

CAPÍTULO 3

Caracterização Geral e Educacional do Brasil e de Portugal

Aprender a pensar é buscar a independência mental, com base em valores que dignifiquem o ser humano.

Jacques Marcovitch/Brasil (1998)

...a universidade encontra-se, hoje, em Portugal, no centro das tensões transformadoras da comunidade nacional.

Ministro Roberto Carneiro/Portugal (1990)

Sistema de Avaliação do Ensino Superior do Brasil e de Portugal

O Provão faz parte dessa estratégia de valorizar o ensino superior.

Paulo Renato Souza/Brasil (1998)

A consolidação do processo de avaliação passa necessariamente pela interiorização de uma cultura de qualidade que cruze horizontalmente todas as actividades das instituições de ensino superior.

Sérgio Machado dos Santos/Portugal (1999)

A Caracterização e o Papel do CRUB e do CRUP

“...da ação do Conselho espera obter-se maturidade para as instituições universitárias brasileiras.”

Reitor Miguel Calmon/CRUB (1966)

“...a importância futura deste órgão será comandada fundamentalmente pela evolução da política ministerial e da legislação no tocante justamente ao tema da autonomia universitária.”

Reitor António de A. Ferrer Correia/CRUP (1979)

• Introdução

Este capítulo abordará três tópicos que incluem a descrição e a caracterização de alguns itens essenciais para a análise futura dos dados empíricos. O primeiro tópico tem por objetivo uma caracterização dos dois

países em estudo na sua abrangência social, econômica, política e educacional. Este tópico contém uma breve caracterização do país e uma descrição do sistema educacional, finalizando com as relações externas que os países estabelecem nesse âmbito.

O segundo tópico é uma descrição dos sistemas de avaliação que estão em vigor em ambos os países, contando com a sua evolução histórica, a apresentação de alguns dados do seu desenvolvimento e, por fim, o quadro atual. O último tópico aborda a caracterização e o papel que os Conselhos de Reitores das Universidades de ambos os países vêm desempenhando, ao longo dos anos, no contexto do ensino superior de cada país.

BRASIL

• Caracterização Geral

O Brasil é um país que possui cerca de 165¹ milhões de habitantes, ocupa uma área de 8.5 milhões de Km² e é composto por 26 Estados e um Distrito Federal. Localiza-se na América do Sul e, neste contexto, é considerado um dos países mais fortes ao nível econômico. No entanto, no âmbito mundial, encontra-se na categoria dos países em desenvolvimento.

O país - que do Império passou para a República e que desta passou para o regime militar devido ao golpe de 1964², permanecendo neste período durante vinte anos, antes de retornar à democracia - sofreu grandes alterações no seu contexto econômico, social, político e educacional. Durante este período, o país foi governado por Ministros Militares rígidos e autoritários, e, assim como ocorreu um grande progresso na economia brasileira, processou-se também um agravamento dos problemas sociais.

¹ 165.174.013 – Dado do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 27/01/2000.

² O golpe de 1964 aconteceu em 31/03/64, quando o comandante do segundo exército e o seu colega enviaram uma carta ao Presidente da República exigindo a sua renúncia. Em 01/04/64, o Presidente, João Goulart, foi deposto, assumindo temporariamente a presidência o chefe do congresso. A partir de então, a imprensa foi censurada, militares foram presos, mandatos políticos foram cassados e deu-se início às revogações de atos institucionais que reformularam totalmente a Constituição Nacional, principalmente na ordem do tripé: político, social e econômico (*1964: Golpe ou Revolução?*, Vítor Schwartz: 2000).

Na década de 80 teve início a reorganização da sociedade civil e a redemocratização do país. A legislação de maior alcance, considerada o ponto alto desta nova consciência, foi a Constituição de 1988. Esta nova Carta apareceu com o objetivo de tentar resolver as questões dos valores de desigualdades sociais, liberdade, direitos iguais, justiça e qualquer tipo de discriminação. Em relação à educação, a Constituição garantiu igualdade de condições, liberdade de aprender, pluralismo de idéias, gratuidade do ensino nas escolas oficiais, valorização dos profissionais do ensino, gestão democrática e qualidade do ensino. Neste sentido, Célio da Cunha (1995) afirma que esta Carta consignou alguns avanços no plano de responsabilidades em relação à educação, referentes aos deveres das três instâncias do poder público: a União, os Estados e os Municípios.

O Brasil é um país que apresenta grandes contrastes, uma vez que é possível observar, ao mesmo tempo, um bom desenvolvimento ao nível econômico - inclusive com um crescimento notável em alta tecnologia - e uma grande desigualdade na área social e na educação.

Entre 1985 e 1995, a população do país cresceu cerca de 1,6% e, nesse último ano, a percentagem de pessoas que viviam no meio urbano era de 78%. Este índice indica que a população que vive no meio rural é baixa, originando uma superlotação nos centros urbanos, sendo os mais atingidos os centros de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Com isto, os grandes e os médios centros urbanos são invadidos por uma população que chega em busca de trabalho, sem condições básicas mínimas de qualidade de vida.

Neste contexto e envolvendo também o meio rural, um dos males que atinge o país é a mortalidade infantil. Esta taxa alcançou, em 1995, o número de 42 crianças por cada mil nascimentos, considerando o período compreendido desde o nascimento até a criança completar um ano de idade^{3/4}. A principal razão do aumento deste índice é a falta de condições mínimas e

³ World Education Report: Teachers and teaching in a changing world, UNESCO, 1998 e Revista *Veja* de 07/10/98.

⁴ Salienta-se que estas comparações verificam-se somente ao nível europeu.

básicas que uma criança recém-nascida necessita e que as famílias não conseguem oferecer.

Embora a expectativa de vida tenha vindo a subir nos últimos anos, esta é ainda considerada baixa entre os países da América do Sul, sendo, nos anos de 1995 e 1996, a média de idade de 67 anos. Acrescenta-se que somente a Bolívia [62] e a Guiana [64] se encontram com índices abaixo dos do Brasil (Unesco, 1998).

Em relação à economia, entre 1940 e 1980, o país expandiu a sua economia catorze vezes, resultando em grandes índices de desenvolvimento. Ao nível internacional, é o primeiro produtor de laranjas, cana-de-açúcar e café; posiciona-se no segundo lugar na produção de cacau, soja e mandioca, e no terceiro como produtor de milho⁵. Considerando ainda o seu desenvolvimento no campo da indústria e da mineração, o Brasil é a nona economia do mundo e o décimo produto interno bruto do mundo (José Martins Filho, 1997:46-47).

Porém, a inflação é um dos primeiros componentes a afetar o desenvolvimento deste quadro. A inflação atual acumulada no mês de Dezembro de 1999 foi de 20,1%⁶ e as taxas de inflação, na última década, conforme o INPC-IBGE (Índice Nacional de Preços ao Consumidor⁷ do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) variaram entre 1585,18%, em 1999, e 2,49%, em 1998. Esta grande alteração deve-se à implantação do Plano Real, que modificou amplamente o sistema econômico, possibilitando o início de um controle do índice de inflação. O Plano Real foi o Programa de Estabilização Econômica aplicado no Brasil em 01/07/94, quando o país estava passando por uma fase de superinflação - mais de mil⁸ por cento ao ano

⁵ Adiciona-se a isto o fato do país ser o quarto produtor de carne, aves e ovos de galinha, o sétimo de cereais em geral e o oitavo de leite. (José Martins Filho, 1997: 46-47).

⁶ Fonte: Índice Geral de Preços de Mercado da Fundação Getúlio Vargas (IGP-M da FGV).

⁷ Este índice mede a variação de preços de produtos e serviços em função do consumo de famílias com renda mensal de 1 a 8 salários mínimos. Salário mínimo = R\$ 130,14 em 1998, R\$ 136,00 em 1999 e R\$ 151,00 em 2000 (Fundação Getúlio Vargas - 1999).

⁸ Em 1992 só havia quatro países com a inflação maior do que mil por cento: a Rússia, a Ucrânia, o Zaire e o Brasil.

- e o Governo resolveu então tomar uma atitude mais drástica para combater este mal que estava desestabilizando o país.

O Plano Real foi concebido com três objetivos fundamentais: o controle da inflação; um crescimento sustentado, com mudança estrutural e aumento da produtividade média da economia; e a melhoria continuada das condições de vida da maioria da população brasileira. Este Plano mantém-se atualmente em atividade, ingressando já no seu sexto ano de vida e investindo em grandes perspectivas para levar o país ao necessário desenvolvimento econômico e social.

A taxa de emprego e desemprego, em 1996, envolvendo todos os níveis de educação, foi da seguinte ordem: entre as idades de 15 a 19 anos, foi de 46,3% de emprego contrapondo 14,5% de desemprego; entre os 20 e os 24 anos, foi de 66% contra 10,1% de desemprego; e entre os 25 e os 29 anos, foi de 70,6% contra 6,6% de desemprego. É possível observar que o índice de emprego cresce conforme o aumento da idade e, ao mesmo tempo, decresce o índice de desemprego nestas mesmas faixas etárias.

Em 1998, a taxa de desemprego alcançou o índice de 6,3%; em 1999, o índice foi de 7,6% e, em 2000, segundo um estudo realizado pelo IBGE nas seis principais regiões metropolitanas⁹, em Fevereiro, a taxa estava em 8,2%. No entanto, os economistas afirmam que este número é um reflexo do passado e que o desemprego é um dos indicadores que mais demoram a reagir à recuperação econômica, acrescentando ainda que a economia do país está a recuperar.

Conforme se referenciou anteriormente, o Brasil é um país de contrastes, sendo inclusive mencionada, muitas vezes, a existência de vários “Brasis” dentro do Brasil. Esta denominação deve-se às desigualdades marcantes dentro do próprio país, em relação aos demais países da América Latina e relativamente ao resto do mundo. Este quadro confirma-se através do

⁹ São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Recife e Porto Alegre.

relatório da Organização das Nações Unidas (ONU) de 1996, onde o Brasil ficou classificado no 63º lugar no “ranking” da qualidade de vida.

Recentemente (1998), o Diretor do Programa Regional da Organização das Nações Unidas para a América Latina, Bernardo Kliksberg, afirmou que o Brasil continua sendo o campeão em desigualdade social, tendo como uma das cifras mais otimistas a de que 40% da população está na faixa da pobreza. Segundo o mesmo, há estudos que indicam que, em 2010, caso sejam mantidas as atuais políticas sociais “insuficientes”, o Brasil poderá ter cerca de 70% da população mergulhada numa situação de pobreza e miséria. Além disto, ele reforça que a desigualdade social é considerada um entrave para o desenvolvimento econômico do país.

O ambiente educacional é outro grande influenciador no desenvolvimento do país e apresenta variações conforme o nível de ensino. Com o objetivo de caracterizar um pouco mais a evolução e o desenvolvimento do país nesta área, abordar-se-ão alguns vetores delineadores.

• **Localização Educacional**

No âmbito educacional, os índices variam conforme o nível de formação, sendo possível observar maiores índices de frequência na educação básica, ocorrendo um afunilamento neste número quando se aproxima do ensino superior. Atualmente, cerca de 55% das crianças da educação primária frequentam a pré-escola, contra 20% de há vinte e cinco anos atrás. Este aumento, num espaço de vinte e cinco anos e ainda dentro de um ensino não obrigatório, é considerado de grande expansão e tem sido rápido e eficaz.

No nível seguinte - a educação primária (ensino fundamental), o índice de matrícula aumenta. Porém, este nível, que tem a duração de 8 anos, é acompanhado de vários aspectos preocupantes para o seu desenvolvimento, sendo um deles a repetência¹⁰. No ano de 1995, o índice de repetentes

¹⁰ Esta expressão significa retenção ou reprovação dos alunos.

alcançou 18%, baixando para 15% no ano de 1998, representando uma reprovação de cerca de 5 milhões de estudantes por ano. Os especialistas da área em questão preocupam-se muito com esta situação e têm tentado encontrar novos programas e novas abordagens de ensino. O governo vem também desenvolvendo várias ações para combater este problema.

Além disto, um outro problema que atinge a escolaridade básica brasileira é o abandono dos bancos escolares antes do seu término regular. De 1992 a 1996, este abandono caiu de 13,4% para 8,8%. No entanto, representa, ainda assim, um número de 2,4 milhões de crianças sem estudos¹¹. Vale a pena ressaltar que o motivo principal desta ocorrência é a necessidade destas crianças terem de trabalhar para auxiliar no rendimento familiar.

Neste sentido, os dois principais problemas que assolam a formação básica das crianças e dos jovens brasileiros são a repetência e o abandono¹². Com o objetivo de resolver este problema da não freqüência, resultando no abandono do ensino fundamental por crianças dos 7 aos 14 anos que deveriam estar nas escolas, o Ministério da Educação, em Setembro de 1997, lançou o programa "Toda a criança na Escola". No âmbito deste programa, foi criada a "Semana Nacional de Matrícula", que tinha como intenção matricular o maior número possível de crianças, com o objetivo de baixar de 2,7 milhões para 1,5 milhões o número de crianças sem escola^{13/14}. Segundo o Ministro da Educação, Paulo Renato Souza, esta "Semana" tinha o objetivo de fazer a "raspa do tacho", atingindo o índice de 95% das crianças brasileiras na escola¹⁵. Portanto, o desafio atual é manter a criança na escola e com sucesso uma vez que o sistema de acesso já está garantido. No próximo

¹¹ Folha de São Paulo de 01/02/98.

