professores, omnipresença do líder e alguma ausência de satisfação,

- fechado: responsável por alguma desmotivação geral e ausência de sucesso e contradição interna das atitudes do líder.

No que respeita ao E. S., o desempenho da I. G. está associada ao seu próprio desempenho mas também aos resultados das instituições de ensino superior e à sua capacidade de resposta aos desafios sociais relacionados com o desenvolvimento humano dos alunos e o desenvolvimento sócio-económico e tecnológico de um país. Daí o privilegiarmos o desempenho desta organização – como as demais, responsáveis pela regulação do sistema de ensino superior – como exemplo de uma organização comunicante, internamente e com o seu meio ambiente. De facto a comunicação dentro e fora das organizações constitui um dos pilares fundamentais do desempenho das entidades

públicas e das empresas. Nestas circunstâncias e de acordo com o anteriormente assinalado sobre as exigências da nova administração pública, I. G. deve assumir-se como uma organização:

- Aberta
- Evolutiva e dinâmica
- Flexível
- Finalidade explícita
- Auto-responsável

Das características anteriormente assinaladas decorre que a missão e desempenho da I.G. devem permitir (Sergiovani, 1978, 32) que esta deva:

- *“servir a sociedade e (...) buscar a sua aprovação”*,
- *“servir a si mesma, através da integração e da manutenção”*.

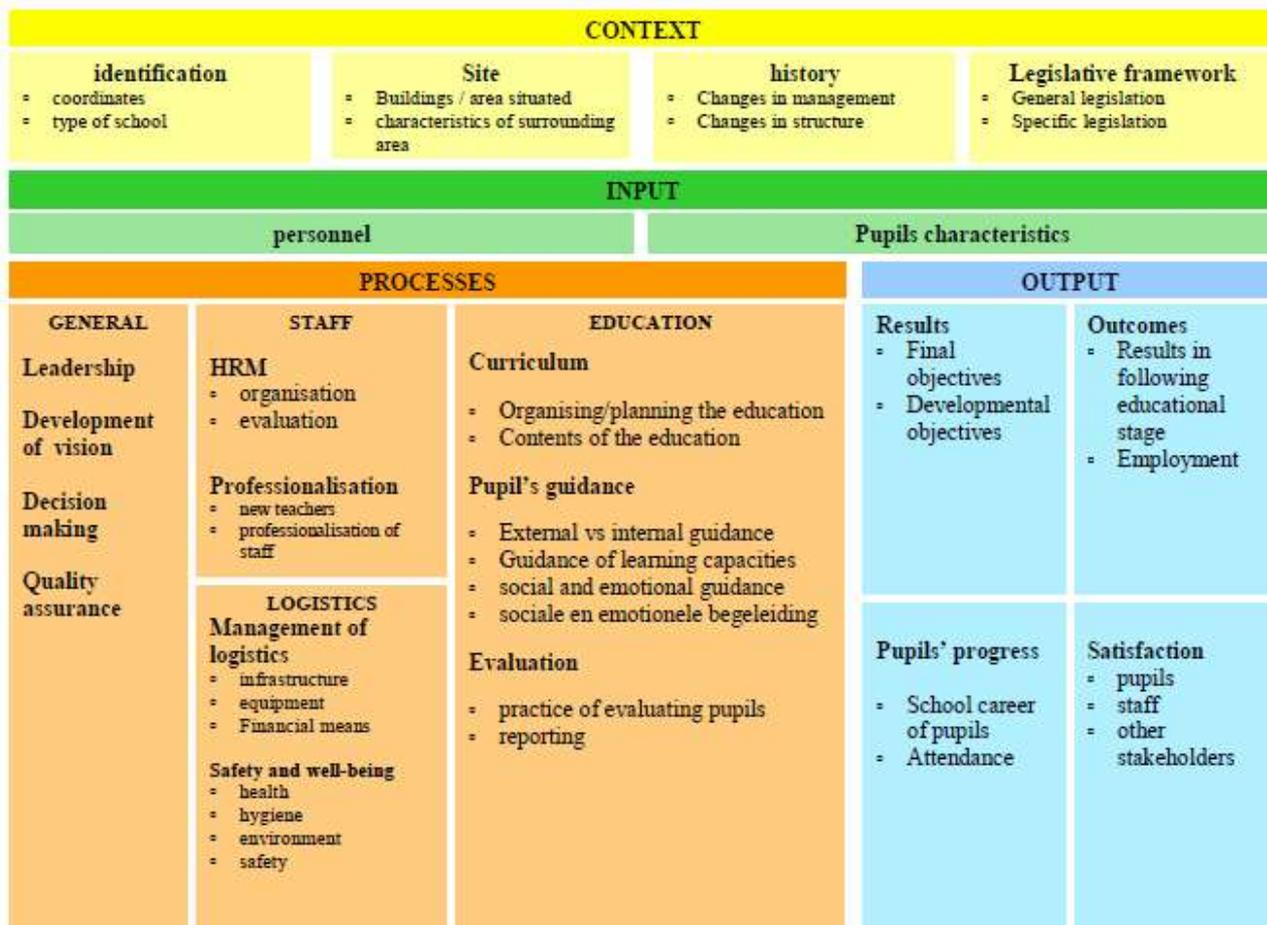
Tal ficará beneficiado se esta souber construir uma visão sistémica da sua organização e flexibilização perante as condições do meio exterior.

A análise do quadro seguinte permite reconhecer as exigências de uma boa organização e comunicação, garantindo a operacionalização eficaz do serviço público. Se entendermos estes organismos constituídos por diferentes elementos, articulados entre si, animados por um objectivo e fortalecido por práticas comuns, como seja o caso da I. G., o seu desempenho deve traduzir a homeostasia ou ajustamento dos membros e equipas à relevância do trabalho efectuado; no caso oposto, a entropia interna causada pela deficiente comunicação e desempenho dos seus elementos, afecta não só o trabalho inspectivo como os seus resultados e decisão.

A exigência de um bom sistema de comunicação numa organização social de carácter inspectivo alarga a capacidade de acção deste serviço facilitando a participação, a coesão do grupo e o seu empenhamento e eficácia traduzida no desempenho quotidiano e nos seus resultados. Para tanto o conteúdo da informação tem de ser claro e evidente, coerente com o programa e as normas de desempenho, apelativo e aberto à colaboração de todos. Daqui resulta uma organização mais informada e comunicante, cumprindo eficazmente o serviço público que

a obriga e a abertura à modernização administrativa implícita nas novas orientações do *management* público (NPM).

Análise sistémica de organização educacional



Pelo seu interesse transcrevemos do *Dictionnair Encyclopédique da l'Administration Publique* algumas notas sobre a mesma:

“Le nouveau management public se caractérise notamment par l'accent mis sur les résultats, le service aux usagers et la diminution des règles. Ces éléments se retrouvent, à des degrés divers, dans les processus de modernisation mis en œuvre dans plusieurs pays, tant développés qu'en développement (Côté et autres, 2006).(...).

Un des problèmes fondamentaux, selon Trosa (2010), se situe sur le plan du caractère instrumental de la modernisation. Selon l'auteure, la modernisation est devenue une méthode et toute méthode court à l'échec lorsqu'elle se transforme elle-même en une finalité. À cette réification de la méthode, s'ajoute le

discours idéologique du nouveau management public prétendant être la solution universelle à tous les problèmes des administrations publiques. Ces deux éléments mis ensemble contribuent à expliquer les échecs relatifs des processus de modernisation de l'État, à tout le moins à éclairer l'écart entre les attentes soulevées et les résultats atteints. (...).

Selon l'OCDE (2005), les expériences montrent que le même instrument ou la même technique fonctionne différemment dans des contextes nationaux différents et produit des résultats différents, ce qui explique l'échec dans certains cas. Les traditions locales ont la force de résister aux pressions globales et d'adapter les outils imposés par des pouvoirs externes. Par conséquent, les traditions administratives, les institutions politiques et la culture sociopolitique d'un pays jouent un rôle fondamental dans l'adoption et dans l'adaptation d'une modernisation de l'État.”

O conjunto destas referências realça o significado e o contributo da Inspeção na elaboração das políticas educativas e a necessidade da concertação das suas actividades com as dos demais serviços do respectivo Ministério. De facto, a construção das iniciativas e reformas que estruturam a política educativa, exige o cumprimento de um conjunto de etapas que marcam a concepção, desenvolvimento e avaliação desse processo. Neste sentido importa que a actividade inspectiva tenha em conta as mudanças operadas no sistema de ensino e na sociedade abrigoando a uma visão alargada sobre o futuro da educação e o seu planeamento.

Consideremos em primeiro lugar o planeamento, ora entendido como um processo contínuo, envolvendo diversas fases e processos, que devem permitir satisfazer “*da maneira mais eficaz as necessidades e os objectivos dos estudantes e da sociedade*” (Coombs, 1970, 14). Neste sentido o processo de planeamento recorre a um conjunto princípios orientadores da sua acção, em diversos domínios e áreas de formação. De um texto anterior recordamos o seguinte (M.E., 1989): “*o planeamento é feito a diferentes níveis: do nível nacional até ao nível médio da unidade administrativa mais pequena, e, mesmo do estabelecimento. Pode ser feito separadamente, para os diferentes subsistemas e áreas geográficas, antes dos diferentes planos serem integrados no plano nacional para a educação*”. Por isso o planeamento da educação “*efectua-se dentro de um extenso quadro de objectivos e*

políticas nacionais para a educação” e deve ser iniciado por estudos de diagnóstico que permitam conhecer a realidade que se pretende alterar.

O desenvolvimento deste processo assenta em cinco princípios fundamentais:

- o planeamento da educação deve ter como limite o futuro e não uma perspectiva limitada no tempo;
- deve ser global ou seja, ter uma visão integrada do sistema educativo e da sua evolução, coordenada, no futuro;
- deve ser integrado ou seja, articular-se com os demais planos de desenvolvimento;
- deve fazer parte integrante da administração da educação e às tomadas de decisão neste domínio;
- deve preocupar-se com os aspectos qualitativos do desenvolvimento da educação e não apenas com os seus dados quantitativos.

Desenvolvendo-se à escala nacional ou local, meramente indicativo ou imperativo, o planeamento da educação deverá andar ligado às outras formas de planeamento social, elaboradas pelo governo central (planeamento centralizado), ou a nível das regiões (planeamento descentralizado). Por isso não deve ter apenas em atenção as questões relacionadas com este sector, mas ter em conta as grandes opções estratégicas de desenvolvimento do país relacionadas com o aproveitamento dos recursos endógenos e humanos. Apontam-se como traços fundamentais do processo de planeamento: universalidade, viabilidade, coerência, eficiência, flexibilidade.

Além destas características, o processo de planeamento tem subjacente o preenchimento de diferentes fases que assinalam a elaboração dessas políticas, de acordo com a perspectiva sistémica que defendemos e que, na prática, se deverá traduzir na coordenação das diferentes iniciativas e no aproveitamento das sinergias e dinâmicas facilitadoras da participação activa, do desenvolvimento de projectos e de propostas facilitadoras da construção de uma identidade que possa acompanhar as fases de elaboração e execução dessas medidas.

O cumprimento dos seus princípios orientadores, a articulação entre os seus órgãos garantida pela comunicação entre os seus elementos constitui a essência do funcionamento deste sistema. Tendo

presente a natureza da organização, as dificuldades inerentes a uma boa comunicação decorrem, geralmente da sua dimensão alargada e da leitura da informação por parte dos seus agentes.

A concretização destas tarefas exige uma estrutura sólida e coesa, em relação directa com o poder político e administrativo, com outros serviços dependentes de outros ministérios e, sobretudo com as instituições e sobre os quais exerce a sua actividade. Este tipo de actuação consolida uma boa governação pública; fomenta a gestão participada; ilustra a transparência de procedimentos e promove a reflexão alargada e sensibilização para a necessidade de inovação na administração pública.⁵¹

2. Domínios de actuação^{52, 53,}

Como organismo central da hierarquia do Estado, a Inspeção-Geral (I. G.) do Ministério da Educação tem como responsabilidade principal verificar a conformidade legal dos actos praticados em relação à matriz normativa, ou seja, à legislação nacional. No que respeita à sua acção no Sistema Educativo (S. E.), a função da I. G. tem variado ao longo do tempo com a alteração dos procedimentos inspectivos: controle pedagógico, execução disciplinar, eficiência administrativo-financeira, avaliação dos estabelecimentos de ensino, auditoria.

2.1. Procedimentos

Nas instituições de ensino superior o seu desempenho reveste, na actualidade, um sentido mais forte que se traduz na responsabilização acrescida destas instituições na gestão interna da melhoria da qualidade e desempenho e na liderança efectiva deste processo e sua disseminação a todos os membros da comunidade universitária. Mais do que os “actores” externos representados pelo corpo de inspectores, é a instituição que se impõe como primeiro actor de uma mudança

51 Cf: USAID/CIGM (2007) – *Projet de Gouvernance Locale au Maroc – Manuel d’audit interne pour les Inspections Générales des Ministères*

52 IGAENR (2010) – *Guide de l’audit des établissements d’enseignement supérieur et de la recherche en vue de l’optimisation des fonctions de support*. Paris, IGAENR (Policopiado)

53 Entendida como exame e avaliação da actividade de uma organização, baseada num determinado contexto ou referencial, e cujos resultados devem conduzir a uma melhoria dos resultados.

organizacional, pedagógica e científica que permite fortalecer a sua posição e consideração entre os seus pares. Para tanto a IG deve assumir uma atitude pró-activa prestando apoio ao processo de melhoria de qualidade das instituições de educação terciária, estimulando a criação de uma cultura de avaliação, de inovação e de mudança favorável à afirmação nacional e internacional deste subsistema de ensino.

Países há em que a respetiva Inspeção abarca diversos subsistemas de ensino, nomeadamente o Ensino Superior ou então este subsistema, devido à sua especificidade e à junção com actividades de investigação, dá lugar a um serviço inspectivo orientado apenas para a Educação Terciária e às actividades de I& D.

Considerando a educação como um bem público, embora com ofertas de diversa natureza (estabelecimentos públicos, não públicos e outros), as funções exercidas pela Inspeção no Sistema Educativo, são objecto de diversas considerações. Cita-se um texto da ADIDE sobre estas funções no domínio da Educação (ADIDE- Federacion, 2004)⁵⁴:

“El ejercicio de la inspección educativa por las Administraciones públicas se debe orientar a:

a) Velar por el derecho a la educación de todos los ciudadanos en condiciones de libertad, igualdad y equidad, con el fin de garantizar el pleno desarrollo de la personalidad, en el respeto a los principios democráticos y a los derechos y libertades fundamentales.

b) Garantizar el ejercicio de los derechos y la observancia de los deberes de cuantos participan en los procesos educativos, asegurando para ello el cumplimiento de las normas legales.

c) Contribuir a la mejora de la calidad de la enseñanza y del sistema educativo.”

As referências às funções hoje consignadas a um serviço de Inspeção, sobretudo nos ciclos elementares de ensino, incidem nas funções de fiscalização e controle, aconselhamento e de mediação. Este último aspecto decorre da proximidade dos serviços de inspeção em

54 ADIDE-FEDERACION (2004) - *Documento de referencia para un modelo de inspección de educación. Zaragoza*

relação às escolas, facilitando-lhes essa missão de “intermediário privilegiado” entre o poder central e a escola.

Tendo no entanto em conta a evolução dos sistemas sociais e educativos bem as mudanças sócio-culturais e políticas que se fazem sentir sobre o modelo de organização do sistema educativo e a gestão dos estabelecimentos de ensino, a regulação pela inspecção do ensino superior tem abarcado diversos domínios de que se destacam os seguintes (IGAENR):

Função financeira

“La fonction financière est constituée de l’ensemble des compétences nécessaires pour élaborer une politique budgétaire conforme à la stratégie de l’établissement, exécuter et piloter le budget en l’orientant vers les résultats et garantir la qualité de l’information financière par la mise en oeuvre des principes comptables.”

Sub-funções:

- Management-Elaboração do orçamento
- Modelização financeira do plano de desenvolvimento de actividades
- Execução da despesa
- Execução da receita
- Operações de contabilidade e financeiras
- Contrôlo interno dos processos
- Função administrativa (académica: deliberações, registos, validade das certificações)

Função Recursos Humanos

“La fonction ressources humaines est constituée de l’ensemble des compétences nécessaires pour participer à l’élaboration et au pilotage de la politique des ressources humaines dans le cadre d’une stratégie d’établissement, ainsi que pour la mettre en oeuvre. Elle a pour mission d’optimiser la mise à disposition des ressources humaines concourant aux missions de l’établissement et d’assurer une gestion de qualité de ces

ressources au bénéfice de l'institution et de ses agents, dans le respect du cadre réglementaire.”

Sub-Funções:

- Management da função RH
- Monitorização da gestão RH
- Gestão administ. E financeira
- Gestão do recrutamento
- Gestão da política de indemnização
- Gestão dos serviços de pessoal
- Monitorização do emprego e salários
- Desenvolvimento dos RH
- Diálogo social
- Acção social

Função patrimonial

“La fonction patrimoniale est constituée de l'ensemble des compétences nécessaires à l'élaboration d'une politique au service de la stratégie de formation et de recherche de l'établissement, permettant de disposer, pour un coût maîtrisé, des moyens immobiliers nécessaires au bon exercice de ses missions.”

Sub-funções:

- Management das equipas de função patrimonial
- Acompanhamento da política imobiliária
- Construção e operações de manutenção
- Manutenção e gestão do campus-
- Gestão dos espaços
- Gestão dos contratos externos de utilização
- Gestão da segurança e higiene no trabalho

Função compra

”La fonction achat est définie comme ‘la fonction responsable de rechercher et d’acquérir produits, services et prestations demandées en interne, dans les meilleures conditions de coûts, de

qualité, de service et d'innovation, tout en maîtrisant les divers risques encourus à court et moyen termes'. Cette fonction a longtemps été marginalisée dans toutes les organisations avant d'émerger progressivement. Le secteur public a connu la même évolution “.

De acordo com anteriormente assinalado há que atender:

- Liberdade de acesso público
- Igualdade de tratamento dos candidatos
- Transparência dos processos
- Sub-funções:
 - Organização do sector
 - Política de compras
 - Identificação das necessidades
 - Assinatura de contratos
 - Execução dos contratos
- Sistema de Informação (alunos e sociedade: fiabilidade, público conhecimento).

Tendo em consideração a especificidade do subsistema de ensino superior e autonomia crescente das Universidades, as funções atribuídas ao serviço central da I. G., têm vindo a adaptar-se ao Estatuto e Missão das Universidades e dos outros estabelecimentos de ensino superior introduzindo novas valências à actividade inspectiva.

O planeamento da acção inspectiva exige o cumprimento de um conjunto de etapas que abarcam o conhecimento e estudo da situação, o trabalho de campo ou verificação e a fase final ou conclusão. Forma comum de actuação é a comunicação ex-ante da realização da actividade de inspecção; da informação preliminar e/ou final sobre o andamento dos trabalhos; da confidencialidade do trabalho até ao termo da missão (Artigo 7 do Decreto nº 27/2011, de 25 de Julho).

Relativamente à actividade de inspecção em Portugal, o Regulamento n 189/2013 de Maio 2013, da IGEC – Regulamento de Procedimento de Inspeção - Inspeção Geral de Educação e Ciência, no art 2 (Âmbito) refere:

“visa definir os aspectos procedimentais e de atuação da IGEC no exercício da sua atividade de controlo, auditoria, fiscalização, acompanhamento e avaliação do funcionamento do sistema educativo no âmbito da educação pré -escolar, dos ensinos básico, secundário e superior, incluindo os serviços de ação social, da educação extraescolar, da ciência e tecnologia, bem como dos serviços e organismos do Ministério da Educação e Ciência (MEC), e ainda do serviço jurídico - contencioso decorrente da prossecução da sua missão.”

Por sua vez, o art 23 – instrumentos de apoio à actividade de inspecção – estabelece que, *“as atividades de inspeção previstas nos artigos 12., 13., 14. e 15. do presente Regulamento concretiza -se em manuais, roteiros ou guiões que contêm:*

- a) O enquadramento da atividade;*
- b) Os objetivos;*
- c) A metodologia;*
- d) O âmbito e duração;*
- e) A estrutura do produto/relatório por intervenção;*
- f) As referências legais e bibliográficas de apoio à atividade;*
- g) Os instrumentos de avaliação da actividade”.*

Tendo em conta a hierarquia do Governo e a exemplo deste e dos seus órgãos e serviços a Inspeção-Geral (I.G.) destaca-se pelo seu posicionamento na hierarquia de cada um dos ministérios. Organização complexa e com clientes de diversa natureza: organização de ensino superior, laboratórios e centros de investigação, serviços académicos, administrativos e outros bastante diferenciados, professores e alunos, a sua intervenção junto de públicos diferenciados exige procedimentos humanos e profissionais específicos da carreira inspectiva. Entre eles destaca-se a sua capacidade de mobilização e participação alargadas que beneficiam não só os beneficiários directos do sistema educativo, em especial alunos e professores, mas a sociedade em geral.

Havendo formas diferenciadas de conduzir uma intervenção da IG junto das organizações universitárias, o grupo responsável por tal acção deve de assumir um consenso relativamente à postura de acção, ao modelo a seguir, aos instrumentos de análise, à sua apreciação e relato.

Neste caso o modelo CIPO anteriormente referido favorece uma postura unitária e os melhores resultados de uma operação desta natureza. O conhecimento dos princípios orientadores relacionados com a estrutura e o funcionamento do sistema educativo requer, igualmente, o domínio dos diversos aspectos relacionados com a condução e aproveitamento dos seus recursos. Para tanto, o sistema de informação e de recolha de dados tem um papel essencial. Mais ainda, pode antecipar a resolução de conflitos e de situações stressantes em entidades e estabelecimentos de ensino.

A referência às boas práticas institucionais pode ser considerada como uma ousadia na medida em que a mudança operada no ensino superior a diversos níveis: procura, oferta, qualidade, e Missão das Universidades tem vindo a evoluir. Por outro lado temos presente que não havendo ‘modelos ideais’ aplicáveis em diferentes países e contextos e a sua evolução no tempo, os exemplos de ontem não o são já hoje, como vão ser distintos de amanhã.