¹² Todos os anos, em cada 100 alunos, 34 repetem o ano, 5 abandonam em definitivo e 18 suspendem os estudos com a intenção de retornar no período seguinte. Com isto, o índice de distorção alcança os 60% de estudantes atrasados em relação à série em que deveriam estar.

¹³ Dados de 1998, fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

¹⁴ O ensino fundamental reúne cerca de 34 milhões de estudantes.

¹⁵ As percentagens, nas escolas, de crianças dos 7 aos 14 anos, desde 1950, foram: 1950 = 36,2%; 1960 = 45,4%; 1970 = 67,1%; 1980 = 80,4%; 1991 = 86,1% e 1996 = 90,8%.

nível educacional - o secundário - que tem a duração de três anos, a percentagem de matrícula é de 45%.

Neste quadro, o número total de anos para completar os dois primeiros níveis educacionais, sem contar com o pré-primário que é opcional, é de 11 anos. As estatísticas apresentam-se dentro da média, sendo que o índice do ano de 1995 é de 11.1 anos. Segundo o relatório da OCDE¹⁶ de 1998, referenciando-se a dados de 1996, a percentagem da população com idade de 25 a 34 anos que completou o ensino secundário foi cerca de 32% e, entre os 55 e os 64 anos, foi de 12%.

Nesta linha, a previsão, para a próxima década, de jovens que entrarão no mercado de trabalho com o diploma do ensino obrigatório e o ensino médio nas mãos é de 19,8 milhões de jovens¹⁷. Embora este seja um número alto, não é o suficiente para transformar o perfil da força de trabalho brasileira.

No ensino superior, o índice de alunos alcança os 3% da população. Este número é considerado um grande passo, considerando que o índice registrado nos últimos anos era de 1% da população. Verificando, portanto, esta evolução desde o ensino pré-primário até o ensino superior, é possível concluir que ocorre nitidamente, um afunilamento desta população de estudantes.

Neste contexto, há um outro componente que afeta o desenvolvimento geral do país: o analfabetismo. Acabar com o analfabetismo é uma meta prioritária que o Brasil tem no seu programa de desenvolvimento, visto que as taxas apresentadas ainda demonstram altos índices. A taxa de analfabetismo de pessoas com idades acima dos 15 anos, no ano de 1980, era de 25%, em 1990, de 19%, e em 1996, este índice baixou para 17%. É possível verificar já uma pequena baixa e os dois principais motivos responsáveis por esta baixa são o envelhecimento da população e a ampliação

¹⁶ Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico.

¹⁷ Folha de São Paulo:1998.

gradual da taxa de escolarização. No entanto, numa comparação com os países vizinhos do Brasil, como o Paraguai, a Argentina e o Uruguai, que possuem as taxas de analfabetismo de 8%, 4% e 3% respectivamente, verificar-se-á que o país tem ainda um longo caminho a percorrer.

Quanto a este aspecto, o governo vem desenvolvendo iniciativas e ações com o objetivo de combater o analfabetismo e melhorar o ensino fundamental do país. Uma das ações compreende o Plano Nacional de Educação, que, com o objetivo de erradicar o analfabetismo absoluto, criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (conhecido como Fundão). Este documento, aprovado em Dezembro de 1996 através da emenda constitucional n.º14, previa que, até ao final da década¹⁸ (2008), o Brasil não deveria ter mais analfabetos. Porém, conforme os dados nacionais, esta meta mudará provavelmente para o ano de 2012, devido à dinâmica de atuação.

A linha central deste Fundão determina que 15% da arrecadação fiscal de todos os Estados e Municípios deve ser investida no ensino fundamental e que a verba de cada fundo será distribuída segundo o número de alunos atendidos. Esta emenda determina ainda que 60% desses recursos sejam investidos nos professores deste nível de ensino¹⁹. Dentro deste quadro de qualificação de professores, uma outra ação desenvolvida consiste no documento denominado "Referencial Pedagógico-Curricular para a Formação de Professores da Educação Infantil e Séries Iniciais do Ensino". Este documento estabelece os requisitos que os docentes devem ter para atuar na profissão e faz parte dos planos governamentais na área de formação de professores, que tem no seu cerne a intenção de lançar o país na vanguarda da educação mundial (Folha de São Paulo: 1998).

Outra iniciativa do MEC foi o "Programa Nacional Biblioteca da Escola", que atende cerca de 20 mil escolas públicas, onde serão criadas

¹⁸ Este foi o motivo porque ficou conhecido como a 'Década do Ensino Fundamental'.

¹⁹ Esta é a razão de constar no título da emenda a "Valorização do Magistério".

bibliotecas com 206 volumes em cada. Estas bibliotecas, além de atenderem os alunos das escolas, estão também abertas à comunidade, que poderá ter acesso às obras de literatura clássica, prosa, poesia, dicionários, atlas e enciclopédias.

Acrescenta-se que, atualmente, as organizações não governamentais (ONGs) e a iniciativa privada têm vindo a atuar através de trabalhos e programas, com o objetivo de baixar o índice de analfabetos no país. De uma forma geral, estas organizações põem em prática as políticas determinadas pelo governo e, em muitas regiões, começam a alcançar bons resultados. Dentre estas organizações pode citar-se o Instituto Brasileiro de Estudos e Apoio Comunitário (Ibeac); o Telecurso 2000 (Fundação Roberto Marinho); a FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo), e a Comunidade Solidária.

No que diz respeito à aplicação econômica na educação, o Brasil designou, em 1995, cerca de 5% do GDP²⁰ (Gross Domestic Product ou PIB – Produto Interno Bruto) para gastos em todos os níveis de educação, sendo 3,5% para o ensino primário e secundário e 1,2% para o terceiro grau. Estas quantias são consideradas baixas devido ao quadro que o país apresenta. Além disto, é reforçada a questão da necessidade de haver uma política estável de investimentos educacionais, designando as dotações conforme os desafios e as necessidades diferenciadas das regiões do país, dando prioridade às consideradas mais pobres.

• **Abordagem Educacional Sistema Educativo Brasileiro**

De acordo com a Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional²¹, a educação escolar é composta pela educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e pela educação superior.

²⁰ O GDP, em 1995, era de 631.662 milhões de reais – Relatório da OECD de 1998.

²¹ Lei n.º 9.394 de 20 de Dezembro de 1996, publicada no Diário Oficial da União de 23/12/96.

Dentro da educação básica, a educação infantil é oferecida em creches e pré-escolas e compreende o desenvolvimento integral da criança até aos seis anos de idade. O ensino fundamental possui uma duração mínima de oito anos, tem caráter obrigatório e é gratuito na escola pública. O terceiro integrante da educação básica - o ensino médio - tem a duração mínima de três anos e, após o término deste período, o aluno encontra-se apto para prestar exames de acesso ao ensino superior. O ensino superior é caracterizado como universitário, porém há algumas divisões dentro desta categoria. As instituições de ensino superior podem ser universidades, que desenvolvem as suas atividades baseadas no tripé ensino, pesquisa e extensão, ou centros universitários, que dedicam as suas atividades ao ensino, embora tenham também alguma inserção na pesquisa e na extensão. Além disto, há instituições de ensino superior como Institutos Superiores, Faculdades Integradas e Escolas Superiores. Esta divisão será mais detalhadamente explicada quando da abordagem dos tipos de instituições de ensino superior existentes.

Além da existência desta seqüência linear e regular, o sistema de ensino brasileiro possui a educação profissional, a educação para jovens e adultos e a educação especial. A primeira é destinada a alunos matriculados ou egressos do ensino fundamental, médio ou superior e aos trabalhadores em geral; a segunda é para jovens e adultos que não tiveram oportunidade de continuar os estudos regulares na idade própria; e a terceira é para educandos portadores de necessidades especiais.

A educação é da responsabilidade da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, devendo estes organizar, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino (art.8º, Título IV). Nesta perspectiva, a educação é "...inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, o seu preparo para o exercício da cidadania e a sua qualificação para o trabalho" (Art.2º, Título II).

No seio desta organização, os Municípios são responsáveis pela oferta da educação infantil em creches e pré-escolas e devem atender com prioridade o ensino fundamental. Os Municípios também poderão atuar noutros níveis de ensino, porém com a devida autorização e atendendo aos requisitos necessários. Além disto, poderão ainda integrar-se no sistema estadual de ensino, compondo um sistema único de educação básica.

Os Estados devem assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio. Podem ainda dirigir instituições de educação superior. Contudo, para tal, devem realizar todos os processos de controle organizacional deste nível de ensino, assim como os demais que se encontram sob a sua responsabilidade.

A União, além de ser responsável pelo ensino superior (graduação e pós-graduação), deve coordenar a política nacional de educação, realizando articulações entre os diferentes níveis e sistemas de ensino, exercendo inclusive as funções normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais. De uma forma geral, a União realiza todo o trabalho de coordenação, supervisão e assistência ao sistema de ensino brasileiro. No quadro 1, o Sistema Educativo Brasileiro está apresentado de forma esquematizada. Relativamente ao ensino superior, acrescenta-se que as universidades federais é que estão conseguindo manter um acesso ao ensino superior em todas as regiões do país. Deve-se considerar ainda, que há uma grande desigualdade de desenvolvimento entre as cinco regiões; por exemplo, a região sudeste, onde está localizado o Estado de São Paulo, apresenta-se bem mais desenvolvida do que a região nordeste. Além disto, a dinâmica de abertura de novas instituições, principalmente privadas, dá-se normalmente nos centros urbanos mais desenvolvidos²².

De uma forma geral, as políticas e reformas educacionais que o governo brasileiro vem aplicando e desenvolvendo, baseado na Carta

²² Em 1998, num total de 973 instituições de ensino superior no Brasil, na região sudeste havia 570 contra 124 no nordeste, sem contar ainda as 40 existentes no norte do país.

Constitucional, na Lei de Diretrizes e Bases e no Projeto de Emenda Constitucional sobre educação, reúnem os seguintes itens:

- Planos Nacionais de Educação que envolvem o Plano Decenal de Educação para Todos e o Plano Plurianual na área da educação;
- Reformas em curso onde se integram a Lei de Diretrizes e Bases, o Projeto de Emenda Constitucional sobre educação e o Projeto de Lei sobre a Educação Profissional;
- Mudanças e Inovações na Educação, onde está incluído o repasse de recursos para a manutenção da escola; a Educação à Distância (TV Escola e Programa de Informática na Educação); o estabelecimentos dos Parâmetros Curriculares Nacionais; a descentralização e a extensão da merenda escolar; o Programa Nacional do Livro Didático; a institucionalização do processo de avaliação (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), Exame Nacional de Cursos, Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras, Sistema de Acompanhamento e Avaliação dos Cursos de Pós-Graduação); a Mobilização da Sociedade (Programas “Acorda, Brasil” e “Fala, Brasil”) e ações específicas para o nordeste (região menos favorecida do país).

Quadro 1 – Sistema Educativo Brasileiro

Pós- Graduação			
Pós-Doutorado			
Doutorado			
Mestrado			
Especialização/Aperfeiçoamento			
Ensino Superior			
Graduação – duração até 6 anos (varia conforme o curso)			
Exame de Seleção de Acesso ao Ensino Superior - Concurso Vestibular			
Ensino Médio	Educação Profissional	Educação de Jovens e Adultos	Educação Especial
Duração de 3 anos	Destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental ou médio na idade própria	Caracteriza-se por uma educação continuada	Para educandos portadores de necessidades especiais
Ensino Fundamental		Educação Especial	
Duração mínima de 8 anos		Para educandos portadores de necessidades especiais	
Educação Infantil – Pré-Escolar		Educação Especial	
Creches – para crianças até 3 anos de idade		Para educandos portadores de necessidades especiais	
Pré-escolas – para crianças de 4 a 6 anos de idade			

Fonte: Adaptado do “Desenvolvimento da Educação no Brasil”, publicação do MEC - 1996.

- **Ensino Infantil – Pré-Escolar**

Conforme já mencionado anteriormente, a educação infantil caracteriza-se por ser a primeira etapa da educação básica, tendo como finalidade a promoção do desenvolvimento integral das crianças até alcançarem os seis anos de idade. Este desenvolvimento compreende os aspectos físico, psicológico, intelectual e social, constituindo uma complementaridade à ação da família e da comunidade.

Esta fase não é obrigatória e a avaliação correspondente a este nível será realizada mediante o acompanhamento e o registro do desenvolvimento da criança, sem ter como objetivo a sua promoção, nem mesmo para o acesso ao ensino fundamental.

- **Ensino Fundamental**

Este nível seguinte, obrigatório e gratuito na escola pública, tem como objetivo a formação básica do cidadão. Nesta formação estão incluídos os seguintes princípios: o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo; a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade; o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores; e por último, o fortalecimento dos vínculos, dos laços de solidariedade humana e da tolerância recíproca em que assenta a vida social (Seção III, art.32 da Lei n.º9-394/96).

O ensino fundamental é ministrado em língua portuguesa, podendo haver ensino religioso confessional ou interconfessional. Nesta fase, a jornada de trabalho compreende o total de quatro horas diárias efetivas em sala de aula, e a avaliação é realizada em cada ano ou, se for o regime de séries, pode ser realizada através de progressão continuada, sem prejuízo da avaliação do processo de ensino-aprendizagem.

Um dos aspectos negativos que se processa neste nível de ensino está relacionado com a diferença da qualidade entre as escolas públicas e privadas. Nas públicas, que são mantidas pelo governo de cada Estado, os salários dos professores encontram-se bastante baixos, sendo que, em certos Estados, não alcançam nem um salário mínimo nacional. Acrescido a isto, estão as condições das escolas, que, em alguns casos, não possuem nenhuma estrutura física adequada para o desenvolvimento das atividades. No entanto, assim como acontece nos demais níveis de ensino, há Estados que investem nesta área e oferecem melhores condições.

- **Ensino Médio**

O ensino médio é a última etapa da educação básica, compreende o período de três anos e tem quatro finalidades específicas para o seu desenvolvimento: a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos; a preparação básica para o trabalho e cidadania do educando, para continuar a aprender, de modo a ser capaz de adaptar-se com flexibilidade às novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores; o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico; e, finalmente, a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina (Seção IV, art.35 da Lei n.º9-394/96).

Além destas finalidades, estão incluídos no ensino médio mais três aspectos: uma língua estrangeira obrigatória e uma optativa; a avaliação, tendo como objetivo central a análise dos conhecimentos e dos domínios que o aluno obteve durante o seu trajeto; e, ainda, a preparação geral para o trabalho.

Na prática, as instituições públicas que oferecem ensino médio, em princípio, possuem uma qualidade bem inferior a das instituições privadas que oferecem o mesmo estudo. Nesta lógica - onde as escolas privadas cobram para este ensino de qualidade valores considerados altos - normalmente são os alunos que possuem maiores condições financeiras que acabam por preparar-se melhor do que aqueles que não possuem esta mesma condição, acabando por aceder ao ensino superior somente quem teve condições de frequentar um ensino privado de qualidade²³. Neste sentido, mais uma vez é reforçada a desigualdade de oportunidades que se processa no sistema de ensino superior brasileiro.

²³ Daqui surge a contradição de terem acesso ao Ensino Superior público gratuito os alunos de maiores posses, enquanto que os oriundos de famílias de menores recursos terão de pagar elevadas taxas no ensino superior privado.

- **Educação Profissional**

Integrada no ensino médio, há a educação profissional, que se caracteriza por aceitar alunos provindos do ensino fundamental, médio e superior e trabalhadores em geral, que poderão dar continuidade aos estudos, possibilitando-se, assim, o acesso à educação profissional.

Este estudo é desenvolvido em articulação com o ensino regular em instituições especializadas ou no ambiente de trabalho, podendo inclusive desenvolver a avaliação neste mesmo ambiente.

- **Educação de Jovens e Adultos**

Esta alternativa destina-se a jovens e adultos que não tiveram oportunidade de continuar os estudos regulares na idade própria. Ela é assegurada gratuitamente e o sistema de ensino deverá manter cursos e exames supletivos, com o objetivo de habilitar estes alunos para prosseguimento dos estudos em caráter regular.

- **Educação Especial**

A educação especial compreende educandos portadores de necessidades especiais (visual, auditiva, física e mental) integrantes na rede regular de ensino. Num primeiro momento, o aluno deverá ser integrado nas classes comuns do ensino. Contudo, se isto não for possível, o atendimento deverá ser realizado em classes, escolas ou serviços especializados.

O sistema de ensino assegurará todas as condições necessárias para o atendimento destes educandos que, além de fornecer professores especializados, visa oportunizar o ingresso destes portadores de necessidades especiais no ambiente de trabalho. Este processo é realizado de forma descentralizada e co-participativa com as esferas estaduais e municipais e ainda com organizações não-governamentais. Ressalta-se que as organizações não-governamentais estão desenvolvendo um papel fundamental na área da educação especial, principalmente com ações voltadas para a capacitação e

qualificação de professores e para a promoção da conscientização da comunidade.

Este tipo de serviço é oferecido desde os primeiros meses de idade até ao ensino superior. O encaminhamento, ao nível da educação infantil e nas séries do ensino fundamental, é realizado através de equipes multidisciplinares, sendo avaliadas as seguintes variáveis na sua realização: o grau de deficiência e as potencialidades de cada aluno; a idade cronológica; o histórico do seu desenvolvimento escolar; a disponibilidade de recursos humanos e materiais existentes na comunidade; as condições sócioeconômicas e culturais da região; e o estágio de desenvolvimento dos serviços de educação especial.

- **Ensino Superior**
- **Acesso**

O acesso ao ensino superior é realizado pelo exame de ingresso conhecido como Concurso Vestibular. Este sistema foi instituído em 1911 e, no decorrer da sua existência, sofreu várias alterações. Mais especificamente em 1971, foi criada a Comissão Nacional do Vestibular Unificado (Convesu), tendo como objetivos organizar, moralizar e tecnificar a sistemática de acesso ao ensino superior. Além disto, o Vestibular passou a ser de caráter obrigatório para as instituições federais, onde os exames eram feitos na mesma hora e data, e as provas eram limitadas às disciplinas obrigatórias de 2º grau. Em 1977, ocorreu o retorno da exigência de um nível mínimo de ingresso no 3º grau, havendo a inclusão obrigatória de uma prova ou de uma questão de redação no Vestibular. Mantendo o objetivo de alcançar uma maior qualidade de ensino nas escolas de 2º grau, foi incluída, em 1980, a obrigatoriedade de questões discursivas ou de respostas livres nos Vestibulares.

Na segunda metade da década de 80, o Vestibular deixou de ser obrigatoriamente eliminatório, possibilitando, assim, uma maior autonomia

por parte das universidades e instituições de ensino superior, tendo em conta que estas puderam pôr em prática as suas próprias soluções de processos seletivos, embora a legislação ainda obrigasse à permanência do Concurso Vestibular.

Através da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996, houve uma inovação em relação ao Vestibular, quando este deixou de ser o único e exclusivo mecanismo de acesso, possibilitando assim, às instituições, o desenvolvimento e o aperfeiçoamento de novos métodos alternativos de seleção e de admissão.

Neste contexto, uma das alternativas de ingresso no ensino superior, em 1985, foi o Sistema de Avaliação Progressiva para o Ingresso no Ensino Superior (Sapiens), proposto pela Fundação Cesgranrio. Este sistema tinha como objetivo realizar avaliações progressivas durante os três anos do ensino médio, e foi aplicado como projeto experimental no Estado do Rio de Janeiro. Como resultado da aplicação deste projeto, ocorreu, em 1995, a primeira admissão dos alunos que ingressaram no projeto em 1992.

Uma outra alternativa que está sendo utilizada é o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), que é um exame que avalia as capacidades adquiridas pelo aluno, tem caráter voluntário, e algumas universidades estão utilizando-o como uma alternativa ao Vestibular.

No entanto, o Vestibular tinha três objetivos relevantes que fixavam as funções a ele atribuídas: influência sobre a melhoria do ensino secundário; pré-requisito para o bom desempenho acadêmico; e distribuição de vagas para o 3º grau. Contudo, segundo Serpa de Oliveira:

...O Concurso Vestibular não possui força suficiente para melhorar a qualidade de ensino, o que só poderá ser feito através de ações profundas não só no ensino básico fundamental, como também e, sobretudo, no atendimento às graves necessidades sociais da população brasileira(1997:6).

Este autor salienta que as mudanças necessárias devem ser realizadas especificamente no sistema formal de ensino, que visa preparar o

indivíduo para a vida, e não deixar a responsabilidade de melhoria da qualidade do ensino nas “mãos” do exame de acesso.

Neste sentido, ele reforça a idéia, salientando que as pesquisas têm demonstrado que a falta de equidade no acesso ao ensino superior não é uma conseqüência direta do processo de seleção, mas sim dos condicionamentos sócioeconômicos do contexto de origem dos candidatos e das iniquidades dos níveis anteriores de ensino.

• Instituições do Ensino Superior

De acordo com a LDB, quanto à natureza jurídica das mantenedoras²⁴, as instituições brasileiras de Ensino Superior dividem-se em *públicas*, criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público, e em *privadas*, mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado. Dentro das instituições privadas há a divisão em: *particulares*, que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado; *comunitárias*, instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive professores e alunos que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade; *confessionais*, instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, que atendam orientação confessional e ideologia específicas, e que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade. Acrescentam-se ainda as *filantrópicas*, que são instituídas de acordo com leis federais e não têm como objetivo obter fins lucrativos.

Em relação ao controle das instituições, o sistema de ensino superior encontra-se dividido em dois grandes grupos. Um deles está integrado pelas instituições de ensino superior públicas federais e privadas, que são controladas pelo governo federal, e o outro grupo envolve as instituições estaduais e municipais, que são coordenadas pelos seus Estados

²⁴ Mantenedor é o órgão que mantém financeiramente as instituições de ensino.

correspondentes. Esta divisão contribuiu, basicamente, para um controle mais incisivo em relação à qualidade do ensino oferecido pelas universidades privadas, nomeadamente através do Exame Nacional de Cursos - o Provão. Este tema será abordado no tópico sobre o sistema de avaliação do ensino superior.

Quanto à organização acadêmica, as instituições são divididas em: universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades, institutos superiores e escolas superiores. Segundo a LDB, as universidades caracterizam-se por oferecer ensino, pesquisa e extensão, possuir autonomia didática, administrativa e financeira e, inclusive, autonomia para gerir as vagas e cursos sem autorização ministerial, nos níveis de graduação e pós-graduação²⁵. Os Centros Universitários dedicam-se ao ensino, atuam numa ou mais áreas do conhecimento e podem desenvolver inserções com a pesquisa e a extensão. Em relação à administração de vagas e cursos de graduação, estes não necessitam de autorização governamental. O terceiro tipo de instituições, as Faculdades Integradas, caracterizam-se por aglutinar instituições (faculdades) de diferentes áreas do conhecimento; oferecem ensino e, às vezes, pesquisa e extensão; e dependem de autorização do Conselho Nacional de Educação (CNE) para criar cursos e vagas. A última divisão, os institutos ou escolas superiores, caracterizam-se por atuar, em geral, numa área do conhecimento; podem fazer ensino ou pesquisa e estão dependentes da autorização do CNE para expandirem as suas áreas de atuação.

A divisão de cursos e programas do ensino superior é organizada da seguinte forma:

- a) cursos de graduação (abertos a candidatos que tenham concluído o Ensino Médio ou equivalente e tenham sido classificados por processo seletivo);
- b) programas de mestrado e doutorado e cursos de especialização, aperfeiçoamento e atualização;
- c) Cursos seqüenciais, de diferentes campos e níveis (abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino) e;

²⁵ Embora a LDB caracterize as universidades com suas instituições que gozam de todo este tipo de autonomias, elas não estão, na prática, concretizadas para as instituições federais. Veja-se a análise dos dados no próximo capítulo que abordará esta questão.

- d) Cursos e Programas de extensão (abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos, em cada caso, pelas instituições de ensino).

A legislação do ensino superior é emanada das esferas federal, estadual e municipal e é considerada uma área de conhecimento ligada ao Direito Administrativo. Os órgãos que desempenham um papel titular no quadro do ensino superior são: o Poder Legislativo, que rege em função da Constituição; o Poder Executivo, através de Decretos Federais; o Ministério da Educação e do Desporto, através de Portarias Ministeriais; o Conselho Nacional de Educação, através de resoluções e pareceres; e o Conselho Nacional de Imigração, por meio de resoluções. Além disto, dentro de cada esfera, atua o Conselho respectivo, ou seja, o Conselho Nacional de Educação, atua dentro da esfera federal; o Conselho Estadual de Educação dentro da esfera Estadual; e o Conselho Municipal de Educação, na esfera do Município.

O número total de instituições de ensino superior, em 1998, alcançou 973, com um total de 2,1 milhões de estudantes de graduação, 165.122 docentes, e oferecendo 6.959 cursos de graduação. Destas instituições, 153 eram Universidades (federais, estaduais, municipais e particulares), 93 eram Faculdades Integradas e Centros Universitários (estaduais, municipais e privados), e 727, Estabelecimentos Isolados (federais, estaduais, municipais e privados).

Com o objetivo de melhor explicitar as atividades concernentes às universidades públicas federais, devido ao estudo em questão e tendo em consideração que são as instituições de maior porte no Brasil, refere-se que para além das consideradas atividades clássicas de ensino, pesquisa e extensão, desenvolvem outras atividades que se revelam fundamentais para o desenvolvimento econômico, social e cultural da sociedade moderna. As atividades desenvolvidas por estas “grandes universidades multifuncionais”, conforme afirma Durham (1998), compreendem:

- Oferta de cursos de treinamento, aperfeiçoamento e reciclagem para adultos com curso superior concluído ou incompleto;
- Formação avançada em pós-graduação;
- Cooperação com o setor produtivo para o desenvolvimento tecnológico;
- Serviços dos mais diversos de assessoria a órgãos públicos e privados;
- Colaboração na melhoria da qualidade do ensino básico na sua relação com o desenvolvimento de uma cidadania responsável e com as necessidades do mercado de trabalho;
- Prestação de serviços de saúde, especialmente através dos hospitais universitários e;
- Ação no campo cultural, inclusive mantendo museus, orquestras, rádios, televisão, jornais e revistas.

A questão que se apresenta é que, para manter esta estrutura multifuncional, os problemas relacionados com custos absolutos e relativos, incluindo os recursos humanos, agravam-se e caracterizam-se como mais um ponto alto de entrave no desenvolvimento de políticas do ensino superior.