2.2. Sistema recolha de informação

A intervenção adequada da IG junto do seu público e perante as responsabilidades que lhe são conferidas pelo ministério depende de diversos factores, nomeadamente dos que respeitam ao sistema de informação educacional, aos indicadores de gestão, à metodologia da sua recolha e tratamento. Estes aspectos orientam a acção da IG. na selecção dos indicadores preferidos e na construção das grelhas de apreciação. Salientamos a utilidade do “*Tableau de bord*”, - entendido como uma recolha sistemática de informação sobre a evolução dos objectivos e dos resultados alcançados - bem como na escolha das fontes, entre as quais referimos:

“Construire un tableau de bord pour l’enseignement supérieur – un guide pratique”⁵⁵

“Guide d’audit des établissements d’enseignement supérieur et de recherche en vue d’optimisation des fonctions de support”⁵⁶

55 Martin, M. e Sauvageot, C. (2009) – Paris, IIPÉ-UNESCO

56 Inspection Générale de l’Administration Nationale et de la Recherche. Paris, Ministère de l’Enseignement Supérieur et de la Recherche.

“Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area” (ENQA Raport) ⁵⁷.

A recolha destes indicadores permite reforçar o trabalho das equipas técnicas fornecendo pistas importantes para a selecção e análise da informação bem como para a sua discussão e apresentação. Este processo, reconhecido pela Unesco (2009, 12) como decorrente da evolução das políticas públicas de reforma do próprio sistema e do subsistema de ensino superior em particular, permite (loc. cit.):

- “D’une part, l’importance de la mise à disposition des informations pour une prise de décision rationnelle n’est aujourd’hui plus à prouver et, dans le cadre des politiques visant à donner plus d’autonomie aux établissements, notamment, la vérification des résultats obtenus par ces établissements devient une obligation.

- D’autre part, les gouvernements ont de plus en plus besoin d’informer sur l’état du système d’enseignement supérieur, souvent le pouvoir législatif mais parfois aussi un public plus large. La comparaison internationale pour faire le benchmarking du système est perçue comme prioritaire dans ce contexte.”

Recorde-se que a construção de um adequado sistema de informação exige que os dados e respectivas informações sejam reconhecidos pela sua validade, fiabilidade e precisão; comparabilidade, homegeneidade de recolha e capacidade de resumir a informação sem a modificar. Daqui decorrem as suas principais características⁵⁸ como propõe a Unesco (2009, 31):

- “sa pertinence ;*
 - sa capacité à résumer l’information sans la déformer ;*
 - son caractère coordonné et structuré, qui permet de le mettre en relation avec d’autres*
- indicateurs pour une analyse globale du système ;*
- sa précision et sa comparabilité ;*
 - sa fiabilité ;*

57 European Association for Quality Assurance in Higher Education. (2009), Helsinki

58 Grateron, Ivan (1999) – “Auditoria de Gestão: utilização de indicadores de gestão no setor público”. In. *Caderno de Estudos*. São Paulo, FIPECAFI, nº 21, MAI/AGO

- son actualité (il doit correspondre à des informations portant sur des années récentes).”

Registamos ainda, a sua classificação segundo critérios de natureza, objecto e âmbito.

Indicadores de gestão

Natureza	Objecto	Âmbito
Eficiência	Resultado	Internos
	Processo	
	Estrutura	Externos
	Estratégicos	
Economia		
Efetividade		
Equidade		
Excelência		
Continuidade		
Legalidade		

A consulta desses trabalhos, sobretudo do primeiro, permite igualmente estruturar uma acção inspectiva que tenha por missão diferentes domínios de actuação. Pelo seu interesse transcrevemos, de um documento do MEN-MESR / IGAENR (França), alguns considerandos relacionados com a apresentação do “*Guide de l’audit*”⁵⁹ e a importância do sistema de informação no desenrolar da actividade da inspecção no ensino superior.

Assim:

“Les fonctions de support sont constitués de l’ensemble des compétences qui fournissent des services aux fonctions métier de l’université – formation et recherche – mais sans être en lien avec le coeur de métier. Peuvent être identifiés comme fonctions de support les fonctions ressources humaines, système d’information, achat, la fonction financière, patrimoniale,

⁵⁹ *Guide de l’audit des établissements d’enseignement supérieur et de la recherche en vue de l’optimisation des fonctions de support.* Paris, IGAENR (Policopiado)

juridique, la fonction communication, les services généraux, le support aux fonctions electives net aux associations.

Les fonctions support se distinguent des fonctions soutien. Peuvent être identifiées comme fonctions de soutien la gestion de la scolarité et de la formation, l'assistance technique et administrative de la recherche, les ressources documentaires, l'informatique scientifique et pédagogique ou encore la médecine préventive. Ces fonctions dépendent directement de l'activité de production, des composantes, des départements de formation et des laboratoires.

Le traitement des fonctions support constitue aujourd'hui un sujet majeur pour toutes les grandes organisations publiques et privées.

D'une manière générale les enjeux relatifs aux fonctions support sont triples et sont diversement priorisés selon les contextes:

améliorer l'efficacité de l'organisation sur son cœur de métier en concentrant les capacités des services sur les segments essentiels de l'activité;

procurer des gains en termes de qualité de service à l'utilisateur interne en favorisant la professionnalisation des agents sur certaines fonctions;

faciliter les économies d'échelle en rationalisant les processus qui comportent une forte dimension de traitement de masse (par exemple la production de la paie).

Selon la finalité poursuivie (par exemple, des gains de productivité ou une meilleure professionnalisation des agents), les bénéfices à tirer, tout comme les limites des dispositifs, seront diversement appréciés. Les enjeux peuvent en effet différer d'une fonction support à une autre et d'une organisation à une autre; c'est particulièrement vrai dans la fonction publique en ce qui concerne la gestion des ressources humaines".

Com se refere ainda neste documento de orientação, os indicadores relacionados com o desempenho dos estabelecimentos de ensino superior devem ser devidamente contextualizados, reconhecidos pela gestão de topo dos estabelecimentos de ensino e ter em consideração o

seu projecto de desenvolvimento e mudança. Para o exercício da sua actividade corrente cabe à Inspeção-Geral ter conhecimento da situação e evolução da rede, dos seus pontos fortes e dos pontos fracos do seu funcionamento; das situações de pré-ruptura e das ameaças que pairam sobre a rede de estabelecimentos. Tal permite um tipo de actuação que tenha em atenção os seguintes aspectos:

1. Recolha de informação e a construção de grelhas de análise (Standarts) relativas ao desempenho das instituições e ao cumprimento da legislação em vigor;

2. Acompanhamento do desempenho das instituições no cumprimento dos objectivos estabelecidos no âmbito das políticas nacionais de formação e de investigação;

3. Colaboração com outras entidades oficiais na recolha, tratamento e divulgação de informação relacionada com as actividades de ensino e investigação;

4. Construção e actualização de banco de dados sobre o sistema de ensino superior, nomeadamente sobre os seus recursos humanos, e sobre as actividades de investigação;

5. Articulação da sua actividade com as instituições, isoladamente e através das suas entidades representativas.

No caso português o conjunto destas funções está facilitada pela participação da IG no sistema de Controlo Interno do Sistema Financeiro do Estado (SCI) - instituído pelo Decreto-Lei n. 166/98, de 25 de Junho, o qual de acordo com um documento da ex-IGCES⁶⁰:

“(...) está colocado na dependência do Governo e funciona em especial articulação com o Ministério das Finanças. Integram-no as inspeções-gerais dos vários setores, a Direção-Geral do Orçamento, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e os órgãos e serviços de inspeção, auditoria ou fiscalização que tenham como função o exercício do controlo interno.

O SCI compreende os domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial e visa assegurar o exercício coerente e articulado do controlo no âmbito da administração pública.

60 http://www.ige.min-edu.pt/content_01.asp?BTreeID=03/01&treeID=03/01/02&newsID=789 26NOV13

Com esta atividade visa-se: Assegurar, de forma sistemática, a realização de auditorias administrativas e financeiras ao sistema e aos procedimentos de controlo interno das escolas, instituições de ensino superior e ciência, e organismos do MEC, identificando e intervindo em áreas de risco ou rubricas/agregados orçamentais relevantes do Orçamento do MEC, de modo a garantir o cumprimento dos princípios da legalidade, da regularidade e da boa gestão ao nível dos recursos financeiros, humanos e patrimoniais.”

3. Expectativas de acção

O êxito do funcionamento de uma organização inspectiva depende ainda da sua organização e desempenho, aspectos muito diferenciados relacionados com os canais de comunicação, procedimentos, partilha do poder institucional, cooperação e abertura. Independentemente das questões já referidas em redor das acções a desenvolver pela IG, zelando pelo cumprimento da lei em vigor (conformidade) e considerando devidamente a autonomia das instituições, este serviço central do M. E. tem a responsabilidade de garantir:

- a legalidade dos procedimentos e do cumprimentos dos normativos legais;
- o processo de melhoria da qualidade no subsistema de ensino superior;
- o tratamento de informação em que assenta a decisão política.

A situação presente marcada pela actuação de diferentes órgãos de regulação dos estabelecimentos de ensino superior, em particular das Universidades, quer à escala nacional quer internacional, reforça o interesse das actuações das equipas inspectivas e das comissões de inspecção na consolidação e desenvolvimento do subsistema de ensino superior.

No caso da RPM tal decorre do cumprimento da Lei n 27/2009, de 29 de Setembro – Lei do Ensino Superior que estabelece no seu Artigo 3 os diversos objectivos deste subsistema de ensino, quer da aplicação do Decreto n 48/2010, de 11 de Novembro – Regulamento de Licenciamento e Funcionamento das Instituições de Ensino Superior. O

Artigo 3 deste documento – Da missão, Dimensão, Designação e Direcção das Instituições de Ensino Superior – estabelece como Missão da Universidade: *“a realização do ensino superior teórico e aplicado, e investigação científica fundamental e aplicada em toos os domínios do conhecimento, na sua plenitude ou universalidade, e ectividades de extensão”* (...) em domínios diversificados: ciências naturais; ciências técnicas e tecnologias; ciências sociais e humanas; artes, outros domínios do saber.

Apesar da tipologia de estabelecimentos definidas na referida Lei – Artigo 1: Definições – (das Academias, às Universidades), a Lei do Ensino Superior estabelece no entanto um conjunto de obrigações comuns a todas elas (Artigo 2 da Lei n 27/2009, de 290 de Setembro) que obriga estas instituições à *“participação no desenvolvimento económico, científico, social e cultural do país, da região e do mundo”*. Contudo, no seu dia-a-dia, estas têm de dar resposta a questões simples relacionadas com o caminho a prosseguir e a resposta a questões simples relacionadas com a eficiência e eficácia dos serviços. Mais ainda, devem dar atenção à opinião pública pactuando de forma consistente para a criação de uma atitude favorável ao reconhecimento da qualidade do ensino, da validade dos seus diplomas e certificados, da melhoria dos processos académicos e organizacionais.

Estas perspectivas privilegiam a construção de sistemas abertos, com larga influência na melhoria nos resultados das operações, na consistência dos serviços e na participação dos cidadãos em relação à construção de organizações sociais mais amigas e facilitadores do exercício dos direitos dos cidadãos. Se aplicadas ao “mercado da educação” transcrevemos, de Hélder Carrasqueira (2003), o seguinte:

“As particularidades do mercado da educação, a intervenção do estado na regulamentação, promoção, orientação e financiamento da educação, são um facto em todos os países e justifica-se nomeadamente por três razões, de acordo com Eicher (1997):

a) A natureza semi-pública do bem educação, decorrente do conjunto de externalidades que produz⁶¹;

61 Uma população educada adquire um conjunto de comportamentos com repercussão positiva no todo global, como sejam: hábitos e práticas correctas no

b) A informação incompleta que chega aos indivíduos, a falta de transparência do mercado e a existência de risco relativamente ao investimento efectuado⁶²;

c) A necessidade de aumentar os níveis de equidade na distribuição e consumo de educação⁶³”.

O acompanhamento e o controlo do sistema educativo, nomeadamente no que respeita ao cumprimento da legislação, ao desempenho das organizações escolares e do pessoal passando pela responsabilidade dos serviços de inspecção traduz-se não só num melhor desempenho e resultados, como na melhoria da qualidade do desempenho e contributos ao desenvolvimento. E como assinala Muzio M. Gola⁶⁴ “*Quality in University formation concerns, obviously, the calibre of the results of the teaching and learning process.*” Só depois de haver respostas para estas questões, podemos avançar para a meta seguinte, marcado pela inovação⁶⁵ e excelência⁶⁶.

A inovação anda associada à mudança, à produção e ao aperfeiçoamento, noções que no domínio da educação têm por base uma alteração dos modelos e dos programas de formação, dos contextos e das aprendizagens escolares contempladas em programas de acção e de renovação social ou pedagógica; a excelência à produção de resultados e desempenho; da organização; à motivação e participação

campo da saúde, alimentação, natalidade e fertilidade, desenvolvimento de atitudes organizativas e de cooperação social, racionalidade no consumo e capacidade de crítica, assim como efeitos inter geracionais resultantes da difusão e produção de novos conhecimentos. Neste contexto, estamos perante um efeito social que justifica a natureza pública e o seu financiamento colectivo através do Estado;

62 O consumidor possui pouca informação sobre a formação a adquirir e diferentes capacidades para a descodificar. Acresce que a educação superior é uma compra rara (bem de experiência) cujas características relevantes apenas podem ser verdadeiramente aferidas pelo consumo. Logo, confiar apenas no preço levaria a uma falência do mercado; acresce que os produtores possuem informação sobre os produtos que não está disponível para os consumidores, criando assim uma assimetria do mercado.

63 Visa-se garantir a igualdade de oportunidades que todos os cidadãos devem gozar, independente das suas capacidades financeiras, de forma a que ninguém com capacidade fique excluído do processo;

64 Premises to accreditation: a minimum set of accreditation requirements.

In: http://enqa.eu/files/workshop_material/Italy1.pdf 1NOV13

65 Cf: Premises to accreditation: a minimum set of accreditation requirements.

In: http://enqa.eu/files/workshop_material/Italy1.pdf 1NOV13

66 ENQA (2008) – Internal quality assurance and the standards and guidelines. Helsinquia, ENQA

dos seus elementos; à satisfação do público e dos seus clientes; à imagem social construída ao longo do tempo.

Note-se que embora independentes, os processos de avaliação e de inspecção do subsistema de ensino superior devem estar devidamente articulados de forma a permitir rendibilizar os custos, facilitar a comunicação e as sinergias dentro do sistema educativo. Por isso considera-se que a avaliação e a inspecção devem ser utilizadas como pilares de reforma e de regulação do sistema, regulação para a qual concorrem outras entidades nomeadamente as que têm a responsabilidade da Acreditação das Instituições e dos programas de estudos.

Recordamos o que, em tempo, defendemos em relação a uma IG (a IGCES):

“- mantenha e aprofunde o seu relacionamento com as instituições de ensino superior e do sistema científico e tecnológico estabelecendo com estas um diálogo oportuno e transparente em torno do cumprimento da conformidade da lei e das boas práticas institucionais;

- dê resposta adequada às solicitações do meio interno e externo relacionadas com o funcionamento do sistema de ensino superior e do sistema científico e tecnológico nacional;

- prepare convenientemente os seus procedimentos garantindo que os roteiros das acções a desenvolver sejam elaborados em articulação com as instituições de ensino superior e do sistema científico e tecnológico;

- atenda convenientemente à formação dos seus agentes;

- dê divulgação adequada das suas iniciativas e dos resultados das suas acções.

Do conjunto destas acções e iniciativas, baseadas em ‘boas práticas institucionais’, é de esperar:

- o seu contributo na mudança do sistema;

- o desenvolvimento de condições favoráveis para a Inovação;

- o reconhecimento pelos seus pares;

- o desenvolvimento de sinergias com outros órgãos institucionais.”

Outras questões e princípios de actuação podem ser referidos. Estes datados no tempo antes da extensão da avaliação institucional conduzida internamente ou já por organismos internacionais e da implementação do processod e acreditação, parecia adequado para uma melhor articulação com as práticas e os procedimentos em uso no ensino superior português.

3.1. Melhoria da prestação dos Serviços

O interesse que na actualidade têm vindo a merecer as questões relacionadas com o ensino superior nomeadamente as que respeitam a sua procura social, os conteúdos de ensino, as condições de acesso, a democratização, a gestão pedagógica e administrativa, os custos e financiamento, a inserção dos alunos no mercado de trabalho, a qualidade, etc., justifica uma referência aos compromissos do Estado para com os estabelecimentos de ensino tendo em conta a relevância da formação dos recursos humanos e suas actividades de I& D.

Justifica-se assim que a acção da I. G. atenda ao contexto de uma sociedade em mudança, aberta à inovação e aos desafios que se colocam ao sistema de ensino e de investigação, pelo que se pode pedir a este serviço central uma actuação seguindo os s princípios orientadores estabelecidos no seu programa de acção. Nestas circunstâncias o respectivo plano, articulado com as prioridades do Governo, deve abarcar um conjunto de preocupações que permitam, no seu todo:

- melhorar a gestão da organização e das organizações sob tutela,
- promover a mudança de atitude dos seus actores,
- promover a qualidade do ensino,
- promover a melhoria do sistema (funcionamento, desempenho, resultados),
- aproximar a organização do respectivo cliente.

Estas aspectos traduzem-se nas actividades correntes de uma I.G. que deve ter consideração, na sua organização e desempenho assuntos muito diferenciados relacionados com os canais de recolha e uniformidade de comunicação, de procedimentos, de partilha do poder institucional e de abertura, que permitam assegurar um bom desempenho dos serviços inspectivos, nas suas diversas formas e

obrigações; a adequada abertura à sociedade civil e um compromisso contínuo para com o governo e as políticas educativas do país. No âmbito desta acção a Provedoria, visando a salvaguarda, defesa e promoção dos direitos e interesses legítimos dos cidadãos fomenta também a equidade e justiça do Sistema Educativo. Na sua essência traduz-se na análise e tratamento de queixas dos utentes e agentes do Sistema Educativo, podendo evoluir para um procedimento disciplinar, sob a forma de inquérito ou de processo disciplinar.

Tomando como referência o caso português, refere-se o caso da IGEC (Reg.189/2013 – Maio) que determina:

“1 — As atividades inspetivas integradas no programa de provedoria consistem no atendimento, análise e resposta às queixas e aos pedidos de informação apresentados pelos utentes e agentes do sistema educativo, pretendendo contribuir para a prevenção e resolução dos problemas e conflitos surgidos no meio escolar, nas entidades do sistema científico e tecnológico, nos serviços de ação social e nos serviços e organismos do MEC.

2 — As ações inspetivas com carácter externo desenvolvidas no programa de provedoria designam -se por “averiguações”, nos termos da alínea e) do n. 2 do artigo 2. e da alínea c) do artigo 4., ambos do Decreto Regulamentar n. 15/2012, de 27 de janeiro”.

Do Reg.189/2013 – Maio2013, da IGEC regista-se a importância da acção disciplinar e do processo de contra-ordenação:

- a primeira, *“constitui o conjunto de procedimentos de natureza disciplinar desencadeados com vista ao esclarecimento de factos que perturbem o normal funcionamento dos estabelecimentos de educação e ensino e dos serviços e organismos do MEC, à reposição da sua normalidade e ao apuramento de eventuais responsabilidades.(...)”*

- a segunda, *“visa a reacção aos ilícitos de mera ordenação social que se verifiquem no âmbito das competências legalmente atribuídas à IGEC neste domínio, cabendo-lhe instaurar, instruir e decidir ou remeter à entidade competente para decisão, os respetivos procedimentos.”*

A melhoria da prestação dos serviços de inspecção diz não só respeito a esta organização, mas exerce a sua influência sobre os estabelecimentos que visita, os “clientes” externos ou sejam as instituições de ensino que fazem parte do mesmo subsistema. É necessário que num processo inspectivo se atenda também a aspectos

da vida quotidiana da organização, relacionados com o seu desempenho, a fiabilidade e segurança das informações e as com relações com o público, tais como a empatia e a prontidão.

Nestas circunstâncias pode ser oportuno salientar que a acção da I. G. não se deve circunscrever a intervenções pontuais mas sim respeitar um plano de observação e recolha de indicadores sobre o desempenho do sistema. Desta informação resulta um conjunto de “memórias” indispensáveis à concepção e desenvolvimento de medidas de medidas de política educativa, orientadas por princípios estruturantes que assegurem:

- a sua continuidade e flexibilidade, garantindo que a formação da classe docente mantenha a estabilidade do sistema adaptando-se, embora, à sua evolução constante. Não faz sentido que as estratégias educacionais sejam constantemente alteradas sem o resultado da avaliação dos modelos anteriormente desenvolvidos;

- a inovação e actualidade, ou seja, as medidas em execução devem por si e nas suas acçõesacompanhar as diferentes correntes de pensamento, promovendo a inovação das práticas pedagógicas e não constituir-se como um entrave;

- a motivação e o envolvimento, isto é, a acção educativa deve ter presente as necessidades e as expectativas dos seus actores, respondendo-lhes o melhor possível e chamando-os a participar no processo formativo e na revolução pedagógica das escolas;

- a eficácia e a qualidade, garantindo que as deliberações e as iniciativas ministeriais tenham em consideração os resultados das acções anteriores, de modo a garantir melhores resultados futuros, sem comprometer a qualidade do ensino, das aprendizagens e o clima organizacional das nossas escolas.

De acordo com o acima referido e à experiência acumulada por diversos actores; sociais ao nível da gestão de programas/projectos e instituições universitárias, entendemos que a comunidade científica e universitária no seu conjunto só ganhará se esse saber for partilhado e desenvolvido em parcerias de âmbito nacional e internacional, no contexto do desenvolvimento de diversos programas e acções já assinaladas. Mais ainda, parece-nos útil que merecendo o subsistema do ensino superior uma atenção redobrada devido aos investimentos realizados, às expectativas da população jovem, à procura e à

necessidade de consolidação de uma rede não oficial (ainda não estabilizada), há que fomentar um trabalho crítico actuante com vista à melhoria de funcionamento global do sistema e à eventual correcção de algumas das suas disfunções.