• Os sistemas de avaliação dos três níveis de ensino

O governo federal desenvolveu a política de avaliação como um indutor da melhoria da qualidade de ensino. No ensino básico existe o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), no ensino médio há o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e no ensino superior, o Exame Nacional de Cursos (ENC – o Provão).

Conforme o Ministério da Educação, o SAEB é uma avaliação em larga escala, por amostragem, e aplicada em alunos das séries de final de ciclo do Ensino Fundamental (4.^a e 8.^a séries) e do Ensino Médio (3.^a série). Este sistema levanta dados sobre: o perfil dos professores; o perfil dos diretores; as características dos alunos; a infra-estrutura física das escolas; e as condições de trabalho do magistério.

O ENEM tem como público-alvo os finalistas e egressos do ensino médio, e o objetivo principal é avaliar o desempenho do aluno no término da escolaridade básica. É de caráter voluntário e oferece uma

avaliação do desempenho individual, fornecendo parâmetros para o prosseguimento dos estudos ou para ingresso no mercado de trabalho.

No ensino superior, o Provão tem o objetivo de avaliar os cursos de todas as instituições de ensino superior do país e tem caráter obrigatório para todos os estudantes que estão concluindo os cursos de graduação. Como complementaridade da avaliação deste ensino há a avaliação realizada pela CAPES das atividades relacionadas com a pós-graduação, e o PAIUB, que é um programa que tem como objetivo realizar uma avaliação institucional. O Ministério possui ainda comissões de especialistas que realizam uma avaliação das condições de oferta dos cursos de graduação. Esta avaliação do ensino superior será abordada mais detalhadamente no tópico que tratará do sistema de ensino superior.

• Políticas Educativas do Ensino Superior

Considerando que este estudo trata somente sobre o ensino superior, abordar-se-ão, neste tópico, questões relativas às políticas educativas específicas do ensino superior.

As instituições de ensino superior, na sua maioria as universidades, enfrentam atualmente desafios de desenvolvimento científico e tecnológico e, ainda, de nível social e econômico. Cabe a estas instituições, através da transmissão do conhecimento, suprir as defasagens que se criaram historicamente, ao longo do período de dependências dos países industrializados (Trindade, 1996). Para a devida expansão e desenvolvimento do ensino superior num país, são necessárias políticas educativas governamentais que tenham esta perspectiva como objetivo central. Além disto, estas políticas devem ser desenvolvidas considerando o quadro geral em que o país se insere e não apenas o seu ambiente próximo.

Pode considerar-se que o ensino superior brasileiro, nas últimas três décadas, apresentou um grande aumento no número de matrículas. Porém, as maiores responsáveis por esta expansão foram as instituições privadas. Isto

ocorreu basicamente devido às políticas dos governos militares, que tiveram lugar na década de 70 e estabeleceram uma divisão de trabalho entre as universidades públicas e privadas. Esta divisão resultou numa massificação do ensino de graduação realizado através das instituições privadas e num aumento considerável do investimento, por parte do governo, em pesquisa e pós-graduação nas instituições públicas. Em relação ao ensino propriamente dito, conforme salienta Trindade (1998), a democratização do acesso ao ensino superior não se deu pela via da massificação, mas sim através do ensino privado, pago e de qualidade média baixa.

As políticas educativas são baseadas em legislações que são emanadas pelo governo e que fornecem uma estrutura básica para que o ensino superior possa desenvolver-se. Além desta parte formal e regulamentadora, outros fatores influenciam o processo. Estes fatores, no contexto brasileiro, podem ser enfatizados através das seguintes linhas de orientação:

- Desenvolver o ensino, a pesquisa e a extensão, constituindo o tripé de sustentação de uma instituição com o estatuto de universidade²⁶;
- Propiciar o acesso ao ensino superior;
- Implantar uma autonomia universitária;
- fomentar a avaliação do sistema de ensino superior com o espírito de busca de qualidade;
- Proporcionar a expansão do ensino superior;
- Enfatizar a qualificação do corpo docente e técnico-administrativo e, por último;
- Incrementar uma política econômica (financiamento) que é o motor principal do funcionamento das demais políticas de ação, inserindo-se, neste ponto, a divisão entre o público e o privado.

Segundo estes aspectos acima referidos, o ensino é a prioridade das instituições de ensino superior, sendo elas públicas ou privadas. No âmbito público, por legislação, este encontra-se sempre relacionado com a pesquisa, visando um ganho de riquezas de ambos os setores, e estabelecendo,

²⁶ Conforme consta na Constituição e na LDB, as universidades públicas devem desenvolver as suas atividades baseadas na indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. É este o tripé que rege atualmente os parâmetros de ação das universidades públicas federais e estaduais.

ainda, uma ligação com a extensão. No entanto, na rede privada não é esta a lógica que comanda as atividades desenvolvidas, e, desta maneira, as instituições preocupam-se com o desenvolvimento do ensino sem nenhum ou pouco relacionamento com qualquer tipo de investigação.

Neste sentido, o resultado apresentado é o de que as instituições privadas não se interessam por esta segunda parte e acabam por oferecer um ensino de baixa qualidade. Porém, ressalta-se que as instituições de ensino superior são extremamente heterogêneas, e ainda, que há uma grande diversidade do sistema de ensino superior, constituindo um erro o fato de dispensar uma valorização excessiva para o modelo de universidade de pesquisa. Da mesma forma que querer que todas as instituições desenvolvam as atividades de ensino, pesquisa e extensão com a mesma intensidade entre todos os docentes e em todas as instituições. (Durham, 1993).

A linha política voltada para a pesquisa no ensino superior baseia-se quase unicamente na aplicação de verbas públicas em instituições públicas federais e estaduais. Estes investimentos, depositados em atividades de investigação, propiciaram ao sistema de ensino a expansão de cursos de pós-graduação e o desenvolvimento do país, mais especificamente nas áreas científica e tecnológica. Acrescenta-se que cerca de 90% desta pesquisa realizada no país é da responsabilidade do sistema universitário público, e inclusive, com uma qualidade considerada média e superior em relação ao ensino privado. Atualmente, o sistema público de ensino superior encontra-se modernizado e qualificado, apresentando-se como líder na América Latina, e reconhecido entre os grandes centros universitários internacionais (Trindade, 1998).

A atividade de extensão desenvolvida, na sua maioria, nas universidades públicas, caracteriza-se por ser uma prestação de serviços à comunidade. No entanto, esta ramificação das atividades universitárias não possui o devido apoio do poder público, fundamentalmente, por não haver políticas delineadoras para a definição deste ramo do tripé. Os apoios

necessários são basicamente de ordem estrutural e financeira, devido à peculiaridade deste tipo de atividade, visto exigir tempo dos docentes e verbas suplementares para a sua execução.

O acesso ao ensino superior é um outro vetor importante que faz parte das políticas educativas, sendo que, no Brasil, o processo do Vestibular encontra-se em vigor nas últimas três décadas e sofreu recentemente algumas alterações que proporcionaram uma flexibilidade do mesmo. Este assunto foi abordado com mais detalhe no tópico de acesso.

Em relação à autonomia universitária, o seu princípio - embora já constasse na Constituição de 1988 e posteriormente reforçado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 - não é usufruído na sua amplitude pelas instituições do sistema federal de educação superior. Neste sentido, há um paradoxo: enquanto que as instituições federais, portanto públicas, gozam somente de autonomia didático-científica, não usufruindo de autonomia administrativa e muito menos financeira, as instituições privadas, se reconhecidas pelo governo, desfrutam plenamente destas autonomias. A autonomia universitária caracteriza-se atualmente como uma questão ainda não resolvida, pois a centralização desempenhada pelo governo federal sobre as instituições de ensino superior (públicas e privadas) afeta, muitas vezes, a realização das atividades com a autonomia necessária. De uma forma geral, o governo afirma estar tentando resolver as questões referentes à autonomia com as entidades representativas do ensino superior, tais como o CRUB e as suas representações, e, ainda, a ANDES (Associação Nacional dos Dirigentes do Ensino Superior), que parecem estar empenhadas em tentar resolver este aspecto através de negociações com o governo.

A carta mais recente (1999), no contexto brasileiro, referente a este tema, foi dada pelo governo quando acenou com a proposta de “autonomia plena”. Esta autonomia plena será concedida com base na realização de contratos entre o governo e as instituições de ensino superior. Além disto, esta “autonomia plena” tem como objetivos centrais financiar as

universidades federais²⁷ por um tempo determinado e investir numa política de qualificação das instituições privadas. Esta proposta foi duramente debatida pelo ambiente do ensino superior, surgindo como o mais delicado a questão do financiamento das universidades públicas federais. De uma forma geral, a crítica encaminha-se para a possível desresponsabilização da parte governamental na questão financeira, o que, no futuro, poderia vir a comprometer seriamente a continuação do desenvolvimento das universidades públicas federais. Esta reação poderá ser vista no momento da análise dos dados das entrevistas realizadas com vários intervenientes do ambiente.

Tendo como um dos principais fatores influenciadores a ausência de uma autonomia universitária ampla e de uma atuação política forte dos representantes das instituições, o sistema de avaliação do ensino superior acabou por ser implantado no país através do governo federal. Atualmente, a avaliação do ensino superior no Brasil está sendo realizada através do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), pelas Comissões de Especialistas do MEC (Sistema de Avaliação do Ensino Superior), pelo Exame Nacional de Cursos (Provão) e pela CAPES. Estas avaliações possuem outras ramificações que serão merecedoras de mais atenção quando da abordagem do sistema de avaliação do país. De qualquer forma, apesar dos pontos negativos que possam existir no sistema, pode afirmar-se que há uma política definida no que diz respeito à avaliação do ensino superior de graduação e pós-graduação no Brasil.

O próximo item que interfere na elaboração das políticas educativas vem a ser a expansão do ensino superior. Assim, o movimento expansionário que ocorreu na década de 70 recebe um freio no início da década de 80, devido à crise econômica. A partir deste momento, entram em ação as políticas governamentais restritivas à expansão e esta deixa de ser uma política prioritária, voltando-se os interesses para a necessidade de verificação

²⁷ Porém, o governo não assume a garantia de financiamento ao nível contratualizado por este tempo limitado.

da qualidade dos “serviços” oferecidos pelas instituições de ensino superior. Entra em palco, portanto, a discussão e a análise dos sistemas de avaliação existentes e a verificação de possibilidades de aplicação de um sistema de avaliação no Brasil.

A qualificação do corpo docente e técnico-administrativo é outro ponto que foi enfatizado na expansão da década de 70, quando o objetivo era que o país alcançasse altos níveis de qualificação e que tivesse condições de competir e participar, ao nível mundial, principalmente no desenvolvimento econômico. Em 1994, o ensino superior registrava 15,1% de docentes com doutorado; 23,7%, com mestrado; 35,6%, com especialização; 25,4%, com graduação completa e 0,19% sem graduação completa²⁸. Atualmente, esta política esmoreceu devido aos cortes econômicos realizados principalmente em bolsas de estudo e ao congelamento dos salários dos integrantes das instituições de ensino superior federais. Com o objetivo de contrapor esta situação, o governo criou a Gratificação de Estímulo à Docência (GED), que realizou reajustes de 20% a 50%, baseados na titulação, dedicação à docência, na produção acadêmica e no desempenho docente com a intenção de melhorar o ensino de graduação. No entanto, o quadro técnico-administrativo continua com os seus salários congelados há seis anos.

Em relação ao último aspecto abordado na questão das políticas educativas do ensino superior - o financiamento - este concentra-se nas verbas destinadas às instituições federais e estaduais de ensino superior, tanto no que diz respeito ao ensino, como à investigação. Relacionadas com as instituições federais, as verbas são destinadas através de orçamentos anuais que são entregues mensalmente por meio de duodécimos²⁹. Atualmente, as críticas

²⁸ Isto foi possível visto as legislações anteriores permitirem o acesso ao magistério do ensino superior sem a formação superior completa.

²⁹ No início da década de noventa, a Professora Eunice Durham, então Conselheira do Conselho Federal de Educação, elaborou um projeto de lei sobre financiamento das universidades e demais instituições federais de ensino superior. Este projeto tinha como base, para a designação de verbas, os seguintes indicadores: n.º de alunos admitidos nos cursos de graduação; n.º de alunos diplomados nos cursos de graduação reconhecidos e avaliados; n.º de alunos admitidos nos cursos de pós-graduação; n.º de certificados de especialização e de títulos de mestre e doutor concedidos; percentual do corpo docente com titulação de mestre e de doutor; área construída; área do *campus* ou *campi* e; avaliação dos cursos.

generalizadas em relação aos orçamentos baseiam-se essencialmente no fato destes não alcançarem o patamar necessário para cobrir os gastos das instituições, decorrerem atrasos e, algumas vezes, no fato de não ser enviado o valor esperado às instituições.

Relativamente às instituições públicas estaduais, estas também recebem verbas públicas para o seu sustento e desenvolvimento, sendo, porém, coordenadas pelo Estado a que pertencem. Desta forma, e de acordo com o padrão econômico do país, as universidades estaduais paulistas são as que melhor conseguem manter esta ação de desenvolvimento, por pertencerem a um Estado com condições financeiras para sustentar um bom sistema de ensino superior. Neste contexto, é no Estado de São Paulo que se concentra o maior número de investigações realizadas, de professores qualificados e de instituições com boas instalações físicas, resultando, portanto, numa oferta de um ensino de qualidade.