Da conjugação destas parcerias, pode resultar a melhoria dos níveis de eficiência e equidade, de qualidade e satisfação, conducentes a:

- partilha do saber e melhor desempenho das entidades, instituições e indivíduos integrados neste subsistema de ensino,

- melhoria do funcionamento das instituições favorecendo a sua aproximação com os cidadãos e com o poder central por forma a contribuir para as tomadas de decisão política mais adequadas ao crescimento sustentado, à inovação, à mudança e aos desafios relacionados com o desenvolvimento da sociedade portuguesa e à competição internacional.

3.2. Benchmarking

A construção das diferentes iniciativas e das reformas que acompanham as medidas de política educativa, exige o cumprimento de um conjunto de etapas que marcam a concepção, desenvolvimento e avaliação desses passos e medidas. Neste aspecto deve contemplar o preenchimento de diferentes fases que assinalam a elaboração dessas políticas, e a referência às diferentes iniciativas e aproveitamento das sinergias e dinâmicas facilitadoras da participação activa, do desenvolvimento de projectos e de propostas facilitadoras da construção de uma identidade que possa acompanhar as diferentes fases de elaboração e execução dessas medidas. A mobilização e a participação alargadas beneficiam não só os beneficiários directos do sistema educativo, em especial alunos e professores, mas a sociedade em geral.

Neste domínio é adequado seguir as boas práticas institucionais relacionadas com o *benchmarking*, encarando o desempenho de organizações sociais tidas como referência, e tido como um exercício de comparação com outras organizações e as suas práticas, no sentido de

recolher os melhores exemplos e práticas que possam interessar ao sistema binário. Tendo presente um texto da OECD⁶⁷ (1994):

“Benchmarking is becoming a central instrument for improving the performance of the public sector. This development reflects that under the right conditions comparison can be an important driver of performance.

(...)

The basic idea behind benchmarking is simple:

- *Find an organisation that is best at what your own organisation does;*
- *study how it achieves such results;*
- *make plans for improving your own performance;*
- *implement the plans; and*
- *monitor and evaluate the results.*

In other words: benchmarking is to identify and implement best practice”.

Neste sentido, uma organização que escolhe este processo de identificação das melhores práticas no sentido de adoptar os melhores resultados de Qualidade, deve procurar escolher os melhores indicadores que possam garantir o melhor desempenho organizacional (op. cit., 5):

Benchmarking: processos e resultados

What is benchmarked?	Against what is an organisation benchmarked?	
	Other organisations	Standard
Process	Best Practices	Quality Models
Results	Performance Indicators	Performance Standards

Realça ainda o referido documento, os passos fundamentais que garantem a sua aplicação (op. cit., 6):

“- Pressure for improvement

67 OECD-PUMA - *International Benchmarking - Experience from OECD Countries* (1997) <http://www.oecd.org/governance/budgeting/1902957.pdf> 1NOV13

- *Planning of study*
- *Understanding existing processes*
- *Selecting indicators*
- *Selecting benchmarking partners (or standard)*
- *Collecting and comparing data*
- *Relating process and results*
- *Planning and implementing improvements*
- *Monitoring and evaluating”*

A este respeito transcreve-se uma proposta, datada no tempo, sobre um programa de intervenção neste domínio (cf: IGCES, 2002) – “Programa de acção para a melhoria da qualidade no ensino superior”: - pilares fundamentais do programa, partilhado com as instituições de ensino superior, com vista a:

- fomentar o exercício de autonomia e a responsabilização das instituições de ensino superior perante o governo e os cidadãos;
- melhorar os requisitos comuns de qualidade relativos ao funcionamento e ao desempenho das instituições de ensino superior;
- contribuir para a melhor definição, execução e avaliação da política nacional para o ensino superior, ciência e tecnologia.

1 - Facilitação da comunicação inter-institucional

Estreitar o seu relacionamento com as instituições de ensino superior estabelecendo com estas um diálogo oportuno e transparente em torno do cumprimento da conformidade da lei e das boas práticas institucionais.

2 - Divulgação das “boas práticas”

Desenvolvimento de iniciativas promotoras da divulgação de informação relacionada com o cumprimento da lei e das “boas práticas” institucionais. Realização de encontros, orientados para públicos distintos e incidindo sobre temas.

3 - Melhoria dos “projectos” de gestão

Melhoria dos “projetos de gestão” (administrativa, pedagógica e científica) das instituições de ensino superior.

O desenvolvimento desta iniciativa poderá ser realizada com base nos elementos disponíveis na I.G. sobre o funcionamento das instituições de ensino superior, através da apreciação de indicadores regulares de funcionamento que fazem parte de um “tableau de bord” das intervenções, na forma de auditorias, a realizar pela I. G.

4 – Co-responsabilização das instituições nos resultados.

Tendo em conta as obrigações das instituições de ensino superior relativas ao cumprimento de requisitos comuns de qualidade e a função do Estado nesta matéria, subsidiária da sociedade e das instituições, as instituições de ensino superior têm assumir as suas responsabilidades em função da natureza e do projecto que rege a sua estrutura, organização e o seu funcionamento.

5 – Avaliação e partilha

Partilha de informação no sentido de esbater conceitos elitistas e centralizadores do poder (deficiente auscultação dos actores sociais envolvidos; falta de valorização das boas práticas; deficiente avaliação do desempenho; ausência de regionalização das decisões). Envolvimento das Instituições em Programa Comum de Incentivo à Qualidade das Instituições de Ensino Superior

- Promoção dos valores e das práticas relacionadas com o processo de democratização do sistema educativo e da melhoria da eficiência e qualidade deste sistema e do sistema científico e tecnológico nacional no sentido de contribuir para o desenvolvimento global da sociedade portuguesa e para a afirmação das comunidades científica e académica no contexto europeu e internacional;

- Promover a igualdade de oportunidades entre as instituições integradas naqueles sistemas e o desenvolvimento e projectos de âmbito nacional e internacional que reforcem a capacidade de intervenção destas instituições e a afirmação do direito de cidadania nacional e europeu;

- Incentivar a construção e a consolidação dos projectos educacionais, de formação e de investigação científica no respeito pela identidade e natureza das instituições de ensino superior e da especificidade da investigação realizada;

- Respeito pela autonomia consagrada na lei das instituições de ensino universitário e politécnico de natureza oficial e responsabilização

acrescida das demais instituições de natureza concordatária, particular e cooperativa na construção de práticas de autonomia consubstanciadas na identidade, afirmação e qualidade dos seus projectos educacionais, de investigação e de desenvolvimento;

- Zelar pelo bom desempenho das instituições de ensino superior e de investigação no respeito pelo cumprimento da legislação em vigor e do respeito pelos direitos dos cidadãos;

- Melhorar o funcionamento das instituições e o desenvolvimento de uma cultura de qualidade nas actividades de docência, investigação e de cooperação com a sociedade de modo a contribuir para a afirmação dos sistemas de ensino superior e científico e tecnológico no contexto europeu e internacional;

- Promover a articulação necessária com as instituições integradas nos sistemas educativo e científico e tecnológico, isoladamente e com as suas entidades representativas.

- Articulação em rede / ligações internacionais (ENQA, SICI)

- Análise dos sistemas e indicadores internacionais (IPE, OCDE, IREDU)

Qualidade

Trois sens associés à l'assurance qualité

Terme	Question centrale	Objectif	Action
Évaluation de la qualité	Comment mesurer la qualité?	Mesurer la qualité	Mettre en œuvre une évaluation
Assurance de la qualité	Comment garantir la qualité?	Montrer que la qualité est là	Vérifier la qualité
Management de la qualité	Comment obtenir la qualité?	Gérer la qualité	Mettre en œuvre des procédures et une culture de la qualité

Source : Fave-Bonnet (2007), compilation du Conseil supérieur de l'éducation.

3.3. Qualidade / Auditorias de Qualidade

Sendo a qualidade uma meta a atingir em qualquer instituição de ensino superior, importa referir a alguns aspectos relacionados com este atributo. Entre as organizações internacionais que têm dado um contributo para a análise actual e prospectiva do ensino superior conta-se a OCDE que através da Direcção de Educação e do CERI, têm vindo a privilegiar a análise das políticas educativas. De um trabalho de Allies & Troquet (2004) destacamos o dilema que se coloca a muitas instituições universitárias que têm de apostar na qualidade e na sua

internacionalização e dar resposta, em simultâneo, a questões relacionadas com a especificidade da sua acção. Assim:

“La globalisation des échanges commence à toucher les universités nationales un peut partout dans le monde. Pour répondre à cette pression extérieure, chaque établissement cherche plus à s’assurer une notoriété internationale par la recherche que nationale par la pédagogie.

La concentration de l’attention et de l’activité sur la recherche conduit, par exemple l’université française à perdre des parts de marche par rapport à d’autres structures d’enseignement supérieur. Une des principales raisons est que le recherche pousse à la spécialisation alors que le marche demande de plus en plus des formations pluridisciplinaires ou transversales.

Pour répondre à ces demandes contradictoires de la société, deux scénarios extremes sont présentés; l’un qui tente de maintenir l’esprit universaliste des universités et l’autre qui pousse les établissements d’enseignement supérieure à toujours plus de spécialisation au nom de l’excellence de la recherche. Entre ceux deux modèles, il y a peut être une voie médiane, difficile, mais combien enrichissante pour la communauté universitaire, à condition cependant de repenser le management universitaire.

Dans tout processus de changement, l’erreur majeure est de vouloir confondre la démarche des individus avec celle des organisations. L’Université peut assurément continuer à tenir tous les fils conduisant au développement économique, mais on ne peut pas demander à chaque acteur d’avoir ce profil polyvalent. C’est donc la qualité des liaisons interpersonnelles et leur management qui fera la qualité des universités de demain.”

Pelo seu interesse transcrevemos, do *Dictionnaire Encyclopédique de l’Administration Publique*, o conceito principal de Qualidade, na perspectiva do NPM:

QUALITÉ PUBLIQUE (Public Quality Management)⁶⁸

68 Bibliothèque et Archives Canada, 2012 | ISBN 978-2-923008-70-7 (En ligne)
http://www.dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/17/Index_par_mot.enap?by=word&id=19 29JUN13

“La qualité publique comporte une dimension “ micro “ liée aux prestations publiques et une dimension “ macro “ liée aux politiques publiques; elle se réfère à leur aptitude à remplir les exigences fixées sur les plans légal, technique, politique et de service.

Historiquement, la qualité a d'abord été utilisée dans la Grèce antique comme un idéal d'excellence (aretê) (Reeves et Bednar, 1994), expression d'une vision absolue et inaccessible de la qualité guère compatible avec les ressources limitées affectées aux organisations publiques. La qualité a ensuite été définie comme la ‘conformité avec certaines spécifications’. Originellement axées sur les produits industriels (armement), ces spécifications ‘techniques’ étaient plutôt le fait de producteurs soucieux de livrer des marchandises présentant une qualité toujours égale. L'idée de conformité avec des standards techniques ou juridiques reflète bien l'essence même de l'action publique et de l'idéal type bureaucratique imaginé par Weber, soit le respect des bases légales et le traitement identique (égalitaire) des bénéficiaires, une des valeurs de la bonne gouvernance administrative présente dans de nombreux pays (OCDE, 1996; Hondegheem et Vandenabeele, 2005).

Cette conception technique de la qualité doit être complétée par la ‘perception’ qu'en ont les bénéficiaires, une des idées fondatrices du management de la qualité (Deming, 1986). La satisfaction des bénéficiaires n'est pas une variable absolue, car elle implique une comparaison entre un niveau d'attente par rapport au service (public) et les prestations réellement obtenues (Averous et Averous, 1998; France Qualité Publique, 2006). Issue du marketing, l'idée de satisfaire les besoins des clients se retrouve dans le fameux ‘fitness for use’ du pionnier Juran, et de façon plus détaillée dans la définition normalisée de la qualité (ISO 8402): “ La qualité est l'ensemble des caractéristiques d'une entité qui lui confèrent l'aptitude à satisfaire des besoins exprimés et implicites. “

Na sequência da expansão quantitativa dos sistemas de ensino e da importância reconhecida à educação como factor de mudança social,

a qualidade manteve-se na agenda das preocupações da Unesco, lendo-se num documento do IPE (1988, 1)⁶⁹, que reconheceu:

“parmi ceux qui dénoncent ‘la baisse du niveau de l’éducation’ et qui réclament des mesures pour améliorer la situation, on retrouve aussi bien des parents d’élèves, des enseignants et des employeurs que des administrateurs, des planificateurs et des responsables politiques. Dans de débat, il est évident que tout le monde n’entend pas toujours la même chose par ‘qualité de l’éducation’ “. Mais, ainda, tendo em conta que o conceito de qualidade é relativo e que “en fait, les critères de qualité doivent résulter des objectifs du système scolaire concerné, lequel doit, à son tour, se fonder sur les conditions et les besoins du pays (...) les objectifs et les normes en matière de rendement ou d’excellence du système éducatif ne sont pas prescrits une fois pour toutes, mais ils doivent être revus à la lumière du processus de développement”.

Estas razões justificam que uma análise cuidada deste fenómeno deve ter em conta o contexto social que determina os *inputs* do sistema educativo, mas também os processos pedagógicos e os resultados, respondendo às necessidades da população em geral e não apenas de algumas das suas ‘élites’. De forma global a qualidade constitui uma das preocupações fundamentais dos governos, dos pais, dos professores e dos empregadores que acolhem a população diplomada. Para tanto terão contribuído a enorme segmentação do mercado de trabalho registada hoje em dia, bem como a constante mutação técnica e tecnológica que tem permitido à nossa sociedade construir a era da informação.

As práticas da Qualidade no ensino andam associadas ao cumprimento rigoroso das metas estabelecidas, o que facilita os processos seguintes de inovação e de excelência, uma das metas ideias a atingir pelos sistemas educativos. Neste sentido os participantes da Conferência da Unesco (1998), na “*Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação*” defenderam:

“Da Visão à Ação - Artigo 11

Avaliação da qualidade

69 IPE (1988) – Aspects qualitatifs du développement de l’éducation. Paris, IPE

a) A qualidade em educação superior é um conceito multidimensional que deve envolver todas as suas funções e atividades: ensino e programas acadêmicos, pesquisa e fomento da ciência, provisão de pessoal, estudantes, edifícios, instalações, equipamentos, serviços de extensão à comunidade e o ambiente acadêmico em geral. Uma auto-avaliação interna transparente e uma revisão externa com especialistas independentes, se possível com reconhecimento internacional, são vitais para assegurar a qualidade. Devem ser criadas instâncias nacionais independentes e definidas normas comparativas de qualidade, reconhecidas no plano internacional. Visando a levar em conta a diversidade e evitar a uniformidade, deve-se dar a devida atenção aos contextos institucionais, nacionais e regionais específicos. Os protagonistas devem ser parte integrante do processo de avaliação institucional.

b) A qualidade requer também que a educação superior seja caracterizada por sua dimensão internacional: intercâmbio de conhecimentos, criação de redes interativas, mobilidade de professores e estudantes, e projetos de pesquisa internacionais, levando-se sempre em conta os valores culturais e as situações nacionais.

c) Para atingir e manter a qualidade nacional, regional ou internacional, certos componentes são particularmente relevantes, principalmente a seleção cuidadosa e o treinamento contínuo de pessoal, particularmente a promoção de programas apropriados para o aperfeiçoamento do pessoal acadêmico, incluindo a metodologia do processo de ensino e aprendizagem, e mediante a mobilidade entre países, instituições de educação superior, os estabelecimentos de educação superior e o mundo do trabalho, assim como entre estudantes de cada país e de distintos países. As novas tecnologias de informação são um importante instrumento neste processo, devido ao seu impacto na aquisição de conhecimentos teóricos e práticos.”

A propósito do financiamento deste subsistema de ensino, a referida Declaração, no seu Artigo 14 – proclama, a propósito do financiamento da educação superior como serviço público:

“a) O financiamento da educação superior requer recursos públicos e privados. O Estado mantém seu papel essencial neste financiamento. O financiamento público da educação superior

reflete o apoio que a sociedade presta a esta educação e deve, portanto, continuar sendo reforçado a fim de garantir o desenvolvimento da educação superior, de aumentar sua eficácia e de manter sua qualidade e relevância. Não obstante, o apoio público à educação superior e à pesquisa permanece essencial, sobretudo como forma de assegurar um equilíbrio na realização de missões educativas e sociais.”

Como garante da qualidade e do serviço público da educação superior e no âmbito do serviço público que assume perante o sistema e os cidadãos, cabe à I.G. assumir um papel relevante em função dos interesses da qualidade das instituições de ensino que devem estar orientados para o controlo interno da qualidade e para a garantia da qualidade aos clientes. Aqui incluem-se os demais serviços do mesmo ministério, as instituições de ensino superior, a população académica e a sociedade em geral.

Pela sua importância referimos que o Sistema de Controlo Interno é o complexo de controlos de gestão: financeiro e administrativo, incluindo:

- a estrutura organizacional;
- os métodos e procedimentos coordenados, estabelecidos por lei e pela direcção de uma organização, de acordo com as metas institucionais, com o propósito de:
 - Salvar os seus activos e os seus recursos humanos, financeiros e físicos;
 - Assegurar a veracidade, fiabilidade, integridade e oportunidade dos registos contabilísticos e da respectiva informação financeira;
 - Prevenir e detectar fraudes e erros, atitudes de desperdício, abusos ou práticas anti-económicas ou corruptas e outros actos ilegais;
 - Produzir informação financeira fiável e rápida;
 - Cumprir as leis e regulamentos;
 - Assegurar o cumprimento das políticas de gestão adoptadas e dos planos e procedimentos da organização;
 - Conduzir e executar as suas atribuições / objecto social, programas, projectos, actividades e funções de uma forma regular, produtiva, económica, eficiente e eficaz;

- Produzir informação de gestão relativa aos resultados e efeitos alcançados.

De acordo com o anteriormente referido, importa dar a maior atenção ao Sistema da Gestão para a Qualidade Total, o qual “*designa uma filosofia de gestão focalizada no cliente, que procura continuamente melhorar os processos através da utilização de ferramentas analíticas e trabalho em equipa envolvendo todos os colaboradores. Existem diversos modelos de TQM, sendo os mais utilizados os seguintes: EFQM, CAF, Malcolm Baldrige (USA), ISO 9004*” e ter sempre presente as grandes metas da qualidade – zeros da qualidade.

Zeros da qualidade



A referência pública aos objectivos traçados tem por base a elaboração da “*carta de qualidade*”, entendida (op., cit.) como “*instrumento onde é formalizado um compromisso de actuação entre uma organização pública e os seus clientes. Inclui aspectos como a missão, a política e avaliação da qualidade, mecanismos de reclamação e de auto-regulação.*” A diversidade de domínios a atender na apreciação da qualidade da prestação de um Serviço, do desempenho de uma instituição e sistema, leva a que sejam consideradas situações específicas que determinam a escolha de indicadores relacionados com o assunto em apreço. No caso das instituições de ensino superior, a A3ES refere, como objectivos da avaliação da qualidade (loc. cit.):

“- A melhoria da qualidade das instituições de ensino superior.

- A prestação de informação fundamentada à sociedade sobre o desempenho das instituições de ensino superior.

- O desenvolvimento de uma cultura institucional de garantia da qualidade.

- A garantia do cumprimento dos requisitos que conduziram ao reconhecimento oficial das instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos.”

Neste sentido e com vista à acreditação dos cursos, é relevante a garantir a qualidade interna, traduzida:

“na implementação, pelos estabelecimentos de ensino superior, de uma política de garantia da qualidade dos seus ciclos de estudos, bem como dos procedimentos adequados à sua prossecução, designadamente, através da adoção de sistemas internos de garantia da qualidade da sua atividade e pondo em prática uma estratégia para a sua melhoria contínua.”

Tomando por base uma outra fonte, desta vez um documento do Conseil Supérieur de l'Éducation do Québec, sobre o Ensino Superior:

“l'assurance qualité à l'enseignement universitaire fait référence à l'ensemble des processus et mécanismes qui permettent d'assurer la qualité des programmes, des établissements ou d'un système national de formation⁹. Pour Vlăscesanu, Grünberg et Pârlea (2004) par exemple, l'assurance qualité est un ‘terme général qui désigne un processus permanent et continu visant à évaluer (estimer, contrôler, garantir, maintenir ou améliorer) la qualité du système, des établissements ou des programmes de l'enseignement supérieur (...). Ces auteurs distinguent généralement l'assurance qualité interne et l'assurance qualité externe: la première désigne les pratiques propres à un établissement (pratiques intra-institutionnelles), alors que la seconde fait référence à celles déployées par un organisme externe (pratiques supra-institutionnelles ou interinstitutionnelles) (Martin et Stella, 2007, p. 38).”

De outra fonte - IYPE (2011) – transcreve-se o conjunto de pontos a verificar relacionados com o mesmo tema:

Part 2: European standards for the external quality assurance of higher education

- 2.1 *Use of internal quality assurance procedures:*
External quality assurance procedures should take into account the effectiveness of the internal quality assurance processes described in Part 1 of the European Standards and Guidelines.
- 2.2 *Development of external quality assurance processes:*
The aims and objectives of quality assurance processes should be determined before the processes themselves are developed, by all those responsible (including higher education institutions) and should be published with a description of the procedures to be used.
- 2.3 *Criteria for decisions:*
Any formal decisions made as a result of an external quality assurance activity should be based on explicit published criteria that are applied consistently.
- 2.4 *Processes fit for purpose:*
All external quality assurance processes should be designed specifically to ensure their fitness to achieve the aims and objectives set for them.
- 2.5 *Reporting:*
Reports should be published and should be written in a style, which is clear and readily accessible to its intended readership. Any decisions, commendations or recommendations contained in reports should be easy for a reader to find.
- 2.6 *Follow-up procedures:*
Quality assurance processes which contain recommendations for action or which require a subsequent action plan, should have a predetermined follow-up procedure which is implemented consistently.
- 2.7 *Periodic reviews:*
External quality assurance of institutions and/or programmes should be undertaken on a cyclical basis. The length of the cycle and the review procedures to be used should be clearly defined and published in advance.
- 2.8 *System-wide analyses:*
Quality assurance agencies should produce from time to time summary reports describing and analysing the general findings of their reviews, evaluations, assessments etc.

Part 3: European standards for external quality assurance agencies

- 3.1 *Use of external quality assurance procedures for higher education:*
The external quality assurance of agencies should take into account the presence and effectiveness of the external quality assurance processes described in Part 2 of the European Standards and Guidelines.
- 3.2 *Official status:*
Agencies should be formally recognised by competent public authorities in the European Higher Education Area as agencies with responsibilities for external quality assurance and should have an established legal basis. They should comply with any requirements of the legislative jurisdictions within which they operate.
- 3.3 *Activities:*
Agencies should undertake external quality assurance activities (at institutional or programme level) on a regular basis.
- 3.4 *Resources:*
Agencies should have adequate and proportional resources, both human and financial, to enable them to organise and run their external quality assurance process(es) in an effective and efficient manner, with appropriate provision for the development of their processes and procedures.
- 3.5 *Mission statement:*
Agencies should have clear and explicit goals and objectives for their work, contained in a publicly available statement.
- 3.6 *Independence:*
Agencies should be independent to the extent both that they have autonomous responsibility for their operations and that the conclusions and recommendations made in their reports cannot be influenced by third parties such as higher education institutions, ministries or other stakeholders.
- 3.7 *External quality assurance criteria and processes used by the agencies:*
The processes, criteria and procedures used by agencies should be pre-defined and publicly available. These processes will normally be expected to include:
- a self-assessment or equivalent procedure by the subject of the quality assurance process;
 - an external assessment by a group of experts, including, as appropriate, (a) student member(s), and site visits as decided by the agency;
 - publication of a report, including any decisions, recommendations or other formal outcomes;
 - a follow-up procedure to review actions taken by the subject of the quality assurance process in the light of any recommendations contained in the report.
- 3.8 *Accountability procedures:*
Agencies should have in place procedures for their own accountability.

3.4. Auditorias de Qualidade

O conjunto de operações relacionadas com a recolha de informação, tratamento e sistematização tem sobretudo lugar através de auditorias especializadas – Auditorias de Qualidade, das quais transcrevemos a seguinte descrição⁷⁰:

“L’audit qualité est un examen méthodique et indépendant destiné à mesurer l’écart existant entre les intentions et les actes. On peut aussi dire qu’il s’agit de la mesure de l’écart entre les exigences d’une - ou d’un ensemble - de normes ou directives adoptées par une entreprise et la réalité quotidienne des activités de cette même entreprise.

Cet examen est effectué par un auditeur, soit une personne formée et qualifiée pour ce genre de travail. L’auditeur possède des connaissances spécifiques en management de la qualité, en technique de communication et, selon les systèmes à auditer, en législation. Il se réfère pour son travail aux lignes directrices pour l’audit des systèmes de management de la qualité (ISO 19011).

Les résultats de l’audit sont consignés dans un rapport d’audit destiné à l’entreprise. Le rapport mentionne les écarts relevés, les points forts et les points faibles identifiés. Il donne également des propositions d’améliorations du système audité. Si l’audit est effectué dans le cadre d’une certification, le rapport indique (tous les 3 ans) si cette dernière peut être renouvelée.”

A recolha e tratamento desta informação, não sendo um processo isolado, faz parte de um conjunto de procedimentos integrados, desenvolvidos pelas instituições, que têm em comum a análise de indicadores diferenciados do desempenho de unidades/programas, em momentos e contextos distintos. A execução destas operações faz parte de um sistema de gestão de qualidade, do qual apresentamos um exemplo concreto (op. cit.)

70 http://www.luisieraigroz.ch/load_page.php?num=180 29JUN13

“Système de management de la qualité

La qualité est la garantie que les prestations et les actes quotidiens correspondent aux intentions annoncées et cela à tous les échelons de l'entreprise. La qualité a pour but d'améliorer les prestations offertes et, partant, d'augmenter la satisfaction du client externe ou interne. Elle est basée sur un environnement de travail dans lequel le cadre de référence est clairement défini et les problèmes analysés de manière collective.

Gestion de la Qualité

Au sein d'une entreprise, qu'entend-on par "gestion du système de management de la qualité" ou, en abrégé, "gestion de la Qualité" ?

Toute activité est un processus. Ce qui signifie qu'une entreprise est un réseau de processus. Chaque processus doit créer de la valeur : c'est la valeur ajoutée du réseau de processus qui est importante. Les processus sont indépendants de la structure organisationnelle. Ils doivent être mesurables et pilotables. Ils sont connus et utilisés par tous les acteurs concernés.

En un mot, un système de management de la qualité consiste à identifier les processus de l'entreprise, à les mettre en oeuvre, les surveiller et les améliorer. On peut aussi dire que la qualité est la garantie que les prestations et les actes quotidiens correspondent aux intentions annoncées et cela à tous les échelons de l'entreprise

Elle a pour objet la cohérence entre l'intention et les actes dans la perspective d'une amélioration permanente. Elle se conjugue à tous les niveaux hiérarchiques de l'institution. Elle est l'affaire de tous. C'est le management de l'institution qui donne l'impulsion nécessaire à la mise en oeuvre et au maintien de la qualité.

La qualité, pourquoi?

La qualité a pour but d'améliorer les prestations offertes et, partant, d'augmenter la satisfaction du client externe ou interne. Elle est basée sur un environnement de travail dans lequel le cadre de référence est clairement défini et les problèmes analysés

de manière collective. La qualité a pour but de donner vie aux valeurs de l'entreprise, de créer un fonctionnement orienté vers des résultats.

Un corollaire à cet objectif est la satisfaction du client, ainsi que celle des collaborateurs. En donnant un cadre de référence, la démarche qualité offre un environnement dans lequel les problèmes sont analysés collectivement, sur la base de faits, et dans lequel il s'agit de rechercher des causes et non des coupables.

Les faits sont tirés d'outils d'analyse ou de tableaux de bord. Ils permettent de quitter une vision individuelle subjective pour passer à un énoncé objectif collectif. La qualité suppose donc la mise en place d'un processus d'amélioration continue. Ce processus permet une surveillance constante de la qualité du service rendu. Son bon déroulement dépend d'un certain nombre de facteurs, à savoir :

La mise à disposition de ressources adéquates (humaines et matérielles)

Un management garant du processus

La prise en compte des partenaires externes

La méthodologie utilisée pour développer l'action définie

Le respect des valeurs de l'entreprise

La qualité s'appuie sur les principes suivants :

Un processus continu d'apprentissage, d'amélioration et d'innovation

L'analyse des actions menées sur la base de critères définis

Le management par les processus et par les faits

La recherche d'une plus-value dans cette amélioration

L'implication du personnel en termes de responsabilité et de délégation

C'est de cette manière que toute action est maîtrisée.

La qualité est également basée sur:

L'existence de rapports de confiance et d'un partenariat entre les acteurs, tant à l'interne qu'à l'externe de l'entreprise

Un état d'esprit intégrant la cohérence des actions à tous les niveaux de l'entreprise

La communication des corrections faites et des améliorations mises en place

L'ensemble des acteurs concernés

La simplicité des dispositions prises”

Pelo seu interesse transcrevemos a sequência de notas relacionadas com um guião de auditoria: “*Guide Audits de la qualité 2013/14 – OAQ*”⁷¹- Anexo

Completando o conjunto este tipo de análise podemos assinalar como a identificação de uma determinada realidade sistémica é do maior interesse para a melhoria da qualidade dos serviços, do desempenho das instituições e para a sua afirmação em termos de desempenho e de afirmação entre os seus pares. Só com um serviço de Qualidade minucioso e atento, participado e aceite pela comunidade é possível avançar para patamares seguintes onde se inclui a excelência, porta aberta da inovação científica e tecnológica.

Tendo presente a globalização das actividades económicas e dos mercados e a mobilidade acrescida da população escolar, incluindo docentes e alunos, a cooperação universitária internacional tem vindo a surgir como uma solução para a melhoria da qualidade de ensino, da investigação e da formação de RH, aptos a exercerem a sua profissão num mercado cada vez mais alargado e exigente. Por isso o reconhecimento dos programas de formação através de “auditorias externas” e internacionais passou a ser a medida adoptada em diversos países e grupos de países que procuram, desta forma, situar-se em patamares mais elevados de qualidade, quiçá de excelência e de inovação face à implementação de diferentes consórcios internacionais.

Importa recordar o testemunho de Loureiro (1985, 23): à escola caberá fundamentalmente, estruturar-se de forma a assegurar uma

71 Falkenplatz 9 - 3012 Bern - www.oaq.ch
<http://vpaa.epfl.ch/files/content/sites/vpaa/files/ACC-Guide%20OAQ%20Audits%20Qualit%C3%A9%202013-2014.pdf>

orientação das aprendizagens mais no sentido da orientação do desenvolvimento humano, na transmissão de conteúdos científicos libertando-a, deste modo, da influência da organização social dominante que nela vê, essencialmente, o desenvolvimento da sua função económica e política. Nesta perspectiva e de acordo ainda com aquele autor, à escola caberá romper com um certo ‘determinismo genético’, promovendo a descoberta das aptidões individuais de forma a transformá-la, directa e primordialmente, como “*centro de activação e orientação do desenvolvimento humano*” de todos os seus actores. Acreditamos que esta formação é indispensável ao processo de mudança e de inovação social e tecnológica que a sociedade espera de uma das mais antigas instituições mundiais: a Universidade.

4. Retorno social

O conjunto de aspectos acima referidos leva-nos a pensar que o contributo das acções de regulação, sobretudo pela intervenção da IG, permite melhorias significativas no sistema e nos próprios serviços auditados. Tal implica estar atento à missão específica das instituições de ensino superior; ao modelo de governo aprovado e aos seus reflexos sobre as atividades de ensino e investigação; aos perfis de recursos humanos; ao partenariado entre diferentes entidades; às responsabilidades para como estado e da sociedade civil. Às organizações de ensino superior, sobretudo às Universidades, cabe um papel fundamental como indutores do desenvolvimento sócio-económico, científico e cultural, no desenvolvimento humano dos cidadãos e na promoção de valores universais relacionados com:

- a intensificação dos processos de democratização do ensino e da própria sociedade, possíveis de estabelecer através de modelos de gestão participada, abertos à diversidade de públicos e às características das comunidades que servem e das estruturas de que são responsáveis;

- a afirmação de processos de inclusão social e académica da população estudantil, de modo a permitir o alargamento progressivo da “esperança de vida” escolar dos alunos em cursos de formação inicial e pós-graduada;

- a promoção de iniciativas capazes de afirmarem uma consciência crítica, colectiva e apta a reflectir sobre os problemas do futuro e do país.

As considerações anteriores são particularmente aplicáveis a contextos demográficos e sociais em que as mudanças acima referidas estão a evoluir em ritmo acelerado, repercutindo-se em diversos aspectos e domínios de profundidade da nossa sociedade. Além disso prendem-se com a evolução da sociedade de informação e as inovações que a acompanham, pedagógicas e organizacionais, que sugerem a partilha de responsabilidades entre os diferentes clientes do mesmo sistema escolar.

Tendo presente a realidade social e cultural em diversos contextos geográficos do globo, assinala-se como exemplo o programa internacional SACMED, implementado pelo Institut International de Planification de l'Éducation (IPE-UNESCO), constituído por um consórcio de países da África Meridional e Oriental, para a monitorização da qualidade em educação. De acordo com a Carta Informativa do IPE (2006) através do desenvolvimento deste projecto, a comunidade internacional compromete-se a *“melhorar todos os aspectos qualitativos da educação, garantindo os parâmetros mais elevados, para conseguir resultados de aprendizagem reconhecidos e mensuráveis”*.

Se devidamente orientado para a formação de recursos humanos, sobretudo de nível superior, a qualidade da educação constitui um dos pilares fundamentais da modernização humana, cultural, económica e social de qualquer país. Esta nota será tanto mais adequada quanto melhor as aprendizagens se orientarem para as necessidades produtivas locais e contribuírem para a mobilização dos recursos endógenos da região. Tal obriga a que, cumprindo a missão que lhes esta consignada na Lei, as organizações ligadas a actividades educacionais, possam exercer um papel relevante na melhoria e mudança do sistema, no seu desempenho e relações interpessoais e com o público.

4.1. Dignidade, responsabilidade, ética

De um serviço integrado no edifício organizacional do Sistema Educativo, requiere-se o cumprimento de um conjunto de tarefas de natureza administrativa, estabelecidas na legislação que o suporta, mas também um desempenho funcional marcado pelo cumprimento de preceitos profissionais e éticos que valorizem tais funções e tarefas. Pela sua relação entre clientes e actores muito diferenciados, sobressai a ética pública, sobre a qual registamos o seguinte.

4.1.1. Ética pública ⁷²

O exercício da regulação, através de equipas ou de comissões especializadas para procederem à recolha de informação necessária ao processo de melhoria de qualidade e de acreditação das Instituições de ensino superior, bem como às actividades das Comissões de Inspeção, exige o cumprimento de normas específicas relacionadas com a conduta pessoal dos seus membros, com a confidencialidade da operação e com eventuais conflitos de interesse que possam existir. Exige, portanto, o respeito por um Código de Ética, ele próprio integrado nos procedimentos usuais de verificação da qualidade das empresas, serviços e instituições de ensino superior.

Do site da Associação dos Psicólogos Portugueses⁷³, transcrevemos as noções correntes de ética e de deontologia:

“Do grego ‘ethiké’ ou do latim ‘ethica’ (ciência relativa aos costumes), ética é o domínio da filosofia que tem por objectivo o juízo de apreciação que distingue o bem e o mal, o comportamento correcto e o incorrecto. Os princípios éticos constituem-se enquanto directrizes, pelas quais o homem rege o seu comportamento, tendo em vista uma filosofia moral dignificante. Os códigos de ética são dificilmente separáveis da deontologia profissional, pelo que não é pouco frequente os termos ética e deontologia serem utilizados indiferentemente.

O termo Deontologia surge das palavras gregas “déon, déontos” que significa dever e “lógos” que se traduz por discurso ou tratado. Sendo assim, a deontologia seria o tratado do dever ou o conjunto de deveres, princípios e normas adoptadas por um determinado grupo profissional. A deontologia é uma disciplina da ética especial adaptada ao exercício da uma profissão.(...).”

Embora os códigos pretendam oferecer uma reserva moral ou uma garantia de conformidade com os Direitos Humanos estes podem, por vezes, constituir um perigo de monopolização de uma determinada área ou grupo de questões, relativas a toda a sociedade, por um conjunto de profissionais.

72 C.N.F.P.T. (2009) – *Éthique et service publique*. Paris, INTD (Policopiado)
73In: <http://www.psicologia.pt/profissional/etica/> 10NOV13

Completando a noção acima transcrita apresentamos, do *Dictionnaire Encyclopédique de l'Administration Publique*⁷⁴, outra noção sobre a mesma realidade:

“L'éthique publique est un nouveau paradigme en sciences sociales qui permet de jeter un regard particulier sur le comportement des agents publics et des acteurs sociaux engagés dans la construction des problèmes publics, sur les dispositifs de régulation des comportements de ces derniers et sur les qualités et les justifications morales des actions publiques.

La référence à l'éthique se fait aujourd'hui dans une perspective de démarcation avec d'autres modes de régulation et de visées normatives telles la morale et la déontologie. En éthique appliquée, il est fréquent de dire que si l'éthique est un mode de régulation qui relève essentiellement d'une logique autorégulatrice (qui repose sur un idéal de gestion responsable de la marge d'autonomie), les modes tels la morale, le droit et la déontologie s'alignent plutôt sur une logique hétérorégulatrice (ils se basent sur une régulation des comportements qui est imposée par un tiers).

Ainsi, lorsqu'est appliquée cette distinction au paradigme de l'éthique publique, il s'avère que le champ du politique n'est plus considéré comme un lieu clos et inatteignable. Il est plutôt abordé comme un espace d'interaction où vient se frotter une pluralité d'intervenants qui veulent influencer l'action publique, mais qui doivent s'autoréguler pour ne pas faire dérailler le système politique.”

Complementarmente, transcrevemos do *Dictionnaire Encyclopédique de l'Administration Publique*⁷⁵, o significado dos respectivos códigos:

“Le code de déontologie constitue un document de référence pour les membres d'une profession. Historiquement, le serment d'Hippocrate, prononcé par les médecins depuis la Grèce

74

http://www.dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/17/Index_par_mot.enap?by=word&id=22 1NOV13

75

http://www.dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/17/Index_par_mot.enap?by=word&id=10 1NOV13

ancienne, en représente le premier exemple, puisqu'il fixe les règles et les normes d'une pratique médicale ordonnée au bien du patient. La codification de telles règles pour les autres professions a suivi et aujourd'hui, au Québec par exemple, chacune des professions reconnues par la loi possède un tel document de référence qui règle la pratique de ses membres. Dans la fonction publique, où l'on compte un large éventail de professionnels, plusieurs de ces codes de déontologie sont en usage. Ils font la promotion des comportements adéquats et assurent que les prestations de travail sont fournies avec compétence et dans le respect des obligations imposées par les corporations professionnelles qui en sont les gardiennes.

Le code d'éthique est une tout autre chose puisqu'il rassemble des règles qui s'appliquent plus largement aux comportements acceptables aux yeux d'une communauté dans tous les domaines de l'action humaine et non seulement dans celui des pratiques professionnelles. Longtemps, les codifications éthiques ont reposés sur les prescriptions morales d'inspiration religieuse. Avec l'avènement des Temps modernes (c'est-à-dire inspirés par la philosophie des Lumières du XVIIIe siècle), on s'est progressivement rendu à l'idée que ces codes d'éthique devaient être adoptés sur la base de valeurs définies et reconnues par des communautés particulières, en tenant compte des lois en vigueur et des bonnes mœurs. Cette notion sera revue ultérieurement, lorsqu'on aura pris la mesure de la discipline qui lui offre son contenu.”

Outras versões completam o significado e aplicação do Código Deontológico. Do “*Manuel d’audit interne pour les Inspections Générales des Ministères*” (USAID/CIGM, 2007, 23), transcrevemos o seguinte:

“ Code de déontologie

Le Code de Déontologie a pour finalité de promouvoir une culture morale au sein de la profession d’audit interne au niveau des inspections générales des ministères.

En usant d’intégrité, les auditeurs internes établissent la confiance et offrent la base de cette confiance en leur jugement. Les auditeurs internes des inspections générales accomplissent honnêtement leur mission, dans le respect de la loi, tout en

apportant leur contribution aux objectifs légitimes et moraux de l'organisation. Les auditeurs internes des inspections formant le CIGM font preuve du plus haut niveau d'objectivité professionnelle en recueillant, en évaluant et en communiquant l'information.

Les auditeurs internes tirent une évaluation équilibrée de toutes les circonstances appropriées et ne sont pas influencés à l'excès par leurs propres intérêts ou par d'autres. Les auditeurs internes des inspections générales formant le CIGM évitent les activités et les relations qui pourraient être pressenties comme des éléments fragilisant leur objectivité.

Les auditeurs internes des inspections générales respectent la valeur et la propriété de l'information qu'ils reçoivent et ne divulguent cette information qu'avec l'autorisation du pouvoir approprié, à moins qu'il n'existe une obligation légale ou professionnelle de la divulguer. Les auditeurs internes des inspections générales des ministères doivent utiliser l'information avec prudence et non pas à leur avantage personnel.

Les auditeurs internes des inspections générales formant le CIGM appliquent la connaissance, les compétences et l'expérience nécessaires à leur rôle. Ils réalisent leur mission conformément aux Normes et s'engagent à poursuivre leur formation continue.”

As considerações anteriores reforçam o sentido destes princípios⁷⁶ que são igualmente expressos na legislação do ensino superior da RPM: SINAQES, Lei do Ensino Superior, QUANQES. Os princípios gerais estabelecidos no Artigo 5 do Decreto n.º 63/2007 – SINAQES – enumeram os seguintes: Educação; Integração; Globalidade; Participação; Continuidade; Isenção; Legitimidade; Adequação Interna; Adequação Externa; Autoridade técnica.

O enunciado destes princípios coincide com deveres profissionais a respeitar pelos agentes do Estado no exercício das suas funções públicas. Complementarmente a este resumo a actuação das equipas inspectivas pode transmitir, no conjunto da sua actuação para o exterior, atitudes promotoras da Democraticidade; Equidade; Justiça

⁷⁶ CNFPT (2009) – *Éthique et service publique*. Paris, Délégation Première Couronne – Centre de ressources documentaires (Policopiado)

social; Inclusão social; Solidariedade; Práticas de boa gestão; Cultura de responsabilidade.

Tendo presente a diversidade de processos de regulação referem-se os princípios geralmente estabelecidos nas três modalidades principais: Auto-avaliação; Avaliação Externa; Acreditação.

Princípios orientadores

Auto-avaliação	Avaliação Externa	Acreditação
Participação	Participação	
Transparência	Transparência	Transparência
Regularidade/ Incrementalidade	Regularidade/ Periodicidade	Regularidade/ Periodicidade
Obrigatoriedade		
Divulgação		
	Objectividade	Objectividade
	Igualdade	Igualdade
	Confidencialidade	
	Independência	

Numa perspectiva comparada transcrevemos os *Princípios Éticos da Administração Pública*, na República Portuguesa.

“Princípios Éticos da Administração Pública”⁷⁷

Princípio do Serviço Público

Os funcionários encontram-se ao serviço exclusivo da comunidade e dos cidadãos, prevalecendo sempre o interesse público sobre os interesses particulares ou de grupo.

Princípio da Legalidade

Os funcionários atuam em conformidade com os princípios constitucionais e de acordo com a lei e o direito.