Vale a pena ressaltar que, apesar deste quadro otimista, estas instituições estaduais também passam por problemas financeiros, tendo em conta que as verbas destinadas às instituições vêm de uma parcela retirada dos impostos recolhidos pelo governo estadual o qual, muitas vezes, devido a anistias de impostos ou outras atitudes que determinam a arrecadação, acaba por afetar este orçamento destinado às universidades. Acrescenta-se, ainda, que, atualmente, as universidades públicas estaduais, gozam de uma autonomia universitária mais ampla que as federais pois há uma legislação local que permitiu esta dinâmica. No entanto, apesar de se terem constatado muitos pontos positivos após a aplicação da lei de autonomia, tal como a autonomia para gerir recursos humanos, as questões relacionadas com: o pagamento dos aposentados, a manutenção dos Hospitais Universitários e,

Além disto, o orçamento seria feito de forma global através de duodécimos mensais; o pagamento dos pensionistas e inativos ficaria ao encargo do Ministério da Educação e do Desporto; dos já existentes antes da lei aos que passariam a integrar a folha de pagamento após a lei, seria responsabilidade das instituições. O mesmo ocorreria com as precatórias. Este projeto nunca foi aprovado.

ainda, o pagamento das precatórias³⁰ que as universidades têm de efetuar quando deliberado pela justiça, estão minando a estabilidade financeira destas universidades.

De uma forma geral, as políticas governamentais educacionais têm como ponto central a melhoria do sistema de ensino superior na sua totalidade. No entanto, as distorções que se apresentam nesta matéria acabam por comprometer este desenvolvimento na sua essência. Segundo Durham (1993), uma nova política, que envolve o poder público e as universidades, deveria ser uma política de modernização, com a modificação centrada nas formas de atuação do Estado, isto é, substituindo os controles burocráticos e detalhistas por um sistema que associasse a autonomia e a avaliação. Neste caso, esta nova política, ou políticas, deveria visar a descentralização do ensino superior e oportunizar a diversificação entre as variadas instituições deste nível de ensino, o que é considerado de grande importância para o desenvolvimento geral do país.

• **Relações Externas no âmbito educacional**

Em relação à América Latina, o Brasil é um dos países integrantes do Mercosul – Mercado Comum do Sul – juntamente com a Argentina, o Paraguai e o Uruguai. O Mercosul foi estabelecido pelo Tratado de Assunção, assinado em 1991, e continha os seguintes interesses centrais: a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países membros; o estabelecimento de tarifas aduaneiras de uma política comercial comum; a coordenação de políticas macroeconômicas e a harmonização dos regimes jurídicos. Os seus interesses são portanto de cunho comercial, visando uma integração econômica.

Além disso, dentro deste processo e voltado mais para a sua essência inicial, há interesses comuns entre os países membros que são de

³⁰ Documento pelo qual um órgão judicial demanda a outro a prática de um ato processual. (Minidicionário Aurélio de Língua Portuguesa, 1993). Acrescenta-se que a maioria das precatórias diz respeito a aumentos baseados em alterações de índices de inflação e equiparações salariais.

ordem geral, porém importantes para a animação e a viabilização do alcance de resultados positivos para esta integração. Segundo Morosini (1998), estes interesses evidenciam-se na redução de conflitos entre os países e no fortalecimento da autonomia destes no sistema internacional.

Embora o primeiro objetivo desta integração tenha sido a constituição de um mercado tendo os princípios comerciais como centro do processo, no decorrer do seu desenvolvimento, o Mercosul vem ampliando o seu espectro de interesses, possibilitando a participação de outras áreas no seu âmbito, tais como a cultural, a social e a educacional.

A área da educação - mais propriamente as instituições de ensino superior - destaca-se neste contexto. Isto deve-se a uma das características do meio universitário que, através dos seus docentes, mantém contatos externos às instituições, buscando outras experiências e informações de outras realidades para enriquecer e propiciar o melhor desenvolvimento dos trabalhos realizados. No entanto, esta integração e este relacionamento não são considerados fáceis e baseiam-se quase somente na vontade de que o projeto tenha resultados positivos para os países envolvidos. Além desta forma de cooperação que foi chamada de Cooperação esporádica e espontânea por Neves e Morosini (1998), há mais outras duas que definem as formas de cooperação universitária desenvolvidas no Mercosul: a Cooperação através de acordos interuniversitários bilaterais e os Acordos interuniversitários multilaterais e a formação de redes. Conforme salienta Morosini (1998:1), "A resposta está posta muito mais no terreno do momento conjuntural e no apostar da importância da integração universitária para a própria consolidação do Mercosul".

São vários os temas respeitantes à educação que fazem parte da integração no Mercosul. Estão envolvidas, desde a questão prática, que abrange a língua, de considerar o Espanhol a primeira língua e o Português a segunda, até outras questões mais abrangentes. Nestas últimas questões, relativamente à área do ensino superior, além das funções básicas da formação

de recursos humanos e da produção de conhecimentos, podemos citar outros três aspectos: a preocupação com o reconhecimento de diplomas e de títulos universitários para efeito de prosseguimento de estudos acadêmicos; o reconhecimento da equivalência desses diplomas para efeitos profissionais, que atualmente enfrenta problemas quando da atuação no terreno, e, por último, a pós-graduação, que envolve a avaliação nas diferentes regiões e a integração, a articulação e a mobilidade de todos os membros que formam as instituições de ensino superior (Neves, 1998).

Tendo em conta este enquadramento do Mercosul e o desenvolvimento do ensino nesta integração, pode salientar-se que, com o envolvimento no processo das questões econômicas e das ações de ordem cultural, educacional e social, a perspectiva central é a construção da cidadania. Neste sentido, pode considerar-se que a integração do Brasil no Mercosul é uma ação importante, imprescindível e inevitável, correndo-se inclusive o risco da não participação resultar em perdas, de âmbito nacional e internacional, para o desenvolvimento do país.

SISTEMA DE AVALIAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO

• Introdução e Histórico

O sistema de avaliação do ensino superior brasileiro é caracterizado e definido por um bloco de legislações que incluem leis, decretos e portarias. Num primeiro plano está a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n.º 9394 de 20/12/96), que define o papel da avaliação institucional através de credenciamento e recredenciamento¹, e realiza uma ligação entre a autonomia universitária e a qualificação demonstrada pelas instituições². A Lei n.º 9131/95 define o papel formulador e avaliador da Política Nacional de Educação do Ministério da Educação e do Desporto, e nela está incluído o Exame Nacional de Cursos. Este Exame, mais tarde, veio a ser regulamentado através do Decreto n.º 2026/96, estando ainda incluídos outros procedimentos de avaliação. O decreto estabelece procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior, que estão divididos em quatro itens de um artigo (art.1º): a análise dos principais indicadores de desempenho global do sistema nacional de ensino superior; o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB); o Exame Nacional de Cursos (Provão) e a avaliação dos cursos de pós-graduação,

¹ A autorização e o reconhecimento de cursos, assim como o credenciamento das instituições de ensino superior, têm prazos limitados e são feitos de acordo com os resultados dos processos de avaliações pertinentes. Este recredenciamento realizado periodicamente (de 2 a 5 anos) pode resultar: na desativação de cursos e habilitações; em intervenções nas instituições; na suspensão temporária de prerrogativas da autonomia e também do credenciamento (art.46 da LDB). Salienta-se, ainda, que, nos processos de recredenciamento, há a possibilidade dos centros universitários passarem a ser universidades (se forem atendidas as exigências pertinentes) e vice-versa, sendo que o caso das universidades passarem a ter o estatuto de centro universitário, acontecerá se estas não tiverem alcançando as exigências mínimas.

² A partir da LDB, as instituições de ensino superior ficaram divididas em dois grandes grupos: um que engloba as universidades estaduais e municipais, ligadas aos Estados, e o outro, que engloba as universidades federais e particulares, que estão ligadas ao governo federal. Esta nova divisão auxiliou o governo federal a desenvolver um maior controle sobre as universidades privadas e manteve o controle central tradicional sobre as federais.

realizada pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

A complementaridade do processo é definida através de Portarias. A Portaria n.º 2040 de 22/10/97 define que, para a realização do credenciamento e credenciamento das universidades, a Secretaria de Educação Superior (SESU) considerará todas as informações disponíveis referentes ao desempenho das instituições em processos de avaliação dos cursos de graduação e pós-graduação (estas avaliações são as definidas através do decreto n.º2026/96). Nesta Portaria é estabelecido que, a partir de Janeiro de 1998, a SESU irá iniciar o processo de credenciamento das universidades com vista à apreciação do Conselho Nacional de Educação³. A Portaria n.º 2041 (da mesma data) caracteriza os centros universitários e define que estes serão credenciados e credenciados da mesma forma estabelecida na portaria anterior, e informa que os centros universitários credenciados até 31/12/98 serão credenciados num prazo máximo de três anos. Por último, a Portaria n.º2175 de 21/11/97 resolve que as universidades e centros universitários integrantes do sistema federal de ensino que obtiverem conceitos A e B no Exame Nacional de Cursos por dois anos consecutivos, ficam autorizados a abrir cursos de graduação sem prévia consulta ao MEC.

³ A lei n.º 9131 de 24/11/95 cria o Conselho Nacional de Educação (em substituição do antigo Conselho Federal de Educação), composto por duas Câmaras, uma para o ensino básico e outra para o ensino superior. A Câmara do ensino superior possui funções junto: aos processos de avaliação; à elaboração do Plano Nacional de Educação; às diretrizes curriculares dos cursos de graduação; ao reconhecimento de cursos e habilitações; à autorização, credenciamento e credenciamento das instituições de educação superior; aos estatutos das universidades e regimentos das demais instituições de educação superior; ao reconhecimento periódico de cursos de mestrado e doutorado; às questões de legislações da educação superior; e ao assessoramento ao Ministro da Educação e Desporto nos assuntos relativos à educação superior.

Por outro lado, numa portaria posterior⁴, foi designado que nos cursos que tiverem conceitos D ou E em três avaliações consecutivas, e também naqueles que tenham obtido conceito CI (Condições Insuficientes) em dois ou mais dos quesitos da avaliação das condições de oferta, será realizada a renovação dos reconhecimentos dos cursos. Estes cursos passarão por um processo diferenciado que consiste na visita de uma comissão especial, que realizará um levantamento dos problemas com a elaboração de um relatório. Os cursos poderão obter um parecer favorável à renovação do ato de reconhecimento, com a fixação de um prazo, ou desfavorável, com a indicação de revogação do ato de reconhecimento do curso. Os que receberem um parecer favorável terão o prazo máximo de seis meses para atenderem às exigências da comissão e, após este prazo, será realizada uma nova visita da Secretaria de Educação Superior.

Neste sentido, Trigueiro (1999), num trabalho que realizou com o objetivo de diagnosticar e perspectivar questões frente ao processo de avaliação institucional das universidades brasileiras, afirma que este conjunto normativo associa sempre a avaliação a mecanismos corretivos e de aprovação, tais como: “credenciamento e recredenciamento das instituições; vinculação à autonomia, vista como forma de premiação; possibilidades de expansão de cursos de graduação com base nos resultados do ENC...e assim por diante.”

De qualquer forma, antes de uma dedicação pormenorizada aos sistemas de avaliação em vigor no Brasil, ver-se-á um pouco da evolução da história da avaliação do ensino superior que vem decorrendo no país.

É no final da década de 50 e início dos anos 60 que se podem localizar as origens do atual processo de avaliação do ensino superior brasileiro. Foi o período nacional-desenvolvimentista que possibilitou um

⁴ Portaria n.º 755 de 11 de Maio de 1999. Trata da renovação do reconhecimento de cursos superiores do sistema federal de ensino, nas condições que especifica.

profundo questionamento do modelo universitário brasileiro, e foi quando também se processou a Reforma Universitária que resultou na realização de avaliações assistemáticas (Sguissardi:1997). No entanto, após o Golpe Militar de 1964, a situação econômica, social e política brasileira alterou-se radicalmente, assim como projetos de uma nova universidade, que estavam baseados neste tipo de avaliações, isto é, avaliações que não tinham uma rotina implantada, sendo realizadas esporadicamente.

Após este início do movimento, o assunto avaliação foi retomado na década de 80, ocorrendo, em 1982, um desfraldamento desta bandeira da avaliação pela Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES). Em 1985, foram criadas, pelo Governo, as Comissões de Alto Nível - Grupo Executivo para a Reformulação do Ensino Superior/GERES e a Comissão Nacional pela Reformulação da Educação Superior - que tinham como questão central o binômio autonomia-avaliação, e a sua lógica era a da eficiência. Conforme afirma Sguissardi (1997), devido à tradição centralizadora e autoritária do Estado brasileiro, as propostas de avaliações apresentadas tinham a idéia de eficiência e produtividade correspondente à lógica do capital no desenvolvimento da sociedade contemporânea. Portanto, nesta época, o que estava em evidência era a percepção da necessidade de avaliar o ensino superior, a busca da autonomia para tornar possível esta realização, e, ainda, a preocupação mantida pelas instituições em dar uma resposta à sociedade sobre o desenvolvimento do papel social que elas devem realizar. No entanto, nada de muito concreto foi desenvolvido.