Princípio da Justiça e Imparcialidade

⁷⁷ <http://www.dgap.gov.pt/index.cfm?OBJID=bd3a4a45-982b-433c-aefa-bd311ee64f28> 7NOV13

Os funcionários, no exercício da sua atividade, devem tratar de forma justa e imparcial todos os cidadãos, atuando segundo rigorosos princípios de neutralidade.

Princípio da Igualdade

Os funcionários não podem beneficiar ou prejudicar qualquer cidadão em função da sua ascendência, sexo, raça, língua, convicções políticas, ideológicas ou religiosas, situação económica ou condição social.

Princípio da Proporcionalidade

Os funcionários, no exercício da sua atividade, só podem exigir aos cidadãos o indispensável à realização da atividade administrativa.

Princípio da Colaboração e Boa Fé

Os funcionários, no exercício da sua atividade, devem colaborar com os cidadãos, segundo o princípio da Boa Fé, tendo em vista a realização do interesse da comunidade e fomentar a sua participação na realização da atividade administrativa.

Princípio da Informação e Qualidade

Os funcionários devem prestar informações e/ou esclarecimentos de forma clara, simples, cortês e rápida.

Princípio da Lealdade

Os funcionários, no exercício da sua atividade, devem agir de forma leal, solidária e cooperante.

Princípio da Integridade

Os funcionários regem-se segundo critérios de honestidade pessoal e de integridade de caráter.

Princípio da Competência e Responsabilidade

Os funcionários agem de forma responsável e competente, dedicada e crítica, empenhando-se na valorização profissional.”

No caso específico da IGEC/PT, o enunciado do seu Regulamento de Procedimento que, no seu art 1 “estabelece o procedimento de inspeção da Inspeção - Geral da Educação e Ciência (IGEC), nele se compreendendo os atos e formalidades, bem como os princípios e regras

aplicáveis à sua atividade, sem prejuízo do disposto em legislação especial”.

Por sua vez, o art 5 refere os princípios de actuação:

“Proporcionalidade

No exercício das suas funções, os dirigentes e o pessoal da carreira especial de inspeção devem pautar a sua conduta pela adequação dos seus procedimentos aos objetivos da ação, não impondo medidas desnecessárias aos destinatários das ações.

Autonomia técnica

A atividade inspetiva da IGEC desenvolve -se no respeito pela autonomia técnica dos seus dirigentes e pessoal da carreira especial de inspeção, a qual se traduz no reconhecimento da capacidade de optarem, de entre os meios legais e os recursos disponibilizados, pelos que se afigurem mais adequados à realização dos objetivos visados.

Celeridade

— *O pessoal da carreira especial de inspeção da IGEC deve desenvolver com diligência as suas ações, utilizando meios que garantam a celeridade da sua tramitação.*

— *Para efeitos do número anterior, a troca de informação e de correspondência com as entidades objeto do procedimento de inspeção, bem como entre os inspetores e os serviços da IGEC, deve efetuar -se, preferencialmente, por via informática e com recurso ao correio eletrónico.*

Contraditório

As intervenções da IGEC regem -se pelo princípio do contraditório nos termos do presente Regulamento, sem prejuízo do disposto em lei especial.

Cooperação

— *A IGEC deve colaborar com os outros serviços de inspeção, designadamente no âmbito do Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado, bem como com as inspeções regionais de educação das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores.*

— *A IGEC pode realizar ações em conjunto com outros serviços de inspeção, entidades administrativas ou policiais, mediante decisão do membro do Governo competente ou por acordo entre a IGEC e as entidades envolvidas, sendo os termos e condições da sua realização definidos nos despachos ou acordos que determinarem essas acções.*”

4.1.2. Bases para a construção da ética na função pública.⁷⁸

Num estado democrático, a missão fundamental de interesse público, de igualdade dos cidadãos, de responsabilidade e transparência de procedimentos abona a favor da construção de uma administração competente e responsável, garante dos direitos cívicos fundamentais e normas e de valores que devem reger o sector público. À “*norma*”, entendida como regra de conduta, decorrente dos direitos e obrigações impostas pela legislação em vigor e pela moral, acrescem os valores éticos, deontológicos e profissionais que acompanham o exercício de qualquer profissão. Daí que, no exercício da sua função pública os agentes da Inspeção-Geral têm uma responsabilidade acrescida: cumprimento de um conjunto preceitos aplicáveis ao serviço público que exercem, acrescido dos deveres que cabem à sua missão em particular. A conjugação destas posturas, anteriormente assinaladas, marca a diferença entre um poder autoritário e o democrático, compreensivo e respeitador dos direitos e deveres dos direitos humanos e dos cidadãos.

Embora correndo o risco de repetir alguns dos conceitos já enunciados mas numa perspectiva comparada de referência a outros Estados e contextos geográficos e políticos, transcrevemos de um documento da administração pública do Québec⁷⁹ os cinco valores fundamentais exigidos aos funcionários desse Estado:

78 C.N.F.P.T. (2009) – Éthique et service publique. Paris, INTD (Policopiado)

79

http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/d/declaration_valeurs.pdf
26NOV13

“Compétence:

- Chaque membre de l’administration publique s’acquitte de ses tâches avec professionnalisme. Il met à contribution ses connaissances, ses habiletés et son expérience dans l’atteinte des résultats visés. Il est responsable de ses décisions et de ses actes ainsi que de l’utilisation judicieuse des ressources et de l’information mises à sa disposition.

Impartialité

- Chaque membre de l’administration publique fait preuve de neutralité et d’objectivité. Il prend ses décisions dans le respect des règles applicables et en accordant à tous un traitement équitable. Il remplit ses fonctions sans considérations partisans.

Intégrité

- Chaque membre de l’administration publique se conduit d’une manière juste et honnête. Il évite de se mettre dans une situation où il se rendrait redevable à quiconque pourrait l’influencer indûment dans l’exercice de ses fonctions.

Loyauté

- Chaque membre de l’administration publique est conscient qu’il est un représentant de celle-ci auprès de la population. Il exerce ses fonctions dans le respect de la volonté démocratique exprimée librement par l’ensemble des citoyens.

Respect

- Chaque membre de l’administration publique manifeste de la considération à l’égard de toutes les personnes avec qui il interagit dans l’exercice de ses fonctions. Il fait preuve de courtoisie, d’écoute et de discrétion à l’égard des personnes avec lesquelles il entre en relation dans l’exercice de ses fonctions. Il fait également preuve de diligence et évite toute forme de discrimination.”

Tal como foi anteriormente assinalado, o processo de socialização ética na função pública depende, entre outras, da formação, da cultura da organização e dos instrumentos legais e outros que orientem uma postura singular dos diversos actores em relação ao cumprimento dos princípios e valores fundamentais assumidos pela sociedade e comunidade na sua prática e funções. Daí decorre a necessidade de se

encarar este assunto não só em relação aos agentes do processo inspectivo, como aos corpos docente e discente, aos investigadores e funcionários, aos dirigentes de topo e aos colaboradores do sistema. Neste universo a ética é uma aliada fundamental da qualidade, que acompanha os direitos e os deveres estipulados nas normas e estatutos da organização ou do sistema.

Os considerandos anteriores sugerem uma referência ao “*Estatuto Disciplinar da Função Pública*” (Lei n 58/2008, de 9 de Setembro) que, no caso português (art. 1) é aplicável a todos os “*trabalhadores que exerçam funções públicas, independentemente da modalidade de constituição da relação jurídica do emprego público ao abrigo da qual exercem as respectivas funções*”.

Pelo seu interesse destacamos (Art. 3) os deveres gerais dos trabalhadores:

- “a) O dever de prossecução do interesse público;*
- b) O dever de isenção;*
- c) O dever de imparcialidade;*
- d) O dever de informação;*
- e) O dever de zelo;*
- f) O dever de obediência;*
- g) O dever de lealdade;*
- h) O dever de correcção;*
- i) O dever de assiduidade;*
- j) O dever de pontualidade”*

De acordo com o anteriormente exposto, a Ética da função pública traduz um conjunto de valores universais e deveres profissionais,⁸⁰ referidos em documentos oficiais de serviços de inspecção e noutros textos relacionados com a regulação do ensino superior. No que aos Inspectores diz respeito cita-se o seguinte:

“Cada Inspector deve evitar, em qualquer momento da sua vida privada ou profissional, dar imagem, ter procedimento ou cometer irregularidade que ponha em causa a imagem da Inspeção” (Adaptado).

⁸⁰ C.N.F.P.T. (2009) – Éthique et service publique. Paris, INTD (Policopiado)

Como termo de comparação de actores interessados em processos de auditoria da qualidade de organizações universitárias, refere-se o exemplo do “*Swiss Center os Accreditation and Quality Assurance in Haigher Education*”⁸¹, que obriga os membros das equipas de acreditação:

“Les membres du groupe d’experts:

sont conscients du principe central qu’est l’indépendance et font connaître des conflits d’intérêts encore existants, le cas échéant;

sont respectueux envers les représentantes et les représentants des hautes écoles universitaires lors des rencontres;

participent activement aux scéances d’interview et de travail;

jugent de manière impartiale et respectent l’organisation et le profil des hautes écoles universitaires;

sont critiques et constructifs;

encouragent la diversité des opinions par un échange ouvert;

s’assurent que tous les partenaires de l’interview peuvent s’exprimer;

sont préparés;

traitent avec confidentialité toutes les informations et tous les documents qui leur sont presents au cours de la procedure;

respectent le planning.”

No caso de organizações de grandes dimensões justifica-se a criação de um núcleo interno, com responsabilidades neste domínio. Reforça-se o peso e o significado da postura profissional baseada na probidade, neutralidade, imparcialidade e igualdade dos cidadãos, regidos por iniciativas internas e práticas profissionais. No caso de uma Inspeção-Geral estas sugerem, também, a adopção de um “*Código Deontológico*”⁸² alargado, que atenda à especificidade da Inspeção; à

81 OAQ – Audits de la Qualite : 2013/14

http://www.oaq.ch/pub/fr/documents/OAQ_Leitfaden_FR.pdf 26NOV13

⁸² C.N.F.P.T. (2009) – *Éthique et service publique*. Paris, INTD (Policopiado)

natureza da sua missão; à diversidade de clientes; à sua articulação com o supra-sistema público.

Nas organizações de maior dimensão, como as Universidades, as questões de natureza ética têm vindo uma atenção acrescida que decorre da sua evolução organizacional, da diversificação da sua população e actividades, nomeadamente no seu se refere à investigação e abertura ao meio externo. Daí o referirmos, como exemplo, o caso da Universidade de Laval⁸³, com a seguinte missão:

“Le Comité universitaire d’éthique de la recherche a pour mission d’élaborer et de proposer des orientations et des stratégies en vue de promouvoir auprès des professeurs, des étudiants, des administrateurs et du personnel de recherche de l’Université Laval une culture de l’éthique de la recherche soucieuse du respect de la personne humaine. Il doit aussi s’assurer que les membres des trois comités sectoriels reçoivent l’appui nécessaire à la réalisation de leur mission qui est protéger les droits et l’intégrité physique et psychologique des personnes qui acceptent de participer aux projets de recherche des chercheurs œuvrant à l’Université.”

Ainda que recente esta iniciativa dá seguimento à⁸⁴ “Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Acção”, promovida pela Unesco em 1998 (Paris, 9 de Outubro de 1998) relativo às Missões e Funções da Educação Superior:

(...)

“Artigo 2

Função ética, autonomia, responsabilidade e função preventiva

Conforme a Recomendação referente à Situação do Pessoal Docente da Educação Superior aprovada pela Conferência Geral da UNESCO em novembro de 1997, as instituições de educação superior, seu pessoal, e estudantes universitários devem:

83 <http://www2.ulaval.ca/la-recherche/ethique/comites-dethique-de-la-recherche-avec-des-etres-humains-de-luniversite-laval-cerul.html> 25NOV13

84 <http://www.nepp-dh.ufrj.br/onu12-2.html> 7DEZ13

a) preservar e desenvolver suas funções fundamentais, submetendo todas as suas atividades às exigências da ética e do rigor científico e intelectual;

b) poder opinar em problemas éticos, culturais e sociais de forma completamente independente e com consciência plena de suas responsabilidades, por exercerem um tipo de autoridade intelectual que a sociedade necessita, para assim ajudá-la a refletir, compreender e agir;

c) ampliar suas funções críticas e prospectivas mediante uma análise permanente das novas tendências sociais, econômicas, culturais e políticas, atuando assim como uma referência para a previsão, alerta e prevenção;

d) utilizar sua capacidade intelectual e prestígio moral para defender e difundir ativamente os valores aceitos universalmente, particularmente a paz, a justiça, a liberdade, a igualdade e a solidariedade, tal como consagrados na Constituição da UNESCO;

e) desfrutar de liberdade acadêmica e autonomia plenas, vistas como um conjunto de direitos e obrigações, sendo simultaneamente responsáveis com a sociedade e prestando contas à mesma;

f) desempenhar seu papel na identificação e tratamento dos problemas que afetam o bem-estar das comunidades, nações e da sociedade global.”

4.2. Crescimento e Inovação

Como assinalámos noutra local o crescimento e a inovação andam associadas à aprendizagem e aquisição de novas competências e capacidades de trabalho por parte dos actores que participam em processos de mudança relacionados com a acumulação do saber nas organizações de I&D e empresas, na circulação do capital intangível e no dinamismo tecnológico das organizações de produção e serviços.

No que à educação diz respeito este processo assenta na alteração dos modelos e dos programas de formação, dos contextos e das aprendizagens escolares contempladas em programas de acção e de renovação social ou pedagógica. Nestas circunstâncias, a acção educativa a nível da decisão, deve considerar a inovação como uma

preocupação constante em resultado quer da evolução da própria sociedade, quer dos movimentos culturais que têm acompanhado as grandes transformações sociais e políticas. Esta evolução manifesta-se ao nível das concepções do homem, das finalidades e dos métodos da educação, da formação dos docentes, das aprendizagens dos alunos e da gestão dos sistemas de ensino.

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

Uma última alternativa diz respeito à inclusão de uma estratégia administrativa e organizacional que favoreça uma acrescida descentralização administrativa e a autonomia institucional, promovendo um maior empenhamento individual e colectivo nas tarefas educacionais.

Complementarmente à componente organizacional da organização, a inovação educacional assenta ainda no aprofundamento da investigação ligada ao sector, dos recursos disponíveis e da tecnologia de suporte aos trabalhos relacionados com o assunto. Fazendo parte da rede de Escolas promotoras da inovação, as Universidades são não só reféns da sua própria organização, como dependentes de um conjunto de factores externos – que não só os de natureza política, financeira e administrativa – que se podem traduzir em diversos aspectos (Caraça, Conceição e Heitor, 1996, 1221):

-“A complexidade do processo de inovação favorece as estruturas que se organizam formal e institucionalmente (empresas, universidades, laboratórios), em desfavor de inventores isolados;

- *O conhecimento científico, embora contribuindo parcialmente para o processo de inovação, constitui um aspecto crucial para o desenvolvimento tecnológico do futuro, pelo que a investigação fundamental, designadamente nas universidades, deve ser encorajada;*

- *Os recursos humanos constituem um factor crítico para a conversão do progresso tecnológico em crescimento económico e em bem-estar social”.*

Em artigo publicado por B. Denman (2004) o autor faz uma análise das tendências actuais assinalando, a este respeito, a importância dos consórcios internacionais justificados pela mobilidade, internacionalização dos programas, partilha de recursos, valorização dos resultados, afirmação alargada. Não obstante a criação destas plataformas de cooperação de agências internacionais, nomeadamente as que respeitam à avaliação, o autor reconhece que a tendência para a construção de grelhas de apreciação uniformes, sem atender a especificidades culturais próprias de cada país, pode não ser favorável. As preocupações reveladas por este autor são reforçadas por outros estudos e trabalhos relacionadas com o caminho a prosseguir pelas instituições universitárias para atingirem as metas da qualidade e da excelência que permitam a sua afirmação regional, nacional e internacional.

As referências anteriores corroboram a importância que se atribui à melhoria das escolas, dependente esta essa melhoria quer de condições materiais relativas ao seu funcionamento, quer de variáveis organizacionais, de estratégias de mudança e também dos resultados. Tal perspectiva permite articular os diferentes pressupostos da administração educativa com a manutenção das componentes estruturais básicas ao nível do sistema de decisão (por via das políticas), quer do sistema operativo consubstanciado nos resultados imediatos de uma reforma educativa. Estas considerações reafirmam a acção de um conjunto de factores, nomeadamente os que se relacionam com a política educativa e com o seu contributo na construção das políticas de inovação.

Um estudo da OCDE (1987, 15) sobre o papel da educação no desenvolvimento sócio-económico dá como exemplo a inovação do processo de cooperação entre as universidades e as empresas, uma vez que “*não só a competência e funções tradicionais das universidades se*

modificam, como também a sua investigação e participação na produção de bens e serviços são afectadas”, dando origem a modelos inovadores neste tipo de relação. O cumprimento destas tarefas e a sua aplicação no domínio da política educativa devem atender, cada vez mais, ao equilíbrio entre os sistemas sociais e educativos e aos desafios que ora se levantam resultantes:

- do ajustamento entre as necessidades de crescimento e de desenvolvimento económico;
- procura crescente da educação e a promoção das igualdades de acesso,
- explosão do conhecimento,
- natureza dos recursos disponíveis,
- harmonia entre a quantidade e a qualidade do ensino.

Outras questões dizem respeito à própria organização e ao sistema que a enquadra. Daí que se possa pensar no acréscimo de autonomia das UU, suportada pelo acréscimo de maíos financeiros para que estas possam desenvolver de forma apropriada os seus próprios programas relacionados com o ensino, a investigação, a cooperação com a sociedade, a internacionalização. Estes aspectos podem ser melhorados através do acréscimo de incentivos específicos cujos resultados devem abrangem toda a comunidade académica e científica, bem como todos os estratos etários e sociais da população.

Para além dos factores externos que condicionam os resultados esperados no seio de uma organização devemos atender ao seu meio interno. Liderança, estratégia e recursos (nomeadamente R.H.) afectam o desempenho interno do sistema e os seus resultados. Daqui decorre o grau de retorno social que se pode esperar do cumprimento de uma missão/desempenho das instituições de ensino superior e dos agentes de regulação. A sua acção é determinante no contributo do sistema para os processos de desenvolvimento regional e nacional.

Como foi notado, o alargamento dos períodos de escolaridade e a diversificação das vias de ensino orientadas para o prosseguimento de estudos ou para a preparação dos jovens para a vida activa, geraram um ‘efeito de onda’ que tem justificado uma maior permanência da população jovem no próprio sistema educativo. Acresce ainda a esta situação as perspectivas de mobilidade social sugeridas por uma

graduação universitária e as dificuldades de emprego no seio de um tecido social e produtivo marcado pela inovação tecnológica, pela globalização dos mercados, pela desadequação crescente aos postos de trabalho e pelo desemprego que afecta diversas sociedades.

Entre outros atributos que nos interessam a formação sócio-cultural e científica dos alunos são atributos indispensáveis para o desenvolvimento do seu espírito crítico e para a aquisição de conhecimentos empíricos, científicos e especializados que garantam o seu desempenho e inserção sócio-profissional. Fortemente condicionado pelo seu arranjo interno, liderança, participação e sobretudo pelo meio onde se inere, a organização universitária pode ser encarada de formas distintas, a que correspondem projectos, modelos de gestão e resultados diferenciados.

Tendo presente um estudo de J. M. Toulouse (2007, 11) a organização universitária pode ser entendida de acordo com os modelos seguintes:

“L’université, une organisation professionnelle, donde “Le rôle du gestionnaire dans ce modèle est de fournir et de gérer les ressources dont les professeurs ont besoin pour bien s’acquitter des fonctions centrales” (...). Mais ainda, “Dans un tel système, la gouvernance est très fortement tributaire des codes de conduite, des codes d’éthique. Elle apparaît comme un code pour guider et juger les comportements souvent très individualistes des experts au centre de l’organisation. La gouvernance devient un certain rempart face à la double allégeance des professeurs: l’allégeance à leur domaine d’expertise et l’allégeance à l’institution. La définition de la gouvernance en sera donc une basée sur la conformité face à des normes”;

L’université, une communauté de pairs qui regroupe des érudits, des savants dont l’objectif est de développer le savoir et de partager ce savoir avec des élèves, des étudiants ou des disciples. Daqui resulta que “Dans un tel système, la gouvernance est guidée par une culture de type participative, par la collégialité; le succès en matière de gouvernance est mesuré à l’aune de la démocratie participative, à celui de l’autogestion. Les moyens pour assurer une bonne gouvernance seront choisis en regard de leur capacité à renforcer une culture qui valorise l’égalité, le consensus et les rapports interpersonnels compatibles avec une participation

active dans toutes les instances de décision, participation qui doit permettre à la très grande majorité d'adhérer au consensus”;

L'université, une arène politique où un ensemble de groupes d'intérêts cherchent à actualiser leur plan d'action (il s'agit de l'université définie à partir de concept d'univers politiques). De acordo com o autor, “Décrire l'université comme une arène politique, c'est la décrire comme un lieu conflictuel dans lequel les divers groupes cherchent à maximiser leurs intérêts. Les professeurs continuent d'être le groupe le plus important, le groupe dominant, mais ils partagent l'espace ou le pouvoir avec tous les autres groupes: les étudiants, les chercheurs, les administrateurs, les employés professionnels et les employés de soutien ou de support. Chacun de ces groupes a ses préoccupations et l'art de gérer dans ce contexte est de s'assurer que toutes les “parties prenantes” sont à la table de l'influence ou du partage. Notons aussi que dans cette conception, les membres ont un attachement plus fort à leur groupe d'appartenance qu'à l'université comme organization”. Mais ainda, “Dans une organisation de ce genre, la gouvernance est une gouvernance de type politique dans laquelle certains groupes dominant les autres en vertu de leur place dans la hiérarchie sociale ou en vertu de leur nombre ou de la force de leur groupe (associatif ou syndical). Il arrive aussi que la gouvernance repose surtout sur des alliances temporaires, circonstancielle ou permanentes pour contrôler le pouvoir”.