Em Setembro de 1987 ocorreu, em Brasília (DF), um Encontro Internacional de Avaliação do Ensino Superior, onde foram apresentadas as experiências de avaliação desenvolvidas no ensino superior do Canadá, da França, da Inglaterra e do Japão. Este encontro tinha como objetivo fornecer informações e criar um ambiente de discussão para o tema que, na época,

apesar de já existir alguma experiência na área, estava ainda na fase inicial. Conforme salientou Durham (1987:132) num grupo de discussão desenvolvido durante este encontro: “A questão da avaliação do sistema de ensino superior é, no Brasil, uma idéia nova que não foi ainda suficientemente amadurecida e absorvida pela coletividade universitária”.

Neste encontro, tendo em conta a diversificação dos métodos e processos avaliativos apresentados, foi possível obter uma visão ampla e abrangente da realidade, de acordo com os contextos socioculturais diferenciados e caracterizantes de cada país. Muito foi discutido, problemas foram levantados e propostas foram estudadas, tendo como base a elaboração de um processo de avaliação. Este processo objetivava não ter nas suas linhas mecanismos de punição e propiciar uma maior autonomia universitária. Esta autonomia visava uma participação das instituições de ensino superior na elaboração e implementação de políticas educacionais mais corretas que as do momento, possibilitando interações com a sociedade. No entanto, deste esforço em introduzir uma nova dinâmica no tema avaliação, muito caminho foi trilhado até à elaboração de uma legislação para a aplicação de um processo de avaliação do ensino superior brasileiro, e que não condiz ainda, em princípio, com estas intenções.

Apesar deste movimento parecer estar em pleno vapor e de estarem envolvidos vários órgãos neste processo, no final da década de 80⁵, entra em cena a “lista dos improdutivos da USP⁶”, o que fez desencadear uma grande confusão e contestação originando que a avaliação passasse a ser associada à execração pública. Depois deste feito, houve a tentativa do governo

⁵ Esta trajetória que se processou em relação à questão da qualidade do ensino superior brasileiro está descrita em Amaral e Polidori, *Quality evaluation in Brazil: a competency based approach?* 1999. In *Higher Education Policy* 1999; 12(2): 177-199.

⁶ O então Reitor da Universidade de São Paulo, Prof. José Goldemberg, publicou, num jornal diário, uma lista de professores e investigadores não-produtivos da Universidade de São Paulo.

Collor⁷ associar, numa perspectiva neoliberal, a avaliação ao financiamento das universidades públicas. Porém, devido a questões políticas, este fato não se concretizou.

Um outro acontecimento ocorreu em 1994, quando um membro do Conselho Federal de Educação produziu um *ranking* - onde constavam com especial ênfase, as vinte melhores e as vinte piores universidades brasileiras - que foi publicado num jornal diário⁸. Após estes acontecimentos, a avaliação das instituições de ensino superior tornou-se, por um certo tempo, um tabu, o que veio dificultar as possíveis negociações necessárias para a implantação de um sistema de avaliação, inclusive no âmbito político da questão. Vale a pena ressaltar que este último acontecimento ocorreu quando já estava em discussão e, inclusive, em ação, um novo Programa que pretendia realizar uma avaliação institucional das universidades brasileiras - o PAIUB.

Após esta trajetória (o PAIUB já em vigor e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) em tramitação no Congresso Nacional), foi aprovada a Lei n.º 9131 de 24/11/95, que definiu o papel do Ministério da Educação e do Desporto (MEC) como formulador e avaliador da política nacional de educação, enfatizando o compromisso de zelar pela qualidade do ensino. Ainda nesta lei, foi estabelecido o Exame Nacional de Cursos e as suas conseqüências.

Como complementaridade desta característica centralizadora e autoritária por parte do governo, em Novembro de 1996, na 62ª reunião plenária do Conselho dos Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), o Presidente da República, Dr. Fernando Henrique Cardoso, que lá estava devido

⁷ O governo de Fernando Collor de Melo vigorou de 15/03/90 a 29/12/92.

⁸ Este *ranking* foi baseado no parâmetro IQCD, que mede essencialmente a qualificação do *staff* acadêmico. Este parâmetro utilizou a seguinte fórmula: $IQCD = 5D + 3M + 2E + G$, onde D = *staff* com grau de doutorado; M = *staff* com grau de mestrado; E = *staff* com diploma de especialização e G = *staff* somente com graduação (sem nenhum grau de pós-graduação).

às comemorações dos trinta anos do Conselho, assinou o Decreto n.º2026, que trata da avaliação das instituições de ensino superior. Tendo em conta que este tema se encontrava em discussão no meio universitário, inclusive em negociações com o próprio governo, com a intenção de elaborar um sistema que tivesse a maior participação possível dos atores interessados no ensino superior, o CRUB reagiu fortemente a esta atitude. O Conselho divulgou uma moção, mostrando a insatisfação e a perplexidade quanto à forma como foi aprovado o decreto, enfatizando que a atitude do Senhor Presidente não se coadunava com os princípios que regem uma sociedade democrática.

O Ministro da Educação e do Desporto, Paulo Renato Souza, respondeu à moção dos reitores, dizendo que a intenção não era de surpreender, mas sim de homenagear o CRUB com a assinatura do Decreto que organiza todo o sistema de avaliação do ensino superior no Brasil. Reforçou, ainda, que o Decreto não cria nenhum mecanismo novo de avaliação e atende às preocupações que, muitas vezes, foram manifestadas pela comunidade universitária quanto ao tema em causa (CRUB:1996). Embora tenha havido esta resposta, o CRUB não se considerou satisfeito e as negociações deste tema ficaram abaladas.

Concluindo, em matéria de avaliação, o documento central e delineador que se encontra em vigor é o Decreto n.º2026 de 10/10/96. Este estabelece os procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior, estando nele incluídos o PAIUB, o Exame Nacional de Cursos e a avaliação realizada pela CAPES, que serão abordados a seguir.

• **Sistema de Avaliação**
Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras – PAIUB

O Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras -PAIUB – foi, portanto, a primeira tentativa de implantação de um sistema nacional de avaliação institucional do ensino superior, depois de todas estas ocorrências, na sua maioria desastrosas, sobre o tema avaliação. Embora algumas instituições de ensino superior tivessem vindo a desenvolver os seus sistemas internos, nenhuma atividade de caráter nacional tinha sido desenvolvida até este momento. Este Programa foi criado oficialmente em 1993, e caracterizou-se como uma resposta ao movimento realizado pelas universidades públicas brasileiras referente ao desafio de implantar um sistema de avaliação institucional que fosse centrado na graduação. Na ocasião, o enfoque seria somente na graduação, tendo em conta que a pós-graduação estava sob o encargo de instituições financiadoras como a CAPES e o CNPq⁹, as quais, é importante ressaltar, desenvolveram uma tradição no campo da avaliação da pós-graduação brasileira.

Além disto, dentro de uma perspectiva de desenvolvimento de uma universidade contemporânea, o processo de avaliação deveria atender três exigências básicas: ter um processo contínuo de aperfeiçoamento do desempenho acadêmico; atuar como uma ferramenta para o planejamento da gestão universitária e atender a um processo de sistemática de prestação de contas à sociedade (PAIUB:1994).

Portanto, neste quadro, o PAIUB foi estabelecido a partir da Comissão Nacional para Avaliação das Universidades Brasileiras, que foi criada em Julho de 1993. Nesta Comissão estavam representados vários órgãos

⁹ CAPES – Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – ligada ao Ministério da Educação; CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – vinculado ao Ministério de Ciência e Tecnologia.

e associações de diferentes setores do ensino superior¹⁰, e a intenção era desenvolver um trabalho de análise e discussão através de propostas providas destes setores¹¹. No entanto, somente a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais do Ensino Superior (ANDIFES) produziu um Guia para Avaliação Institucional, que foi, mais tarde, adotado na implantação do PAIUB, em Outubro deste mesmo ano. O programa foi elaborado seguindo os princípios de: globalidade; comparabilidade; respeito pela identidade institucional; não premiação ou punição; adesão voluntária; legitimidade e continuidade.

Dentro destes princípios, o Documento Básico para uma Proposta Nacional do Programa apresentou o objetivo geral da seguinte forma:

A avaliação de desempenho das Universidades é uma forma de rever e aperfeiçoar o projeto acadêmico e sócio-político da instituição, promovendo a permanente melhoria da qualidade e a pertinência das atividades desenvolvidas. A utilização eficiente, ética e relevante dos recursos humanos e materiais da universidade, traduzida em compromissos científicos e sociais, assegura a qualidade e a importância dos seus produtos e a sua legitimação junto à sociedade (1994).

Com base neste objetivo geral, foram desenvolvidos vários objetivos específicos que visavam, além desta inter-relação com a sociedade, a possibilidade de repensar as ações das universidades na sua totalidade. A perspectiva do Programa voltou-se para uma avaliação institucional e pretendia

¹⁰ Associação Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES); Associação Brasileira das Universidades Estaduais e Municipais (ABRUEM); Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP); Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas (ABESC); Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (ABRUC); Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB); Fóruns de Pró-Reitores de Graduação, Pesquisa e Pós-Graduação, Extensão, Planejamento e Administração.

¹¹ Conforme o depoimento da Professora Merion Borba - Diretora da Faculdade de Educação da UFRGS, as bases do PAIUB nasceram naquela Universidade: "...o PAIUB, o sistema nacional de avaliação, do qual nós somos participantes ativos na feitura deste programa. Muitos de nós tínhamos previsto como programa da UFRGS e foi passado para o programa nacional. As bases inclusive, do programa, basicamente saíram daqui. A gente não divulga isto porque a gente é muito modesto...na verdade, é que a gente tinha em 93, começado um trabalho para propor uma avaliação institucional e isso avançou." (entrevista realizada dia 06/05/99).

ainda ter a maior participação possível dos membros das instituições acadêmicas, caracterizando-se como um processo contínuo e sistemático. Neste sentido, a avaliação foi composta pela avaliação interna, avaliação externa e reavaliação.

A avaliação interna tem a intenção de ser um momento de reflexão de cada instituição, que deve ser realizado pelos seus membros internos (professores e alunos). Esta avaliação é desenvolvida através do processo de auto-avaliação, e é dividida em: avaliação de cursos; avaliação de disciplina; avaliação do desempenho docente; avaliação do estudante; avaliação do desempenho técnico-administrativo; e avaliação da gestão universitária. O resultado final é a elaboração de um relatório para ser utilizado na fase seguinte: a avaliação externa.

A etapa seguinte é a avaliação externa e envolve a participação de avaliadores externos. É realizada pelos pares acadêmico-científicos, entidades profissionais de trabalhadores e de empregadores, egressos, associações científicas e outras. Esta avaliação externa requer uma participação acompanhada da capacidade de discriminação, a existência de uma abertura para o diálogo e tem o objetivo de complementar a avaliação interna. Para a sua elaboração, é necessário envolver os aspectos relativos a: corpo docente; corpo técnico-administrativo; corpo discente; infra-estrutura; análise dos currículos dos cursos de graduação; mercado de trabalho; aspectos relativos às especificidades regionais e estudos de acompanhamento de egressos. Estes dois processos - avaliação interna e externa - são auxiliados pelo levantamento de indicadores institucionais que reúnem os campos da produção acadêmica, administração, ensino e extensão, e servem como auxiliares na execução do processo avaliativo.

Uma terceira etapa localiza-se na reavaliação interna, que consiste em organizar os dados obtidos, realizar uma divulgação interna destes dados

através de um relatório geral e desenvolver discussões internas nos colegiados e departamentos da instituição. Posteriormente, há a realimentação e difusão do processo, que se caracteriza por ser uma etapa de consolidação, onde tem lugar a tomada de decisões a implementar e a publicação do relatório final que deve ser encaminhado à Secretaria do Ensino Superior do Ministério da Educação e do Desporto (SESU/MEC) e à comunidade externa.

Ressalta-se que o programa recebeu um financiamento por parte da SESU/MEC e que conforme o edital n.º01 de 1993, os projetos de avaliação de cursos deverão observar os limites de orçamento mínimo e máximo que variam conforme a classificação. Esta classificação é dividida em Grupo A, B e C, sendo o primeiro para universidades que contam com mais de 10.000 alunos, cuja contrapartida financeira deve ser de 40%; o segundo grupo é para universidades que contam com mais de 5.000 alunos e menos de 10.000, sendo a contrapartida de 20%; e o Grupo C é para universidades com menos de 5.000 alunos e a contrapartida deve ser também de 20%.

Com esta estrutura montada, o PAIUB foi colocado em prática ainda no ano de 1993, através de um edital de convocação que convidava as universidades para participarem no Programa. Outros dois editais foram publicados mais tarde, em 1994 e 1996, consolidando um pouco mais o processo. Nestes três anos de existência do PAIUB houve a adesão de 94 instituições, sendo 38 federais, 22 estaduais, 7 municipais, 7 comunitárias, 14 comunitárias/confessionais e 6 particulares leigas (Sant'Anna e Veras:1997). Em 1997, das 156 instituições de ensino superior, 138 participaram no PAIUB.

Contudo, em 1996 ocorreram alterações na proposta do PAIUB, através do Decreto n.º2026, que introduziu o provão. Este Decreto reorganizou o sistema nacional de avaliação do ensino superior e o PAIUB foi retomado para o conjunto das Instituições de Ensino Superior, passando,

então, a responder pela avaliação individual das instituições previstas no referido Decreto (item II do art.1º)¹². Neste Decreto, o processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior passou a compreender os seguintes procedimentos (art.1º):

- I** - Análise dos principais indicadores de desempenho global do sistema nacional de ensino superior, por região e unidade da federação, segundo as áreas do conhecimento e o tipo ou a natureza das instituições de ensino;
- II** - Avaliação do desempenho individual das instituições de ensino superior, compreendendo todas as modalidades de ensino, pesquisa e extensão (PAIUB);
- III** - Avaliação do ensino de graduação, por curso, através da análise das condições de oferta¹³ pelas diferentes instituições de ensino e pela análise dos resultados do Exame Nacional de Cursos (Provão); e
- IV** - Avaliação dos programas de mestrado e doutoramento por áreas de conhecimento (realizada pela CAPES).