L'université, une entreprise qui agit dans un marché, utilise des ressources pour former des experts, des professionnels et pour développer des connaissances de pointe dans le but ultime de favoriser le bien-être économique et social de la société.” Adianta o autor que :“Décrire l'université comme une entreprise dans un marché, c'est situer l'université dans un contexte de concurrence pour obtenir les ressources financières, technologiques ou humaines. Dans cette approche, on perçoit les étudiants comme des clients qu'il faut attirer et retenir, les professeurs comme des ressources rares et mobiles; on s'y préoccupe du positionnement de l'université dans le marché des universités de même type. La gestion est dominée par les questions de ressources (humaines, financières, immobilières,

etc.), les questions d'efficience, d'efficacité et les questions associées à la performance de l'institution et des professeurs individuellement.

Selon cette conception, la gouvernance apparaît comme un moyen de renforcer l'efficience, un moyen d'éviter les conflits d'intérêts, un moyen d'atteindre la mission de l'institution universitaire”.

A diversidade de formas da organização universitária não esconde o sentido de “*comunidade*” referida por esta instituição e o de “*grupo social*”, com características aproximadas das que foram definidas por Gurvitch (1979, 348) “*unidade colectiva real (...) directamente observável e fundada em atitudes colectivas, contínuas e activas, tendo uma obra comum a levar a cabo.*” Neste caso a coesão do grupo assenta numa “unidade de obras e de condutas” e nas “manifestações de sociabilidade” que aproximam os diversos elementos e membros deste agrupamento, favorecendo a sua coesão e interacção mútuas.

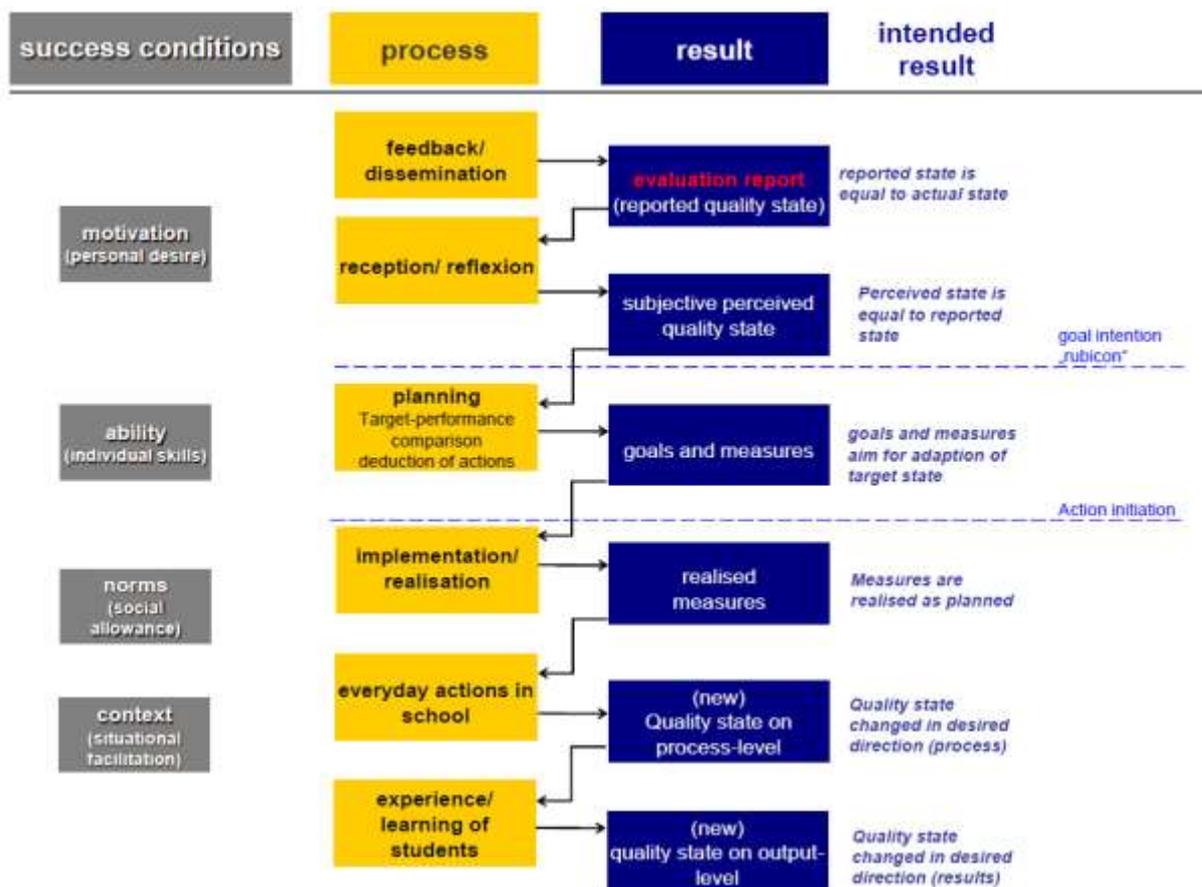
Em quaisquer dos casos, os efeitos da Regulação, nomeadamente da Avaliação segue um modelo heurístico que sem pôr em causa a natureza dos *inputs*, enfatiza as condições de sucesso -nomeadamente os aspectos contextuais – atendendo sobretudo ao processo e aos resultados.⁸⁵

De acordo com estes considerandos a acção da I. G. é supletiva das demais entidades responsáveis pela Regulação assegurando um valioso contributo para a qualidade do sistema e das suas organizações. Da sua acção pode resultar a redefinição política de muitos projectos em curso e assegurar-lhes a validade, coerência, reconhecimento, afirmação e qualidade do ensino e da investigação. Neste aspecto a sua articulação com a avaliação externa pode constitui-se como uma mais-valia significativa no desempenho e nos resultados globais dessas instituições de ensino.

85 Cf: Erik Koch (2011) - “The impact of external evaluation/school inspection: a heuristic model” In: *Latest trends in school evaluation/ International Conferenca of the Czech School Inspectorate.*

<https://www.google.pt/#q=+Erik+Koch+-+%E2%80%9CThe+impact+of+external+evaluation%2Fschool+inspection%3A+a+heuristic+model%E2%80%9D> 15NOV13

Avaliação e regulação⁸⁶



By: Erik Koch (2011)

A consideração dos aspectos acima referidos leva considerar que, não obstante a independência de funções, a I. G. não se pode desligar do processo de inovação organizacional cabendo-lhe ser promotora de mudança no próprio sistema. Como exemplo transcrevem-se algumas sugestões relativas ao contributo da I.G. neste processo de inovação:

“- *Promoção dos valores e das práticas relacionadas com a democratização do sistema educativo e da melhoria da eficiência e qualidade deste sistema e do sistema científico e tecnológico nacional, no sentido de contribuir para o desenvolvimento global da sociedade e para a afirmação das comunidades científica e académica no contexto internacional;*

- *Promover a igualdade de oportunidades entre as instituições integradas naqueles sistemas e o desenvolvimento e*

86 <http://www.csicr.cz/getattachment/a6d2a25b-39b7-425a-92c8-4370037d2d3a>.
 14JAN14

projectos de âmbito nacional e internacional que reforcem a capacidade de intervenção destas instituições e a afirmação do direito de cidadania nacional;

- Incentivar a construção e a consolidação dos projectos educacionais de formação e de investigação científica, no respeito pela identidade e natureza das instituições de ensino superior e da especificidade da investigação realizada;

- Respeitar a autonomia consagrada na lei das instituições de ensino universitário promovendo a responsabilização acrescida das demais instituições de natureza concordatária, particular e cooperativa na construção de práticas de autonomia consubstanciadas na identidade, afirmação e qualidade dos seus projectos educacionais, de investigação e de desenvolvimento;

- Zelar pelo bom desempenho das instituições de ensino superior e de investigação no respeito pelo cumprimento da legislação em vigor e do respeito pelos direitos dos cidadãos;

- Melhorar o funcionamento das instituições e o desenvolvimento de uma cultura de qualidade nas actividades de docência, investigação e de cooperação com a sociedade de modo a contribuir para a afirmação dos sistemas de ensino superior e científico e tecnológico no contexto europeu e internacional;

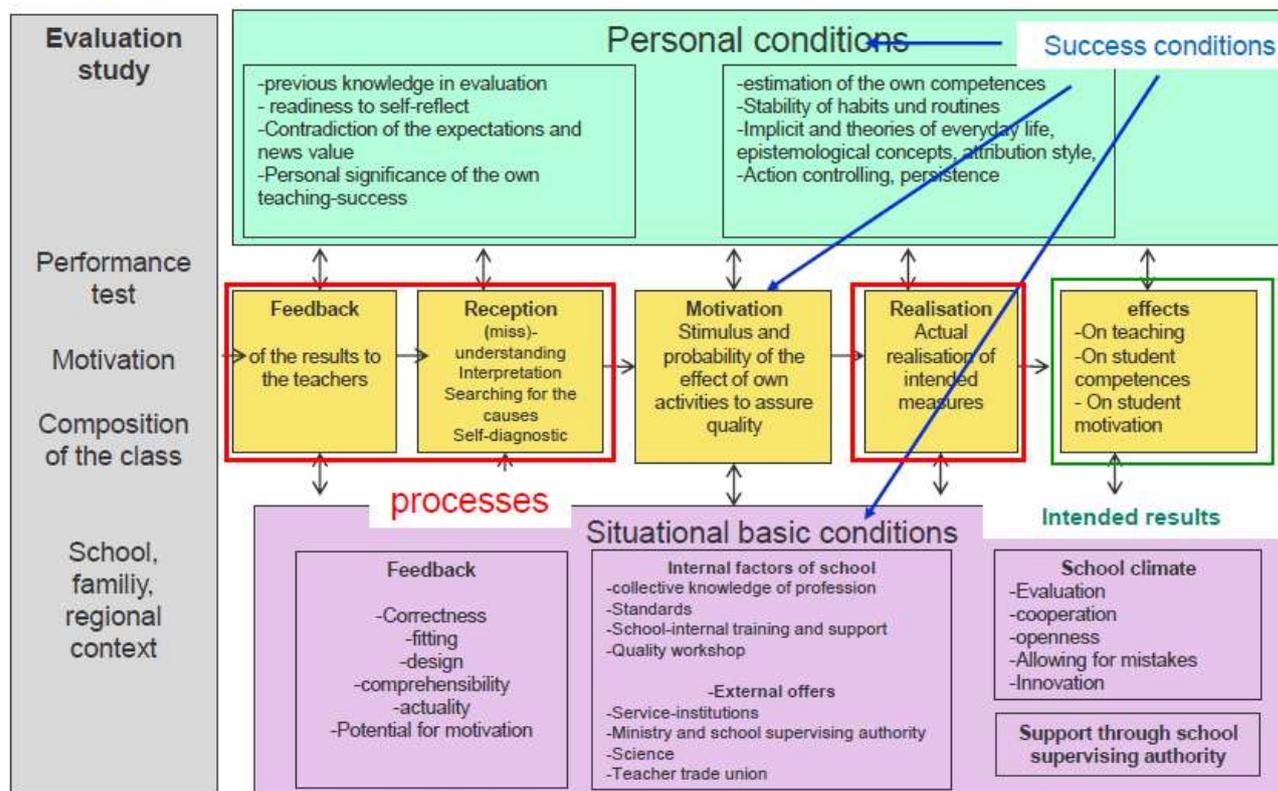
- Promover a articulação necessária com as instituições integradas nos sistemas educativo e científico e tecnológico, isoladamente e com as suas entidades representativas.”

Pelo que foi já assinalado o desempenho de um serviço de Inspeção não pode actuar isoladamente mas sim em articulação com as demais entidades promotoras da regulação no sentido de proceder às correcções necessárias, de incentivar as melhorias do seu desempenho e da qualidade global dos serviços e dos resultados de acordo com o referido por Erick Koch no seu modelo heurístico de avaliação do impacto deste mesmo processo.

Impacto externo da avaliação⁸⁷

Frame model “impact of evaluation”: project WALZER

SÄCHSISCHES
 BILDUNGSINSTITUT



13 | 3. Mai 2011 | Dr. Erik Koch

Estes aspectos aplicam-se também às instituições de investigação, associadas a Universidades⁸⁸ e à apreciação dos seus parâmetros de funcionamento interno e resultados. Neste caso da acção conjunta do Governo, das Academias e das Escolas resultam as prioridades de desenvolvimento do ensino e da investigação conjunta do país.

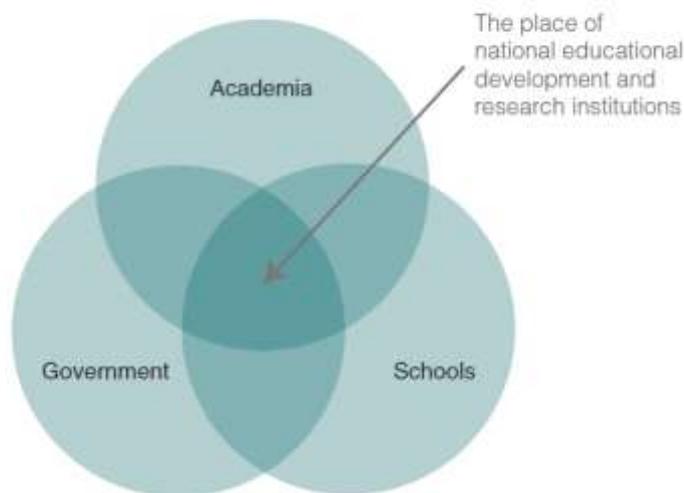
87 <http://www.csicr.cz/getattachment/a6d2a25b-39b7-425a-92c8-4370037d2d3a>.
 14JAN14

88 Cf: Halasz, Gábor (2010) – In: Stoney, S. M. - *Beyond Lisbon 2010: perspectives from research and development for education policy in Europe*. CIDREE, Yearbook 2010. Slough. NFER.

http://ens-lyon.academia.edu/OlivierRey/Papers/714528/The_use_of_external_assessments_and_the_impact_on_education_systems, Em 4MAR12

Educação, I&D

Figure 8.1: The strategic self-positioning of national government-led educational development and research institutes



IN: Halasz, Gábor (2010)

Apesar desta situação devemos ter em consideração que as instituições de ensino superior assumem igualmente outras responsabilidades, que não estando sob alçada directa da I. G., esta não pode deixar de encorajar, nomeadamente as que suportam o reconhecimento nacional e/ou internacional de uma instituição universitária. Recorda-se a propósito, uma apresentação da Universidade de Liège⁸⁹ relacionada com a investigação e a qualidade:

“Parler de qualité quand on aborde les questions de recherche semble une évidence. Toutes les universités entendent pratiquer une recherche de qualité, produisant des résultats fiables, contribuant à l'état d'avancement des connaissances et de la science au bénéfice global des étudiants et de la société.

Une recherche est de qualité (...)

(...) si elle contribue à l'augmentation des connaissances sur un sujet donné,

(...) si elle est entreprise avec rigueur et méthode,

(...) si elle produit des résultats publiables, sous forme d'ouvrages, d'articles, de brevets,

⁸⁹ http://www.ulg.ac.be/cms/c_17963/de/qualite-/-ethique-et-hr-strategy 19NOV13

(...) si elle est reconnue par les pairs ou par des experts autorisés,

(...) si elle intéresse et ré-intéresse ceux qui la financent,

(...) si elle produit les résultats attendus, vérifiables et reproductibles,

(...) si elle produit des résultats inattendus, vérifiables et reproductibles,

(...) si, quand elle ne produit pas de résultats, le pourquoi peut en être expliqué”.

A especificidade de assuntos que cabem no âmbito de actuação da I. G. no ensino superior pode exigir o recurso temporário a auditores externos. Entre estas contam-se individualidades do meio académico, laboratorial e empresarial, habilitados preferencialmente com o grau de Doutor e c/ reconhecida experiência técnica e profissional. Esta abertura pode garantir:

- rotação dos quadros, beneficiando da experiência profissional adequada e da sua actualizaçãocientífica e técnica;
- abertura à inovação e à mudança ausência de grandes encargos c/ formação graduada.

O recurso a esta colaboração pode facilitar a proximidade da I. G. a este subsistema promovendo até a sua abertura a iniciativas concretas orientadas para a melhoria dos serviços e desempenho institucional das instituições universitárias.

Apesar deste tipo de intervenção poder colidir com a Missão de outros serviços, a perenidade dos serviços de inspecção e dos seus quadros podem dar garantias para a concepção de medidas de política educativa orientada por princípios estruturantes, tal como foi anteriormente assinalado.

Pensamos que a acção de algumas dessas parcerias, sobretudo de consultadoria e formação, permitem garantir os níveis de eficiência e equidade, de qualidade e satisfação, que conduzam a uma partilha do saber e melhor desempenho das entidades, instituições e indivíduos integrados neste subsistema de ensino. Nestas circunstâncias abre-se à I. G. um leque variado de perspectivas de intervenção na sociedade universitária, ao mesmo tempo que lhe são confiadas algumas responsabilidades partilhadas que importa discriminar:

- garantir a transmissão de um conjunto de conhecimentos acumulados e construídos por diversos actores sociais que viveram o processo de expansão do ensino universitário de uma forma única, porquanto participaram activamente na construção da universidade na sua fase de expansão;

- fomentar ao nível das relações internacionais o desenvolvimento de projectos de qualidade porquanto registando-se em certos países culturalmente mais próximos o processo de ampliação das respectivas redes de ensino superior estarão facilitados alguns desses contactos;

- participar na construção do conhecimento científico relacionado com as novas formas de gestão universitária, a nível do ensino público e privado, universitário e politécnico;

– Antecipar a elaboração do “*Livro Branco sobre gestão estratégica do ensino superior*”;

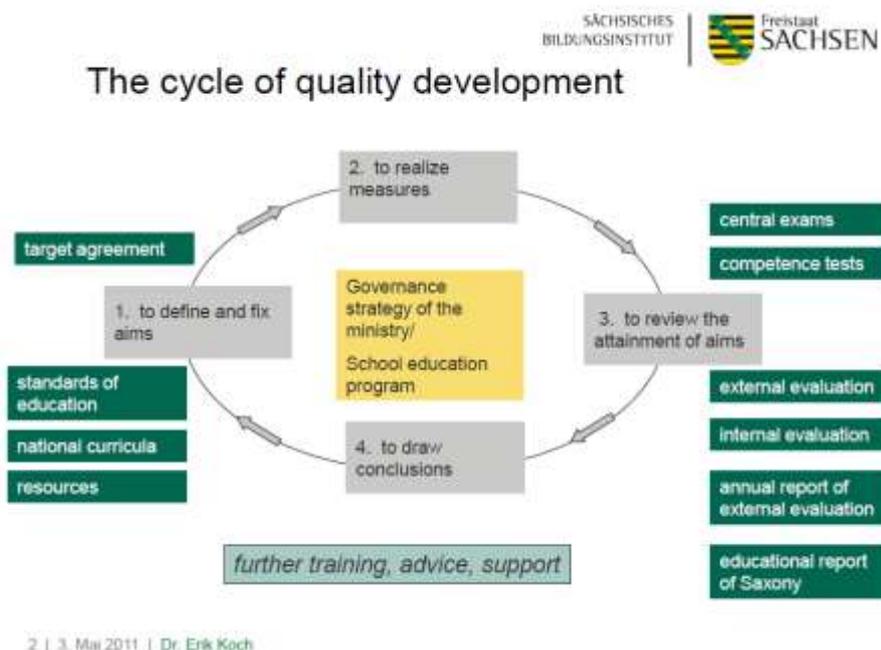
- Desenvolver parcerias internacionais sobre investigação (comparação de políticas e de sistemas/consultadoria/formação)

- Promoção de formação especializada para os seus agentes e colaboradores.

Apesar da especificidade da sua missão a I.G. deve ter presente que da sua acção e desempenho, assente numa vontade estratégica de mudança, é possível construir antecipadamente uma visão prospectiva do sistema de ensino que se quer desenvolver no futuro e assim capacitar os seus actores e agentes para uma mobilização colectiva em torno dos desígnios a atingir. Esta é a sùmula transcrita no “*triângulo grego*” ora aplicado fora do contexto teórico da gestão das organizações mas ao palco real e vida do subsistema de ensino superior. Se tivermos em conta o Retorno social no sistema regista-se a necessidade de lideranças fortes que possam dar resposta a questões de interesse público direccionadas para o interesse dos cidadãos e às necessidades e expectativas dos “clientes” directos do sistema e da sociedade em geral. Neste caso o processo de avaliação de qualidade de um serviço público necessita de conhecer os aspectos tangíveis da sua actuação em termos de resultados concretos do seu desempenho.

O recurso à figura do ciclo da qualidade, ampliado, sugere a tarefa de reflexão e de análise que deve acompanhar a actividade e desempenho dos principais responsáveis pelas organizações de ensino-investigação.

Ciclo da Qualidade⁹⁰



Neste caso pretende-se que a I. G. dê resposta às questões relacionadas com a Missão que lhe é atribuída, mas que dê também um contributo sério para a melhoria contínua do subsistema de ensino em que é chamada a intervir.

Triângulo grego



Se tivermos em conta o retorno social no sistema regista-se a necessidade de lideranças fortes que possam dar resposta a questões de interesse público direccionadas para o interesse dos cidadãos e às

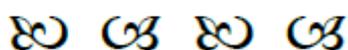
90 <http://www.csicr.cz/getattachment/a6d2a25b-39b7-425a-92c8-4370037d2d3a>.
14JAN14

necessidades e expectativas dos clientes directos do sistema e da sociedade em geral. Neste caso o processo de avaliação de qualidade de um serviço público necessita de conhecer os aspectos tangíveis da sua actuação em termos de resultados concretos do seu desempenho. Neste caso pretende-se que a I. G. dê resposta às questões relacionadas com a Missão que lhe é atribuída, mas que dê também um contributo sério para a melhoria contínua do subsistema de ensino em que é chamada a intervir.