O PAIUB, nesta nova organização, é inserido no sistema de avaliação do ensino superior brasileiro, mas mantém a sua estrutura já estabelecida no momento da sua criação, inclusive os seus princípios delineadores e a estrutura de realização. A única alteração consistente que ocorreu referiu-se à adesão ao processo. Embora esta adesão continue sendo voluntária, neste novo momento, é necessário que haja, para ingressar no PAIUB, uma aprovação de um colegiado maior da instituição. Ou seja, anteriormente era permitido que somente um departamento de uma faculdade participasse no PAIUB porque bastava a aprovação daquele departamento para que isto ocorresse. Atualmente, é necessário que a faculdade e/ou a reitoria estejam cientes e de acordo.

Há um fator que prejudicou muito a continuação do desenvolvimento do PAIUB de uma forma plena. Foi o corte orçamentário que

¹² O Decreto n.º2306 de 1997 e a Portaria do MEC de 1998 fizeram também parte desta nova estrutura do sistema.

o governo realizou quando da entrada do atual Ministro da Educação e Desporto, Prof. Paulo Renato. Ele retirou o apoio financeiro que vinha sendo dado às instituições para desenvolverem o PAIUB. Esta atitude ocasionou um corte sensível na continuidade do processo de avaliação e, depois disto, algumas instituições continuaram a desempenhar esta atividade. Porém, outras não conseguiram nem acabar um ciclo.

Várias críticas são realizadas em relação ao PAIUB. Uma delas é que o processo, na sua globalidade, nunca foi implementado seriamente, atendendo aos vários percalços que ocorreram durante a sua aplicação, o que levou a que, inclusive, algumas instituições nem sequer concluíssem qualquer etapa do sistema. Uma outra crítica colocada contra o Programa é o tempo excessivo utilizado na fase de sensibilização, que era considerada muito importante para a implantação do programa, e o pouco tempo dedicado à concretização da aplicação do que realmente era importante: o sistema em si. Há ainda um outro fator crítico relacionado com a falta de avaliadores independentes no processo. Os avaliadores eram designados para fazer parte do comitê pela própria instituição alvo do processo avaliativo. Este procedimento vai contra a respeitabilidade e credibilidade de qualquer sistema de avaliação. Ainda se pode acrescentar que faltou publicidade aos resultados do PAIUB e que o processo se tornou excessivamente lento, resultando na incapacidade de implementação de um sistema de avaliação credível¹⁴.

Embora com estas ocorrências, o PAIUB, da forma como foi criado e depois integrado num sistema global e nacional de avaliação do ensino superior, vem auxiliando na construção de um sistema de avaliação, que vem propiciando a máxima participação possível dos setores interessados, visando

¹³ As condições de oferta abrangem três aspectos a ser analisados: os projetos didático-pedagógicos, a qualificação do corpo docente e a infra-estrutura da instituição incluindo bibliotecas.

¹⁴ É possível verificar detalhes sobre esta situação em Amaral e Polidori. Quality evaluation in Brazil: a competency based approach? 1999. In *Higher Education Policy* 1999; 12(2): 177-199.

fortalecer a autonomia das instituições e participando na instalação de uma cultura de avaliação no ambiente do ensino superior¹⁵.

Porém, este Programa é somente uma parte do processo de avaliação de cursos e instituições do ensino superior. Outros vetores fazem parte do sistema nacional de avaliação e a sua implementação nem sempre tem sido consensual. Um destes vetores é o Exame Nacional de Cursos, o Provão, que tem vindo a ser criticado duramente pela academia do ensino superior, devido à sua falta de globalidade e legitimidade. A primeira, pelo fato de avaliar somente os cursos de graduação, e a segunda, por ter apenas a participação dos alunos no processo. No entanto, é possível contrariar esta situação considerando que o Provão é apenas um dos itens do processo global, havendo, portanto, outros subitens que o complementam e, ainda, que ele está promovendo uma mudança na cultura de qualidade no ensino superior. Neste sentido, abordar-se-á de seguida o Provão e será então possível realizar considerações quanto à situação apresentada.

Exame Nacional de Cursos – ENC - Provão¹⁶

O Exame Nacional de Cursos - o Provão - procura responder às expectativas sociais, através do estabelecimento de parâmetros e indicadores nacionais para o ensino de graduação, e pretende contribuir para a melhoria do padrão de ensino superior, colaborando na definição e implementação de novas políticas educativas.

Conforme a portaria de regulamentação (n.º249 de 18/03/96), o ENC é uma avaliação periódica anual das instituições e dos cursos de nível

¹⁵ Resta saber qual o grau de influência que poderá ter face à grande visibilidade pública e política dada às outras componentes, nomeadamente, ao Provão.

¹⁶ O nome "Provão" surgiu de um manifesto realizado pela União Nacional dos Estudantes contra o Exame Nacional de Cursos no primeiro ano da sua aplicação. Este protesto dizia que o ENC era um "provão" e não provava nada. O INEP/MEC tomou esta denominação para si e começou a utilizar o nome Provão de uma forma positiva para identificar o Exame Nacional de Cursos.

superior de graduação, e tem como função avaliar os conhecimentos e competências técnicas adquiridos pelos alunos em fase de conclusão dos cursos de graduação. A prestação do ENC, no ano de conclusão do curso, é condição obrigatória para a obtenção do diploma. Porém, basta a presença do aluno, tendo em vista que pode comparecer e não fazer a prova, o que não o influirá negativamente. No entanto, pode vir a influenciar negativamente em relação aos cursos, pois o não preenchimento da prova tem influência na nota geral do curso. Além disto, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), órgão responsável pela aplicação do exame, realiza um questionário socioeconômico e cultural, que é enviado para as casas dos estudantes antes da realização das provas.

Como complementação, as Comissões de Especialistas farão uma análise dos projetos pedagógicos de cada uma das faculdades, para verificar em que condições o ensino acontece. Estas condições envolvem: a regularização das aulas e as condições em que elas são dadas; verificação da qualificação dos docentes para o desempenho das suas funções e a devida carga horária, e averiguação das infra-estruturas das instituições, incluindo as bibliotecas. O objetivo é obtenção de um quadro geral de cada faculdade e, com a análise dos relatórios que resultarão destas visitas, o MEC realizará recomendações e medidas e fará monitoramentos constantes destas instituições. Estas recomendações, se não forem cumpridas pelas faculdades após o período de dois anos, poderão originar intervenções, resultando, inclusive, no descredenciamento.

As inscrições para a realização dos exames são feitas através da instituição de ensino e a classificação utilizada varia entre os conceitos A e E. Nestes conceitos, o A corresponde a 12% das melhores marcas obtidas (para os cursos cujas médias se situaram acima do percentil 88); o B a 18% (acima

do percentil 70 até ao 88); C a 40% (acima do percentil 30 até ao 70); D a 18% (acima do percentil 12 até ao 30) e E a 12% das marcas mais baixas (médias até ao percentil 12)¹⁷.

Os resultados individuais obtidos nos exames são enviados aos estudantes, se solicitados, para o seu uso exclusivo, e os relatórios dos exames são encaminhados, pelo INEP, para a Secretaria de Educação Superior (SESU). Este órgão é responsável pela política e gestão do sistema nacional de ensino de graduação, e os resultados dos exames serão utilizados para orientar as ações no sentido de estimular e fomentar iniciativas voltadas para a melhoria da qualidade do ensino. Estes resultados também serão utilizados pelo Conselho Nacional de Educação para realizar o reconhecimento de cursos e habilitações e, ainda, o credenciamento e o credenciamento periódico das instituições de ensino superior. Portanto, o objetivo final é que estes relatórios auxiliem no processo de avaliação permanente das instituições de ensino superior. Neste sentido, o Ministro da Educação, no processo de divulgação do Provão, em 1996, quando a intenção era enfatizar a importância que o Provão passaria a ter na história do ensino superior, afirmou que: “O provão é um divisor de águas: o descaso de antes e a universidade do futuro”.

O Provão teve a sua primeira aplicação em 1996, com a avaliação de graduandos dos cursos de Administração, Direito e Engenharia Civil. A

¹⁷ Para fazer esta divisão entre conceitos de A a E é utilizada a curva de Gauss. A intenção de utilizar esta curva baseou-se no propósito de obter uma divisão que fosse possível abranger todos os tipos de instituições de alguma forma e com esta sistematização, isto é possível. Embora tenha havido críticas de que este sistema é discriminatório, obrigando, de certa forma, a existência permanente de universidades ótimas e péssimas, é argumentado pelo Diretor de Avaliação e Acesso ao Ensino Superior do INEP que, apesar deste ser discriminatório, atualmente ainda é possível utilizá-lo porque nem todas as instituições chegaram a um patamar onde se possa dizer que todas são boas e que o processo aplicado está sendo

segunda aplicação do provão, em 1997, abrangeu os cursos de Engenharia Química, Odontologia e Veterinária, além dos realizados no ano anterior. Em 1998, foram acrescentados a estes os cursos de Engenharia Elétrica, Jornalismo, Letras e Matemática, e, no ano seguinte, foram adicionados os cursos de Economia, Engenharia Mecânica e Medicina. No o ano 2000 atingiu-se um total de 18, incluindo os cursos de Agronomia, Biologia, Física, Psicologia e Química. Para o ano 2001, a Portaria n.º 904 de 24/06 já definiu os cursos que serão avaliados e, em acréscimo aos anteriores, entrarão os cursos de Farmácia e Pedagogia, totalizando vinte cursos.

Em 1996, dos 616 cursos avaliados, 71 receberam a classificação A; 105 classificaram-se com o conceito B; 227 ficaram com a nota C; 102 ficaram com o nível D; 68 tiveram E e 43 não obtiveram nenhuma classificação. Estes resultados foram considerados favoráveis, tanto pela parte das instituições, como por parte do governo, apesar de ter ocorrido o boicote de alguns grupos de alunos liderados pela União Nacional de Estudantes¹⁸. Dos resultados obtidos neste ano, dos 170 cursos que tiraram conceito D ou E, 104 foram visitados pelas comissões.

O Provão, além de ter promovido efeitos positivos como o fato de ter possibilitado que a comunidade acadêmica “olhasse” para a estrutura dos cursos e iniciasse um estudo de alterações nos currículos, desencadeou também alguns efeitos negativos, como a criação dos “cursinhos pré-provão” ou dos “simulados”. Seguindo o exemplo dos cursinhos pré-vestibulares existentes por todo país, os cursinhos pré-provão, assim como os simulados, viriam com o objetivo de preparar o aluno para a realização do Provão.

injusto. Acrescentou ainda que, a cada ano, estão sendo avaliados cursos novos e que estes vão se localizando nos cinco níveis existentes.

¹⁸ O boicote alcançou cerca de 7,5%, e outros 3,8% entregaram as provas em branco como sinal de protesto.

Frente aos resultados do Provão aplicado em 1996, o Ministro da Educação enfatizou que: "O Exame Nacional de Cursos já alterou a rotina das faculdades", pois, pela primeira vez, coordenadores de cursos reuniram-se com os alunos para discutirem o currículo e as aulas ministradas. Salienta ainda que "A curto prazo... haverá motivação interna nas faculdades... e a médio prazo, isto significará a melhoria geral do sistema" (Revista Isto é:06/11/96). A apreciação do Ministro é positiva e bastante confiante na longevidade do processo. Nesta mesma linha de pensamento, a presidente do INEP, Maria Helena Guimarães de Castro, enfatizou que: "O Provão tirou a graduação da inércia e acentuou o debate nas universidades sobre a qualidade do ensino superior" (Revista do Provão:1997).

O Provão seguinte, de 1997, deu início a uma inversão do movimento de boicote mobilizado pelos alunos. Os alunos de alguns dos cursos que tiraram D ou E concentraram os seus esforços para alterar estes conceitos em vez de boicotar o Provão. O boicote do ano de 1997 alcançou somente a ordem de 2,2%. Nesse ano, foram avaliados 822 cursos e os resultados foram os seguintes: 100 cursos receberam o conceito A; 150 ficaram com o conceito B; 318 classificaram-se com C; 153 tiveram o conceito D; 98 obtiveram E e 3 ficaram sem classificação. Dos resultados obtidos no ENC-96 e no ENC-97, a maioria continua dentro das mesmas faixas, as melhorias verificadas, nos três cursos avaliados em ambos os Provões, aconteceram devido à nova atitude dos alunos face ao Provão. O Ministro da Educação considerou que o resultado deste Provão (1997): "...consolida definitivamente o sistema de avaliação do ensino superior".