A consulta de um estudo da OCDE (2012) relacionada com os serviços de Inspeção nos países membros, permite recolher um conjunto de recomendações sobre a sua actuação, relacionadas com o Ministério que tutela o ensino superior e outros organismos que possam ser referenciados como parceiros do seu trabalho.

Além dos compromissos com o governo, qualquer organização deve fazer opções em relação aos projectos que se propõe desenvolver através de processos de melhoria contínua que passam por uma boa liderança; construção e visão estratégica do futuro; mudanças substantivas ao nível da cultura organizacional; aperfeiçoamento e melhoria do desempenho. Esta sequência pode sugerir uma reflexão continuada sobre os desafios de sempre que se colocam a este serviço do M. E., nomeadamente no que respita ao acompanhamento directo sobre as mudanças operadas no sistema educativo e na sociedade; à reflexão continuada sobre a missão e desempenho; à formação ao longo da vida dos seus “actores”; à construção de uma visão estratégico do modelo de ensino e ao seu desempenho como “elo” indispensável da mudança.

Sendo esta a postura a defender para um serviço como a I. G. não podemos esquecer que a sua acção e contributo no contexto de uma sociedade em evolução, tem de atender ao ciclo de procedimentos anteriores, adaptando-os à linha de continuidade baseada no saber, na experiência e vontade de mudança assente na formação do capital humano e busca da qualidade, na inovação organizacional, na partilha colectiva do saber e na aceitação das vantagens da economia do saber face aos poderes carismáticos tradicionais.



Nota Final

Em tempo de mutações profundas da escola e da sociedade não há propostas universais para qualquer sistema educativo sem se aprofundar o conhecimento da realidade social, demográfica e educacional envolvente. Por isso importa ter em conta os traços culturais e sócio-económicos da população, a dimensão dos fenómenos de exclusão escolar e social, a heterogeneidade dos alunos e as raízes culturais de que são portadores.

Ora, se é certo que a escola como organização social tem persistido ao longo dos séculos beneficiando de uma matriz cultural fortemente centralizadora e autoritária, é necessário pugnar pela sua abertura sem que tal represente um desvirtuar do projecto e da matriz pedagógica que identificam esta organização. Contudo as características que hoje identificam a sociedade de informação e do conhecimento em que vivemos, sugere um conjunto de inovações, que não podem ser apenas pedagógicas e organizacionais, mas que aceitem a partilha de responsabilidades entre os diferentes clientes do mesmo sistema escolar. Tal implica estar atento às necessidades e ao perfil dos recursos humanos; ao partenariado entre diferentes entidades; às responsabilidades do estado e da sociedade civil.

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

Embora sendo de enumerar a existência de vários factores que condicionam o processo de desenvolvimento regional na sua dupla perspectiva, espacial e temporal (Lopes, 1987, 19) pensamos, à semelhança de outros autores (Perroux, 1981; Carneiro, 1988) que a formação de recursos humanos, sobretudo de nível superior, constitui

um dos pilares fundamentais da “*modernização humana, cultural, económica e social do país*” (Carneiro, op. cit., 23). Nestas circunstâncias pensamos, com Carneiro (loc. cit.), que aquelas devem desempenhar “*um papel vital no apetrechamento e contínuo aperfeiçoamento das lideranças regionais capazes de romper o círculo vicioso do subdesenvolvimento interior*”. Fácilmente compreendemos que esta afirmação será tanto mais adequada quanto as aprendizagens se orientarem para as necessidades produtivas locais e contribuirão para a “*mobilização eficaz da totalidade dos recursos endógenos em cada região*”, nomeadamente através da fixação dos quadros técnicos, e não ao seu êxodo para os centros de maiores dimensões como se tem verificado nos últimos anos.

Na actualidade por influência da economia do conhecimento, a qual (Amable e Askenazy)⁹¹ “*recouvre des mécanismes du développement économique étudiés depuis les auteurs classiques*”. Contudo acrescentam os referidos autores que “*l’économie de la connaissance n’est certainement pas l’el dorado’ promis, elle bute sur le problème de l’asymétrie d’information*”.

Como em relação aos demais serviços e bens culturais, é neste domínio que se aprofundam estes desequilíbrios e com eles a diversidade de oportunidades de crescimento e de inovação que acompanham a evolução das nossas sociedades. Esta é uma das razões porque, em países marcados pelo crescimento da sua população e evolução económica, sugerem uma visão humanista e holística da sociedade e um entendimento mais abrangente quanto aos desafios que se colocam ao desenvolvimento do sistema educativo e à sua afirmação e sobrevivência no processo de globalização.

Estas considerações apoiam uma breve referência à “*prospectiva*” sobre a qual assinalamos (Arroteia, 2008): “*a construção de novos cenários e de tendências, demográficas, económicas e sociais, ocupa cientistas com diferentes formações, sobretudo os que se preocupam com a mudança social e de paradigmas que têm acompanhado a evolução dos modelos de organização social, de produção e de consumo das sociedades pós-industriais*”.

91 *Introduction à l’économie de la connaissance*
<http://www.jourdan.ens.fr/~amable/unesco%20final.pdf> 13JAN14

A prospectiva consiste na combinação de diferentes metodologias que permitem acompanhar e prever o futuro da sociedade ou de algum dos seus sistemas fundamentais. Associada frequentemente à evolução tecnológica ou à economia, a sua referência no domínio educativo tem acompanhado a evolução e as práticas relacionadas com o planeamento da educação, dando ênfase à identificação de objectivos e aos cenários a construir, através de processos de aprendizagem colectiva que apontam para a prossecução de um certo número de fins estabelecidos.

A visão de futuro que se pretende alcançar, as metas a atingir, os meios e os actores a envolver, fazem parte da construção do planeamento estratégico em que a prospectiva surge como elemento agregador de esforços, de agentes e de dinâmicas necessárias para a construção e modificação de um sistema de referência que se pretende construir ou alterar. Entre outros aspectos a considerar estes assentam num conhecimento adequado da rede, dos alunos, do pessoal docente, da tipologia dos estabelecimentos e das despesas por aluno e gerais, das necessidades e dos perfis de formação, etc., aspectos que permitem avaliar as necessidades futuras dos sistemas educativos.

Regulação: síntese⁹²



Final remarks

- | external evaluation/school inspection is only one component in the systemic quality development process.
- | the structure school supervising authority and external evaluation/school inspection could be a chance for Germany.
- | the way from an evaluation/inspection report to a change of the output is long and complex with a large number of necessary success conditions.
- | all measures for quality development (external/internal evaluation, target agreement, support system, teacher training..) must be focussed on the same aim, that the measures could be effective all in all on a high level.

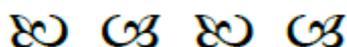
21 | 3. Mai 2011 | Dr. Erik Koch

92 <http://www.csicr.cz/getattachment/a6d2a25b-39b7-425a-92c8-4370037d2d3a>.
14JAN14

Se aplicada ao processo de planeamento educativo, a análise prospectiva deve ter em atenção:

- o planeamento como processo e não como actividade isolada;
- carácter prospectivo do Planeamento;
- carácter último do desenvolvimento humano;
- melhora qualitativa do sistema educativo;
- articulação dos diversos níveis do sistema educativo no contexto do progresso social;
- coerência c/ projecto de sociedade assumido pelos cidadãos.

Estas reflexões obrigam a que o processo de avaliação interno e institucional conduzam a uma reflexão prospectiva e estratégica sobre o futuro da organização onde se trabalha e do sistema educativo. Serve-nos de referência a ilustração do “triângulo grego”, anteriormente transcrito, que coloca a reflexão prospectiva na origem de um processo mais complexo de motivação e mobilização colectiva e também de acção, conducente à preparação de trabalhos distintos em prol dos cidadãos e do sistema social.⁹³



93 Marcelino, Gileno (2002) – “Planejamento estratégico em gestão universitária: o caso da FA/UnBII”. Comunicação apresentada ao VII Congreso Internacional del CLAD sobre la *Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, 8-11OUT2002 (Policopiado)

Bibliografia

- Adide-Federacion - *Documento de referencia para un modelo de inspección de educación*. Zaragoza, 2004
- Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES) – *Manual de Avaliação* (Versão 1.1 – Maio 2013). Lisboa, Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior
- Allies & Troquet (2004) – “Universalité ou spécialisation?”. In: *Politique et gestion de l’enseignement supérieur*. Paris, OCDE, V. 16, n 1, pp. 56-72
- Althusser, Louis (1974) - *Ideologia e aparelhos ideológicos de Estado*. Lisboa, Editorial Presença
- Amable e Askezany – “Introduction à l’économie de la connaissance – Contribution pour le rapport UNESCO - Construire des sociétés du savoir”. Paris, Université de Paris X e CNRS. In: <http://www.jourdan.ens.fr/~amable/unesco%20final.pdf> 5JAN14
- Amaral, A. (2009) – “Tendências recentes dos sistemas de avaliação do ensino superior na Europa.” In: *1º Fórum de Investigação em Ciências da Educação*. Lisboa, Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, 16 de Outubro.
- Arroteia, Jorge Carvalho (2013) – *A Universidade de Aveiro e os seus contextos (1973-2013)*. Aveiro, Universidade de Aveiro
- Arroteia, Jorge Carvalho (2008) – *Educação e desenvolvimento*. Aveiro, Universidade de Aveiro.
- Arroteia, Jorge Carvalho (2005) – *Da regulação do ensino superior*. Aveiro, Universidade de Aveiro (Cadernos de Análise Sócio-Organizacional da Educação)
- Arroteia, Jorge Carvalho (1998) – *Introdução à Organização e Administração Educacional*. Aveiro, Universidade de Aveiro (Cadernos de Análise Sócio-Organizacional da Educação).
- Arroteia, Jorge (1996) – *Análise social da educação*. Aveiro, Universidade de Aveiro
- Arroteia, Jorge & Meuris, Georges (1996) - *Estudos em educação comparada*. Aveiro, Universidade de Aveiro (Cadernos de Análise Sócio-Organizacional da Educação, nº 8)
- Arroteia, J.; Pardal, L.; Martins, A., Correia, E. (1995) - *Reforma curricular - uma situação experimental em análise*. Aveiro; Universidade

de Aveiro, 1995, (Cadernos de Análise Sócio-Organizacional da Educação; n 9

- Azevedo, Joaquim (1994) - *Avenidas da liberdade - reflexões sobre política educativa*. Porto, Edições ASA
- Bertalanffy, Ludwig von (1973) - *Théorie général des systèmes*. Paris, Dunod
- Birou, A. (1978) - *Dicionário das ciências sociais*. Lisboa, Publicações Dom Quixote (4ª edição)
- Bourdieu, Pierre e Passeron, Jean-Claude (1970) - *La reproduction-éléments pour une théorie du système d'enseignement*. Paris, Les Éditions de Minuit
- Bourdieu, Pierre e Passeron, Jean-Claude (1964) – *Les Héritiers: les étudiants et la culture*. Paris, Les Éditions de Minuit
- Braga, C. L. e Grilo, E. M. (1981) - “Ensino Superior”, in: Silva e Tamen; 1981, pp. 223-257.
- Bray, Mark (1999) - *The Shadow Education System: Private Tutoring and its Implications for Planners*. 1st ed. (2nd ed.) (2007). Paris: UNESCO-IIEP, 97
- Broadfoot P. (2000) – “Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé: l’État évaluateur“. In: *Revue Française de Pédagogie*, 130, 2000, pp. 43-55
- C. N. E. (1992) – *A educação em Portugal no horizonte dos anos 2000*. Lisboa, Conselho Nacional de Educação
- CNFPT (2009) – *Éthique et service publique*. Paris, Délégation Première Couronne – Centre de ressources documentaires
- Caraça, J. M., Conceição, P. e Heitor, M. V. (1996) – “Uma perspectiva sobre a missão das Universidades”. In. *Análise Social*, XXX, 139, 1201-1233.
- Caillods, François (1989) – *Les perspectives de la planification de l’éducation: un atelier organisé par l’IPE à l’occasion de son XXVème anniversaire*. Paris, IPE-UNESCO
- Carneiro, Roberto et alli (1988) - *Educação e emprego em Portugal. (Vol.V: Portugal - os próximos 20 anos)*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian
- Carnoy, M. (1999) – *Mondialisation et réforme de l’éducation : ce que les planificateurs doivent savoir*. Paris, IPE (Principes de Planification, n 63)

- Carrasqueira, Helder (2003) – “Reflexão sobre o 1 ciclo de avaliação e proposta de um novo modelo”. In: *Seminários do CNAVES* (Policopiado)
- Carron, Gabriel 1974 - *Le milieu social des élèves et leurs chances en matière d'éducation*. Paris, Institut International de Planification de l'Éducation - Unesco
- Cerdeira (2003) – “Soluções de controlo externo no sistema de acção social no contexto da Lei de Desenvolvimento e Qualidade: Reflexões.” In: IGCES, 2003, pp. 97-104
- CES-Conseil Supérieur de l'Education (2012) - *L'assurance qualité à l'enseignement universitaire: une conception à promouvoir et à mettre en oeuvre*. Québec, Conseil Supérieur de l'Éducation/Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport
- Chiavenato, Idalberto (1987) - *Teoria geral da administração*. São Paulo, McGraw-Hill
- Colom, Antoni J. e Domínguez, Emilia (1997) - *Introducción a la política de la educacion*. Barcelona, Ariel
- Conceição, P; Heitor, M. e Horta, H. (2003) – “Reflexões sobre o ensino superior em Portugal: perspectivas para o desenvolvimento institucional”. Lisboa, IST/Centro de Estudos em Inovação, Tecnologia e Políticas de Desenvolvimento. In: <http://in3.dem.ist.utl.pt/laboratories/pdf/reflexoes.pdf> 14JAN14
- Coombs, Philip H. (1970) - *Qu'est-ce que la planification de l'éducation*. Paris, Unesco - Institut International de Planification de l'Éducation (Principes de la Planification de l'Éducation, n1)
- Costa, Jorge Adelino (1996) – *Imagens organizacionais da escola*. Porto, ASA
- Costa, Pereira, Branco (2006) – “Auditoria do sector público no contexto da nova gestão pública”. In: *Revista de Estudos Politécnicos*, 2006, Vol. III, n 5,6, pp. 201-225.
- Cruz, M. Braga (1989) - *Teorias sociológicas*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian
- Dacal, Gonzalo Gómez (Coord.) 1986 - *Administración educativa*. Madrid, Anaya
- Delors, Jacques (1996) – *Educação: um tesouro a descobrir*. Porto, ASA

- Denman B. (2004) - (2004) – “La gestalt revisitée: retombées et évaluation de la coopération universitaire internationale”. In: *Politique et gestion de l’enseignement supérieur*. Paris, OCDE, V. 16, n 1, pp. 56-72
- Durkheim, Émile (1977) - *A divisão do trabalho social*. Lisboa. Editorial Presença (II vols).
- Durkheim (1980) - *Éducation et sociologie*. Paris, Presses Universitaires de France
- ENQA (2010) - *First external evaluations of quality assurance agencies: lessons learned*. Helsinki, ENQA
- ENQA (2008) – *Internal quality assurance and the standards and guidelines*. Helsinquia, ENQA
- ENQA (2009) - *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ENQA Report)*. Helsinki , European Association for Quality Assurance in Higher Education.
- Estevão, Carlos Alberto (1996) - *Redescobrir a escola privada portuguesa como organização*. Braga, Universidade do Minho, 1996 (Tese de Doutoramento – Policopiada).
- Faure, Edgar et al. (1973) - *Aprender a ser*. Alianza, Madrid
- Fernandes, A. Teixeira (1988) – *Os fenómenos políticos: Sociologia do poder*. Porto, Afrontamento
- Figueiredo, A. Dias (2012) – “Innovation, quality and the school ecosystem: challenges to the inspectorate”. In: *SICIWorkshop*. Porto. In: <http://www.slideshare.net/adfigueiredo/innovating-inspections-to-value-innovative-schools> 24JUN13
- Friedman T. (2005) – *O mundo é plano: uma história breve do século XXI*. Lisboa, Actual Editora
- Garcia, Sandrine (2012) - “L’assurance qualité: un outil de régulation du marché de la formation supérieure et de gestion des universitaires”. In: *Cahiers de la recherche sur l’éducation et les savoirs* [En ligne], 5 | 2006, mis en ligne le 01 juillet 2012 Em: : <http://cres.revues.org/1092>
- George P., Guglielmo, R, Lacoste, Y. et al. (1966) – *A Geografia ativa*. São Paulo, Difusão Européia do Livro / Editora da Universidade de São Paulo.
- Godet, M. (2000) – “A ‘caixa de ferramentas’ da prospectiva estratégica”. Lisboa, Cadernos do CEPES (Policopiado)

- Gola, Muzio M – “Premises to accreditation: a minimum set of accreditation requirements.” In: http://enqa.eu/files/workshop_material/Italy1.pdf 1NOV13
- Gras, Alain 1974 - *Sociologie de l'éducation*. Paris, Larousse
- Grateron, Ivan. R. G. (1999) – “Auditoria de gestão: utilização de indicadores de gestão no setor público”. In: *Caderno de Estudos*. São Paulo, FIPECAFI, n 21, Maio a Agosto, pp. 1-18.
- Grauwe, A. (2003) – “Les réformes des services d’inspection. Modèles et idéologies”. In: *Revue Française de Pédagogie*, n° 145, OCT/NOV, pp. 5-20
- Ghillardi e Spalarossa, (1989) - *Guia para a organização da Escola*. Porto, ASA
- Gurvitch, Georges (1979) - *A vocação actual da Sociologia*. Lisboa, Ed. Cosmos
- Haag, Daniel (1981) – *Pour le droit de l'éducation: quelle gestion?*. Paris, Unesco
- Halasz, Gábor (2010) – In: Stoney, S. M. - *Beyond Lisbon 2010: Perspectives from research and development for education policy in Europe*. CIDREE, Yearbook 2010. Slough. NFER. http://ens-lyon.academia.edu/OlivierRey/Papers/714528/The_use_of_external_assessments_and_the_impact_on_education_systems
- Horton, Paul B., Hunt, Chester L. (1980) - *Sociologia*. São Paulo, Mc Graw-Hill
- IGAENR (2010) – *Guide de l’audit des établissements d’enseignement supérieur et de la recherche en vue de l’optimisation des fonctions de support*. Paris, IGAENR (Policopiado)
- IGAERN - *Guide d’audit des établissements d’enseignement supérieur et de recherche en vue d’optimisation des fonctions de support*. Paris, Ministère de l’Enseignement Supérieur et de la Recherche/IGAERN.
- IGCES (2003) – *A IGCES e o sistema de acção social no contexto da lei de desenvolvimento e qualidade do ensino superior*. Lisboa, Inspecção Geral da Ciência e do Ensino Superior /Ministério da Ciência e do Ensino Superior.
- IGCES (2003) - *Plano plurianual de actividades: 2003-2005*. Lisboa, Inspecção-Geral da Ciência e do Ensino Superior – MCES, 2003

- IGEC – MEC (2013) – *Plano de actividades 2013*. Lisboa, Inspeção Geral de Educação e Ciência – Ministério da Educação e Ciência
- IPE (2011) – *External quality assurance – Mod. 1*. Paris, Institut International de Planification de l’Education.
- IPE (2009) – *Construire un tableau de bord pour l’enseignement supérieur – un guide pratique*. Paris, IPE - UNESCO
- IPE (1988) – *Aspects qualitatifs du développement de l’éducation*. Paris, Institut International de Planification de l’Éducation
- De Ketele, J.M. e Gerad, F.M. (2007). “La qualité et le pilotage du système éducatif”, “piloter consiste à recueillir un ensemble d’informations pertinentes, à les confronter à un ensemble de critères de qualité adéquats et à prendre les décisions qui s’imposent”. In: M. Behrens (Éd.). *La Qualité en éducation. Pour réfléchir à la formation de demain*. Québec: Presses de l’ Université du Québec, collection Éducation-Recherche, Chap.1, pp. 19-38.
- Ko Scheele (2004) – “Accreditation models in Higher Education Inspectorate of Education in Netherlands”. In: European Network for Quality Assurance in Higher Education, Helsinki, ENQA
- Koch, Erik (2011) - “The impact of external evaluation/school inspection: a heuristic model” In: *Latest trends in school evaluation/ International Conferenca of the Czech School Inspectorate*. In: <http://www.csicr.cz/getattachment/a6d2a25b-39b7-425a-92c8-4370037d2d3a>. 14JAN14
- Lopes, A. Simões (1995) - *Desenvolvimento regional*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian 2ª Edição
- López, F. (2006) - *Escenarios mundiales de la educación superior: análisis global y estudio de casos* (1ª ed.). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Loureiro, J. E. (1985) - *O futuro da educação nas novas condições sociais, económicas e tecnológicas*. Aveiro, Universidade de Aveiro
- M. E. (1989) – *Educação, formação e emprego: planeamento e administração da educação e equipamentos colectivos – módulos de formação*. Lisboa, Gabinete de Estudos e Planeamento-Ministério da Educação (Policopiado)
- M’Bow, A.M. (1982) – *Las raíces del futuro*. UNESCO. Paris
- Marcelino, Gileno (2002) – “Planejamento estratégico em gestão universitária: o caso da FA/UnBII”. Comunicação apresentada ao VII

Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, 8-11OUT2002 (Policopiado)

- Martin, A., e Ouellet, M. (2012) – “Les mécanismes d’assurance qualité dans l’enseignement supérieur”. Québec, IRIS. In: <http://www.iris-recherche.qc.ca/publications/les-mecanismes-dassurance-qualite>
- Martin, M. e Sauvageot, C. (2009) – *Construire un tableau de bord pour l’enseignement supérieur*. Paris, IPEE-UNESCO
- Mauss, Marcel (1969) - *Essais de sociologie*. Paris, Éditions de Minuit
- MINED (2012) – *Colectânea de Legislação do Ensino Superior*. Maputo, MINED/Direcção para a Coordenação do Ensino Superior
- Mintzberg Henry (1995) – *Estrutura e dinâmica das organizações*. Lisboa, Edições Dom Quixote (4ª Edição)
- Musgrave, P.W. (1984) - *Sociologia da educação*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian
- Nations Unies (2010) – *La déontologie dans le système des Nations Unies*. Genève, Nations Unies.
- Monk, Julie (2012) – *Reform of regulatory enforcement and inspections in OECD countries*. Jerusalem, OCDE (Seminar)
- OCDE (2012) – *Governance and quality guidelines in Higher Education – A review on governance arrangements and quality assurance guidelines*. Paris, OCDE
- OCDE (2008) - *Enseignement supérieur pour la société de la connaissance. Examen thématique de l’OCDE sur l’enseignement supérieur: Rapport de synthèse*. Paris, OCDE, 4.
- OCDE (2007) – *Enseignement supérieur et regions: concurrence mondiale, engagement local*. Paris, OCDE <http://www.oecd.org/fr/sites/eduimhe/lenseignementsuperieuretdeveloppementdesvillesetdesespacesregionauxmethodedanalyseetquestionscles.htm#methode> 25 JAN13
- OCDE (2006) – *Four futures scenarios for Higher Education*. Meeting of OCDE Education Ministers. Athens
- OCDE (2003) – “Évolution des modes de gouvernance dans l’enseignement supérieur”. In: *Analyse des politiques d’éducation*. 3, 68
- OCDE (2003) – “Enhancing Consumer Protection in Cross-Border Higher Education Activities”. OECD/Norway - *Forum on Trade in*

Educational Services, Managing the internationalisation of post-secondary education. Trondheim, Norway, 3-4 November

- OCDE (1999) – *Qualité et internationalisation de l’enseignement supérieur.* Paris, OCDE
- OECD-PUMA (1997) – “International Benchmarking - Experience from OECD Countries” In: <http://www.oecd.org/governance/budgeting/1902957.pdf> 1NOV13
- OCDE (1987) – *O papel da educação no desenvolvimento sócio-económico.* Lisboa. GEP-ME (Policopiado)
- Ozga, Jenny (2012) – “Gouverner la connaissance: données, inspection et politique éducative en Europe “. In: *Éducation et sociétés.* De Boeck Supérieur, 2012/1-29, pp. 11-26. In: <http://www.cairn.info/revue-education-et-societes-2012-1-page-11.htm> 24JUN13
- Pereira, Jose A. Nogueira S. A., (2007) – *A estrutura dos serviços aduaneiros nacionais no contexto da União Europeia: uma abordagem contingencial.* Aveiro, Universidade de Aveiro (Dissertação de Mestrado).
- Perroux, François (1981) – *Ensaio sobre a filosofia do novo desenvolvimento.* Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian
- PNUD (2009) – *Relatório de desenvolvimento humano.* New York, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.
- Porter M. (1990) - *A vantagem competitiva das nações.* São Paulo, Editora Campus
- Puelles-Benitez, Manuel (1991) - *Política y administracion educativas.* Madrid Universidad Nacional de Educacion a Distancia
- Puelles-Benítez, Manuel et alii) (1986) – *Elementos de Administración Educativa.* Madrid, Ministerio de Educacion y Ciencia
- Quintana-Cabanas, José Maria (1989) - *Sociologia de la educación,* Madrid, Dykinson
- Rassekh, S. e Vaideanu, G. (1987) - *Les contenus de l’éducation.* Paris, UNESCO
- Santos, Filipe M. Simões (1996) – *A organização e gestão das Universidades – aplicação ao ensino superior português.* Lisboa, Instituto Superior de Economia e Gestão / U. T. L. (Dissertação de Mestrado – Policopiada)
- Santos, Sérgio M.. (2009) – “Análise comparativa dos processos europeus para a avaliação e certificação de sistemas internos de

garantia da qualidade.” Lisboa, Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior - A3ES, Documento de Trabalho (Versão1.0)

- Santos, Sérgio M. (2003) – “Soluções de controlo externo no sistema de acção social: reflexões”. In: IGCES/ MCES, pp. 93-96
- Sarmiento, Manuel J. (1997) – *Lógicas de acção: estudo organizacional da escola primária*. Braga, Universidade do Minho (Tese de Doutoramento – Policopiada)
- SEAV – Secção Especializada de Avaliação do SCI/IGF/Ministério das Finanças – *Glossário*. Lisboa, Ministério das Finanças
- Sergiovani, Thomas e Starrat, Robert (1978) - *Novos padrões de supervisão escolar*. São Paulo, Editora Pedagógica e Universitária
- Silva, Manuela e Tamen, Isabel (1981) - *Sistema de Ensino em Portugal*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian
- Stufflebeam, D. L. e Shinkfield, A. J. (1993) - *Evaluación sistemática: Guía teórica y práctica*. Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica.
- Stufflebeam, D. L. et al. (1971) – *Educational evaluation and decision making*. Itaca, Peacock
- Sumpf, Joseph e Hugues, Michel (1973) - *Dictionnaire de Sociologie*. Paris, Librairie Larousse
- Toffler, Alvin (1984) – *A terceira vaga*. Lisboa, Lisboa, Editora Estampa
- Tomaz Escudero (s/d): “Indicadores – informacion estratégica para el sistema universitario español” (Policopiado)
- UNESCO (2009) - *As novas dinâmicas do ensino superior e pesquisas para a mudança e o desenvolvimento social*. Paris, UNESCO, Julho 2009
- UNESCO (1998) – *L’enseignement supérieur au XXIème siècle: visions et actions*. Paris, Unesco
- UNESCO-Comissão Internacional sobre a Educação para o século XXI”. Coord.- Delors (1996) - *A educação: um tesouro a descobrir*. Porto, ASA
- UNESCO (1985) - *La démocratisation de l’éducation (Document de travail et compte-rendu des débats d’un colloque international)*. Paris, Unesco (Policopiado)

- UNESCO/CEPES, (2004) – “Réflexions thématiques sur l’Enseignement Supérieur”. In: *L’Enseignement supérieur en Europe*. Vol. XXIX, 4
- USAID/CIGM (2007) – *Project de gouvernance local au Maroc – Manuel d’audit interne pour les Inspections Générales des Ministères*. Maroc, CIGM/USAID/RTI/KPMG
- Vaizay, John (1967) – *La educación en el mundo moderno*. Guadarrama, Madrid
- Worseley, Peter.1977 - *Introdução à sociologia*. Lisboa, Publicações Dom Quixote (3ª edição)
- Yvan Verbauwhede - “Trusting schools, customising inspection”, OOG Voor Kwaliteit –Onderwusinspectie: In: http://www.sici-inspectorates.eu/en/members/contacts_of_inspectorates

Fontes Web

IIPE – UNESCO

- <http://www.iiep.unesco.org/>
- <http://www.iiep.unesco.org/research/governance-and-management/higher-education-systems.html>

IREDU Université de Dijon

- <http://iredu.u-bourgogne.fr/>
- <http://iredu.u-bourgogne.fr/publications/collections-de-liredu/38-documents-de-travail-de-liredu.html>
- <http://iredu.u-bourgogne.fr/publications/publications-des-chercheurs.html>

SICI - The standing international conference of inspectorates

- <http://www.sici-inspectorates.eu/en/activities/SIA>

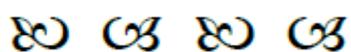
OFSTED

- <http://www.ofsted.gov.uk/>

SACMEQ – Southern and Eastern Africa Consortium For Monitoring Education Quality

- <http://www.sacmeq.org/>

- <http://www.sacmeq.org/education-mozambique.htm#country>
UNESCO
- <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001897/189759e.pdf>
Outros
- http://www.ireg-observatory.org/index.php?option=com_content&task=view&id=4&Itemid=7
- http://www.adide.org/index.php?option=com_content&task=view&id=23&Itemid=43



ANEXOS

I “O Papel da Inspeção para a melhoria da prestação de serviços de educação no Ensino Superior”

Termos de referência

1. Introdução

Inspeção é o órgão de controlo do funcionamento das instituições Públicas ao nível central e local. A formação e capacitação dos inspectores deve ser vista como um instrumento fundamental para assegurar o cumprimento da lei e a observância das normas administrativas que regem as instituições de educação em geral e do ensino superior em particular.

Em resposta à solicitação do Ministério da Educação (MINED), o Instituto Superior de Administração Pública (ISAP) organiza o Curso Executivo sobre “O Papel Da Inspeção Para A Melhoria Da Prestação De Serviços De Educação No Ensino Superior” para Inspectores ao nível central e Provincial.

A finalidade do curso é promover a harmonização dos métodos de trabalho dos inspectores da educação em busca da melhoria do desempenho da inspeção na área do ensino superior. O Curso enquadra-se nos esforços que o MINED tem vindo a desenvolver com vista a introduzir melhorias na qualidade dos serviços prestados pelo ensino superior ao público.

O curso, oferecerá aos participantes a possibilidade de:

Consolidação de princípios e conceitos relacionados com inspeção, com maior enfoque para a fiscalização das actividades educacionais e auditoria interna.

Reflexão sobre o papel da inspeção para a promoção da transparência e prestação de contas, tendo em vista a melhoria da prestação de serviços públicos.

Partilha de experiências práticas de inspecção das actividades educacionais buscando os melhores métodos do trabalho que assegurem que as actividades de inspecção contribuam para a melhoria do processo de ensino e aprendizagem.

A formação vai decorrer na Cidade de Maputo, com duração de 3 dias.

2. Objectivos

2.1. Objectivos gerais

Contribuir para a melhoria do desempenho da inspecção do MINED no âmbito da aplicação das normas e leis da inspecção na educação

Promover a harmonização dos métodos de trabalho, provendo conhecimentos técnico-científicos, habilidades e capacidades que permitam aos Inspectores desempenhar as suas responsabilidades de inspecção interna no ensino superior.

2.2. Objectivos específicos

Desenvolver as competências necessárias na área de inspecção para dinamizar as actividades de ensino e aprendizagem como um processo formativo.

Identificar princípios e valores que promovam atitudes comuns na inspecção, tendo em vista a profissionalização da inspecção do MINED.

Promover a reflexão e análise crítica sobre o funcionamento da inspecção da educação no geral identificando as mudanças necessárias para que possa agir de forma eficiente, contribuindo para a melhoria do desempenho do MINED.

3. Resultados esperados

Uma acção harmonizada na Inspeção no ensino superior.

Incrementado o grau de profissionalismo na inspeção do MINED

Inspeção isenta de tentativa de corrupção

4. Temas e conteúdos

4.1 Inspeção e a melhoria da prestação de serviços

Inspeção da Educação no Geral

Contribuição da Inspeção para a melhoria da prestação de serviços;

Importância da inspecção da educação;

O papel da inspecção na observação da Ética e profissionalismo no ensino superior;

Desafios da inspecção no contexto do ensino superior;

Comunicação e relacionamento interpessoal e institucional.

4.4. Ética e Deontologia Profissional

Princípios éticos e deontológicos na actividade inspectiva

Princípios e valores e atitudes que a inspecção deve promover no ensino superior

5. Metodologia do trabalho

Os participantes ao curso são Docentes das várias universidades de Moçambique seleccionados para formar uma equipa de trabalho de inspectores de educação para o ensino superior, sendo que uns possuem uma experiência de trabalho mais larga do que outros, e outros beneficiaram de capacitação em matéria de inspecção da educação no geral, mas a maioria não tem esta preparação.

Tendo em conta o perfil dos participantes, a orientação das sessões será feita assumindo o pressuposto de que todos os participantes possuem experiência e preparação diferenciada para a prática do trabalho de inspecção.

Assim, os conteúdos propostos serão abordados na perspectiva de consolidação e partilha de conhecimentos e experiências práticas, relacionadas com os conceitos e princípios relacionados com a inspecção, fazendo uma análise crítica da acção actual da inspecção do MINED, em busca das melhores estratégias para potenciar as boas

práticas e corrigir aquelas que não sejam ajustadas à promoção da melhoria da prestação de serviços na educação.

Cada uma das sessões do curso deverá proporcionar condições para a:

Análise crítica das práticas actuais, identificando os bons exemplos e as melhores formas para enfrentar os desafios da inspecção.

Identificação das práticas ideais na acção da inspecção do MINED, potenciando os bons exemplos e enfrentando os desafios que a actividade inspectiva coloca.

Construção de ideias comuns sobre a eficiência da inspecção no cumprimento da missão do MINED.

Assim sendo, a metodologia a usar durante o curso deverá ser participativa, abrindo espaço para que as principais aprendizagens sobre as melhores práticas de inspecção sejam construídas a partir das experiências e conhecimentos anteriores dos participantes e dos princípios e objectivos que orientam a acção do MINED.

Cada sessão será orientada por um Facilitador a quem cabe: introduzir o tema, fazer a gestão das discussões e do tempo e garantir que, na abordagem de cada conteúdo, os participantes tenham a oportunidade de analisar e reflectir as suas experiências do dia a dia, relacionando-as com as práticas ideais, sistematizar as principais aprendizagens a reter das actividades realizadas durante a sessão.

Os Facilitadores responsáveis pela condução de cada sessão serão apoiados por dois co-facilitadores que prestarão todo o apoio pedagógico-metodológico que for necessário e ajudarão a dinamizar a realização das tarefas de aprendizagem.

As apresentações e os debates servirão para a consolidação do princípio de que a aprendizagem permanente e a análise crítica e reflexão sobre a acção são uma estratégia fundamental para a melhoria do desempenho individual e institucional.

Além de orientar as sessões, conforme indicado acima, cabe aos facilitadores responsáveis pela orientação das sessões, com apoio dos co-facilitadores,

Elaborar o plano da sessão que vão orientar;

Preparar os materiais de consulta e as actividades práticas a realizar durante a sessão Propor questões/tarefas a integrar no trabalho de avaliação final bem como a chave de correcção;

Apresentar o resultado de avaliação das matérias abordadas na sessão sob sua orientação.

6. Avaliação

Durante as sessões, a avaliação do desempenho dos participantes no curso será feita analisando-se a sua participação em termos de qualidade e consistência das suas intervenções, e resultado das tarefas realizadas no local de trabalho apresentado nas sessões. Além disso, será objecto de avaliação a capacidade de relacionar as matérias em debate com a realidade prática do trabalho da inspecção no MINED.

A informação geral sobre o desempenho dos participantes será reportada pelos facilitadores aos co-facilitadores, para constarem das sínteses diárias e do relatório do curso.

A avaliação do processo de formação será feita através de uma Ficha de Avaliação a ser preenchida pelos participantes no final da última sessão. Além disso, haverá momentos de análise do percurso, no fim do dia ou no início dos trabalhos do dia seguinte.

A informação das Fichas de Avaliação será usada na elaboração do relatório final do curso a ser produzido pela coordenação do curso.

7. Data e duração da formação

A formação terá lugar em Maputo, na primeira semana de Março de 2012, com uma duração total de 21 horas, respeitando o seguinte horário:

Período da manhã: 08:30 – 13:00 h, com um intervalo de 30 minutos, das 10:30 às 11:00 h.

Período da tarde: 14:00 – 16:30 h

8. Participantes: 25 candidatos

9. Intervenientes

10. Organização Geral do curso

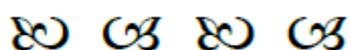
Responsabilidade das instituições envolvidas na preparação, implementação e avaliação do curso:

MINED – Orientação geral; Financiamento do curso;

ISAP – Organização e coordenação pedagógica do curso;
Organização dos aspectos logísticos;

Maputo, 10 de Fevereiro de 2012

Maputo, 04 de Junho de 2013



II. Guide Audits de la qualité 2013/14 OAQ94

Valeurs fondamentales des audits suisses de la qualité

Dans les universités suisses, les audits de la qualité ont lieu dans le cadre d'un partenariat entre tous les participants et sont fondés sur les valeurs et maximes suivantes:

– Confiance

Les relations entre les universités suisses et leurs organes de tutelle ainsi que celles avec les représentants de la politique nationale de l'éducation reposent sur la confiance mutuelle.

– Autonomie et responsabilité

Grâce à leur autonomie, les universités suisses assument la responsabilité de l'assurance qualité interne de leur enseignement, de leur recherche et de leurs prestations de services.

– Subsidiarité

Les universités ainsi que leurs organes de tutelle délèguent les compétences de décision et les responsabilités qui en découlent là où le savoir et la compétence requis existent.

– Participation

Les universités intègrent les groupes compétents dans leurs processus de décision à leurs niveaux respectifs.

Le succès et la performance des universités sont fondés sur ces valeurs et maximes. C'est par celles-ci qu'elles déploient leurs forces et particularités uniques dans les secteurs de l'enseignement, de la recherche et des prestations de services. Les audits de la qualité servent ainsi en premier lieu au renforcement de la culture de la qualité et au

développement du système d'assurance qualité et, en second lieu, à l'établissement de rapports à leurs organes de tutelle et aux représentants de la politique nationale de l'éducation.

Rapport d'auto-évaluation

La phase d'auto-évaluation dure généralement de quatre à six mois. Lors de cette phase, la haute école universitaire rédige son rapport d'auto-évaluation. Le noyau de ce rapport d'auto-évaluation est constitué par l'appréciation du degré de conformité aux critères de qualité (cf. annexe B). Le rapport d'auto-évaluation devrait contenir toutes les informations importantes relatives à la procédure, notamment les informations suivantes:

- présentation de la haute école universitaire (profil, sites, chiffres-clés);
- présentation du système d'assurance qualité à tous les niveaux de la haute école universitaire (p. ex. direction de la haute école, faculté / domaine et filière d'études), ainsi que le degré de son implémentation;
- présentation du suivi des recommandations de l'audit de la qualité de 2007/2008 par la haute école universitaire;
- évaluation des critères de qualité;
- présentation des points forts et des points faibles par rapport aux critères de qualité et des possibilités de développement.

L'auto-évaluation sert de base aux expertes et aux experts pour la visite sur place et leur évaluation des critères de qualité. C'est pourquoi le rapport, en plus d'être descriptif, doit aussi contenir des aspects analytiques. Dans cette optique, l'analyse des points forts et des points faibles revêt également une importance primordiale et prend en compte les perspectives des différents groupes-clés des membres de l'université cités ci-dessus ainsi que des unités de l'organisation de l'université (p. ex. facultés, départements, filières d'études, etc.).

III. Critères de qualité⁹⁵

I. Stratégie d'assurance qualité

1.1 La haute école universitaire définit sa stratégie en matière d'assurance qualité et la rend publique. Cette stratégie contient les grandes lignes d'un système d'assurance qualité qui vise à assurer et à améliorer de façon continue la qualité des activités de la haute école et à promouvoir le développement d'une culture de la qualité.

1.2 Le système d'assurance qualité intègre les domaines suivants: gouvernance, enseignement et recherche, ainsi que les services et ressources y relatifs.

1.3 Les processus d'assurance qualité sont définis et prévoient la participation de tous les membres de la haute école universitaire, en particulier des étudiants. Les responsabilités en matière de qualité et d'assurance qualité sont transparentes et assignées clairement.

II. Gouvernance

2.1 Le système d'assurance qualité constitue un volet à part entière de la stratégie globale de la haute école universitaire et soutient son développement.

2.2 Le système d'assurance qualité contribue de manière systématique à fournir une information quantitative et qualitative pertinente et récente sur laquelle la haute école universitaire s'appuie pour prendre des décisions stratégiques (notamment en matière de recherche, d'offres d'études, d'engagement et de promotion du corps enseignant).

2.3 La haute école universitaire encourage et évalue l'égalité des chances et l'égalité de traitement entre les sexes.

III. Enseignement

3.1 Le système d'assurance qualité prévoit l'évaluation périodique des activités d'enseignement et des services y relatifs. Les processus

⁹⁵ Annexe B: Critères de qualité du réseau Qualité et standards de qualité selon les directives pour l'assurance qualité de la CUS

qualité intègrent l'évaluation périodique des enseignements, des cursus et des filières d'études et des résultats obtenus dans le domaine de l'enseignement.

3.2 Les procédures d'évaluations des prestations des étudiants sont périodiquement évaluées.

3.3 La haute école universitaire dispose de ressources et d'infrastructures suffisantes et adaptées pour soutenir l'apprentissage des étudiants. Elles sont périodiquement évaluées. Guide Audits de la qualité 2013/14 22 / 40

IV. Recherche

4.1 La haute école universitaire dispose de processus qualité pour ses activités de recherche et les services y relatifs.

4.2 Les processus qualité intègrent l'évaluation périodique des résultats obtenus dans le domaine de la recherche.

V. Recrutement et développement du personnel

5.1 La haute école universitaire dispose de mécanismes garantissant la qualification de l'ensemble de son personnel dans les domaines de l'enseignement et de la recherche (recrutement, promotion, formation continue).

5.2 Les processus qualité intègrent l'évaluation périodique du corps enseignant.

5.3 La haute école universitaire encourage le développement de carrière de la relève scientifique.

VI. Communication interne et externe

6.1 La haute école universitaire veille à ce que les dispositions correspondant aux processus d'assurance qualité soient connues du personnel et des étudiants.

6.2 La haute école universitaire assure un retour transparent d'information sur les procédures et les résultats des mesures d'assurance qualité auprès des groupes concernés au sein de la haute école universitaire.

6.3 La haute école universitaire publie régulièrement une information objective sur les filières d'études et les diplômes qu'elle offre.



Jorge Carvalho Arroteia (1947) – Licenciado em Geografia (Universidade de Lisboa), Doutor e Agregado em Ciências Sociais pela Universidade de Aveiro, onde exerceu funções docentes (Professor Catedrático do Grupo 2 – Educação). Aposentado em Outubro de 2008.

É autor de diversos estudos relacionados com a Geografia Humana, a Emigração Portuguesa e Análise Social e Administração da Educação. Para além da docência e da investigação nesta Universidade, participou em órgãos científicos da UA e de outros estabelecimentos de ensino superior, universitário e politécnico e no processo de avaliação deste subsistema de ensino. Desempenhou funções de Direcção em serviços centrais do Ministério da Educação (Direcção-Geral do Ensino Superior e Inspeção Geral da Educação) e do Ministério da Ciência e do Ensino Superior (Inspeção-Geral).

Fundador e coordenador científico da Emigrateca portuguesa. Consultor para a área de Educação & Desenvolvimento.

Contacto: arroteia@ua.pt