No terceiro ano do Provão, 1998, ocorreu uma mobilização por parte das instituições. Os resultados negativos obtidos no primeiro Provão provocaram uma indignação que mobilizou as instituições a efetuarem

alterações internas tentando melhorar os seus conceitos em cada Provão. Apesar deste efeito, o desempenho geral do exame de 98 foi fraco, conforme informou o Ministro da Educação na reunião de imprensa, na ocasião de divulgação das notas. Nesse ano, participaram 126.823 alunos, foram avaliados 1710 cursos e mantêm-se, na média, que as melhores faculdades são as federais. Dos 120 cursos que receberam o conceito A nos três quesitos (desempenho dos alunos, titulação dos professores e número de horas que os docentes dedicam ao curso), mais de metade são federais (64). No quadro geral, os conceitos deste ano dividiram-se da seguinte forma: 201 com conceito A; 300 receberam B; 669 tiveram C; 300 obtiveram nota D; 200 com E e 40 ficaram sem conceito.

Outra ocorrência no provão desse ano foi a diminuição da diferença entre universidades públicas e privadas, devido ao aumento de conceitos D e E nas primeiras e a sua redução nas segundas. O Presidente da Andifes, Prof. José Ivolnildo Rêgo, esclareceu que estes resultados das federais já eram esperados porque o exame foi aplicado durante a greve das instituições, o que levou a um boicote do exame. Portanto, ele afirma que: “Não houve queda no desempenho das universidades federais. O que houve foi um ressurgimento do boicote. A greve trouxe de volta o ambiente de insatisfação e várias instituições voltaram a boicotar o Provão” (Folha de São Paulo, 01/12/98).

Após os resultados do Provão de 98, o Ministro Paulo Renato declarou que: “O grande êxito (da atual gestão do MEC) foi despertar a consciência da necessidade de qualidade da graduação. O Provão faz parte dessa estratégia de valorizar o ensino superior”. De uma certa forma, pode dizer-se que o Provão se encontra numa fase de consolidação, onde o grau de adesão ao exame e o reconhecimento da sua importância para a melhoria do ensino superior estão se generalizando. Parece que, com as perspectivas de

atingir, em 1999, 13 cursos avaliados, e 18 em 2000, o sistema estabiliza-se e oferece melhores condições ao Ministério para trabalhar com os seus resultados.

Em 1999, quando foram acrescentados os cursos de Economia, Engenharia Mecânica e Medicina, dos 173.786 alunos inscritos, a participação foi de 94,5% (163,9 mil). Foram avaliados 2145 cursos de graduação e os resultados alcançaram: 261 com conceito A; 381 receberam B; 857 tiveram C; 389 obtiveram nota D; 232 ficaram com E e 25 sem conceito.

Os resultados deste exame foram enviados, antecipadamente, para as instituições de ensino superior, e somente depois para a imprensa. O objetivo do Ministro da Educação era que as instituições fossem as primeiras a saber os seus resultados. Além disso, os relatórios continham um diagnóstico mais detalhado dos cursos para que fosse possível ampliar as informações aos dirigentes. Esta atitude diz respeito à política adotada pelo MEC de estimular as instituições a realizarem revisões dos seus projetos pedagógicos e, conseqüentemente, adotarem ações concretas para a melhoria da qualidade do curso. Uma atividade adicional, que tem vindo a ser desenvolvida pelo INEP, consiste nos seminários que se encontram na série “Para melhorar, não basta avaliar”. A intenção é discutir, com professores e coordenadores, os resultados dos exames, com o objetivo de subsidiar iniciativas de melhoria da qualidade nos cursos de graduação.

Um outro acontecimento ocorreu neste mesmo ano. O MEC divulgou os resultados das análises realizadas em 410 cursos de Economia, Jornalismo, Engenharias Elétrica e Mecânica de todo país, sendo que 94 deles foram considerados passíveis de descredenciamento. Estes cursos caíram na “malha fina” porque receberam notas D e E em três Provsões consecutivos nos três itens avaliados pelas comissões. Vale a pena ressaltar que as instituições

possuem um tempo, que compreende, normalmente, o período de dois anos, para realizarem as modificações solicitadas pelas comissões especializadas.

Para o ano de 2000, conforme afirma a Presidente do INEP, Maria Helena, além de ser aplicado o Provão, serão realizadas as seguintes ações: criação de um banco de indicadores comuns; realização de um cruzamento entre os resultados de dois braços do sistema de avaliação - o Exame Nacional de Cursos e as condições de oferta - com o objetivo de induzir à melhoria da qualidade e para produzir uma base de referências com os melhores e piores cursos; avaliação por especialistas dos cursos que receberam conceitos insuficientes em dois dos três itens avaliados pela SESU (qualificação do corpo docente, organização didático-pedagógica e instalações físicas incluindo bibliotecas); e comparação entre a formação e as capacidades ao entrar e ao sair da universidade, através dos resultados do Provão e do Enem¹⁹.

O Provão do ano 2000 tem a expectativa de alcançar a maior participação possível dos alunos, manter a “missão” de melhorar a qualidade do ensino superior, através, principalmente, da qualificação dos docentes²⁰ e consolidar o Exame como um instrumento credível para avaliar o sistema de ensino superior brasileiro.

Tabela dos ENC realizados entre 1996 e 1999

Ano	NºCurso	Conceitos						Total
		A	B	C	D	E	SC*	
1996	03	71	105	227	102	68	43	616
1997	06	100	150	318	153	98	03	822
1998	10	201	300	669	300	200	40	1710
1999	13	261	381	857	389	232	25	2145

*SC - sem conceito

¹⁹ Enem é o Exame Nacional do Ensino Médio, que avalia as habilidades adquiridas pelos alunos no final do ensino médio. Este exame é de participação voluntária e está sendo usado por algumas universidades como alternativa ao Vestibular.

²⁰ A Presidente do INEP, Maria Helena Guimarães, afirmou que “Com o Provão, as instituições estão contratando professores mais qualificados, com mestrado e doutorado, porque sabem que se trata de um quesito indispensável para melhorar a qualidade do ensino” (Folha de São Paulo, 01/12/98).

Tabela de previsão para o ENC 2000

Ano	N.º de cursos
2000	18

Dentre as várias críticas que são feitas ao Provão, incluem-se as dúvidas existentes em relação à aplicação da curva de Gauss para classificar os cursos avaliados. O questionamento direciona-se no sentido de colocar em dúvida se este é um sistema adequado para utilizar no Exame Nacional de Cursos, tendo em conta que, neste sistema, deverá haver sempre excelentes e péssimos cursos²¹. Outra questão é a do aluno ter somente que comparecer na prova, não sendo necessário fazê-la. Esta atitude parece desresponsabilizar o aluno e acaba por prejudicar o conceito final do curso e da instituição avaliada. O Provão, na realidade, avalia um programa mínimo que impõe um padrão comum que as instituições devem cumprir, sob pena de serem penalizadas.

Há ainda outras críticas, sendo que uma delas é a ação anti-diversidade que o Provão provoca devido à busca que desenvolve para encontrar um padrão homogêneo através da realização de uma avaliação única para todos os tipos de instituições de ensino superior do país. Esta atitude vai contra a realidade brasileira, que possui uma grande heterogeneidade no seu sistema de ensino superior brasileiro, pois apresenta não só diferenças de estatutos de instituições, como também diferenças do tamanho e qualidade entre elas e, principalmente, a diversidade que apresentam entre as cinco regiões brasileiras.

²¹ Mesmo que todos os cursos melhorassem de forma significativa, por aplicação da Curva de Gauss, haverá sempre, aproximadamente, a mesma percentagem de cursos com conceito A e E (12%), B e D (18%) e C (40%).

Avaliação realizada pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior –CAPES

A avaliação da CAPES integra o Decreto n.º 2026 de 10/10/96, no art.1.º, item IV: “...avaliação dos programas de mestrado e doutoramento, por áreas de conhecimento”. Conforme já referenciado anteriormente, esta avaliação é uma parte do sistema de avaliação do ensino superior do Brasil. Tem como objetivo principal subsidiar o MEC na formulação das políticas de pós-graduação, coordenando e estimulando a formação de recursos humanos altamente qualificados para a docência em grau superior, a pesquisa e o atendimento da demanda profissional de setores públicos e privados.

A CAPES foi criada, em 1951, como Coordenação, em 1990 foi extinta, e, em 1992, foi instituída como Fundação. Esta Fundação iniciou-se com a prática de avaliação no final da década de 70 e, naquela época, foram estabelecidos critérios que apontavam para o perfil que os cursos de pós-graduação *deveriam* adquirir. Neste sistema, os conceitos eram concedidos separadamente aos cursos de mestrado e doutoramento e com uma escala que envolvia um conceito de A a E. Com isto, as instituições de ensino superior, sabedoras das regras que deveriam ser cumpridas, adequaram-se para atender os critérios de qualidade estabelecidos na ocasião. A periodicidade das avaliações, em 1976, era anual, e, em 1982, passou a ser bienal.

Dentro desta sistematização, um curso com a atribuição do conceito A, geralmente, apresentava como perfil um corpo docente qualificado, uma estrutura curricular e atividades de pesquisa coerentes com as áreas oferecidas, publicações em revistas nacionais de bom nível e em revistas internacionais e uma apresentação de trabalhos em congressos científicos no País e no exterior. Além disto, tinha a capacidade de formar um número razoável de mestres e doutores nos prazos esperados. Ao contrário, os cursos com conceito “E” eram aqueles que não reuniam condições de oferecer um

treinamento de pós-graduação aceitável e, se não se estruturassem, deveriam ser desativados.

Desde o início do processo de avaliação realizado pela CAPES até ao momento atual, ocorreram várias modificações que foram gradativas e com o objetivo de aperfeiçoar o sistema. Evidencia-se a primeira, ocorrida em 1980, com o início das visitas das comissões aos programas de pós-graduação. A seguir, em 1982, os resultados das avaliações começaram a ser divulgados, deixando de ser reservados. Também nesse ano, foi dado início ao ciclo de reuniões de coordenadores de cursos de pós-graduação por área. A partir de 1984 foi possível a solicitação, por parte dos cursos, da reconsideração dos resultados. Seguindo nesta década, em 1985, os resultados começaram a ser divulgados para todos os cursos e deixando de o ser apenas para o que foi avaliado.

No ano de 1988, a informática possibilitou que os dados fossem enviados por intermédio de disquetes à CAPES e, em 1992, as comissões receberam um amplo material para a realização das análises, tendo sido considerados indicadores que revelavam a qualidade e a quantidade dos recursos humanos formados nos cursos. Uma nova alteração foi inserida em 1994, quando as comissões foram definidas com bastante antecipação e a avaliação ocorreu em duas etapas, deixando de ser em três ou quatro dias. Finalmente, em 1998, o sistema de avaliação foi alterado num âmbito maior e os seus pontos centrais serão referenciados de seguida. Os vários documentos que foram elaborados pelos programas de pós-graduação e pela CAPES até à data de 1998 constituíram a “Memória da Pós-Graduação Brasileira”.

Tendo em consideração a estabilização verificada em 1996, quando 79% dos cursos de mestrado e 90% dos doutoramentos receberam classificações A ou B, a CAPES decidiu alterar o seu sistema de avaliação. Foi então em 1998 que o sistema de apuração da qualidade nos cursos de pós-

graduação foi alterado e, neste novo sistema, foram modificados os conceitos para classificações que variam entre 1 a 7, sendo que a máxima para doutoramento é 7 e para mestrado é 5. Neste sentido, os cursos de doutoramento com a nota máxima possuem um nível de excelência semelhante aos melhores do mundo. Isto porque o objetivo da reformulação da avaliação é tornar o desempenho dos programas de pós-graduação compatíveis com os de outros países. Os critérios adotados para a realização da avaliação, que se mantêm no modelo internacional, isto é, realizada através de avaliação por pares, incluem, entre outros: a formação do corpo docente; o regime de trabalho dos professores; a publicação de artigos científicos; o tempo que os estudantes levam a concluir o curso; linhas de pesquisa; e estrutura curricular. Além disto, esta reformulação tem como valor acrescido um novo desafio à pós-graduação brasileira que é o de se equiparar às melhores do mundo.

Na avaliação realizada em 1998, dos 1290 programas avaliados, 412 (34%) receberam classificações entre 5, 6 e 7, ou seja, entre muito bom e excelente. Esta avaliação seguiu vários critérios para a sua execução, sendo os mais centrais: a avaliação por programa de pós-graduação e não separadamente por curso (mestrado ou doutoramento); a escala de classificação de 7 níveis sem frações (1 a 7), sendo que os conceitos superiores a 5 foram somente para doutoramentos; e a verificação da capacidade de formação de recursos humanos através de padrões internacionais de qualidade. Além disto, a avaliação foi realizada em quatro momentos divididos da seguinte forma:

- 1.º-análise, pelas Comissões de Área, do conjunto de programas de pós-graduação e enquadramento de cada um dos programas num dos cinco primeiros níveis da escala: 1, 2, 3, 4 ou 5;
- 2.º-análise, pelas Comissões, dos cursos que atingiram o nível 5 e a verificação dos demais referenciais para as atribuições dos outros dois níveis: 6 ou 7;
- 3.º-apreciação e homologação, pelo Conselho Técnico-Científico, dos resultados obtidos e;
- 4.º-divulgação dos resultados.

Concluindo, atualmente a CAPES vem desenvolvendo um sistema de avaliação bienal, com ênfase num processo de avaliação exógena (feita por pares externos). As comissões de avaliação, além das visitas periódicas que realizam, utilizam as informações fornecidas pelas instituições avaliadas para alcançar o conceito final que varia entre 1 a 7.

Vale a pena ressaltar que a pós-graduação no Brasil existe somente há três décadas e que, neste período, foi impossível desenvolver, até 1996, cerca de 1700 cursos de mestrado e doutoramento por todo o país²², continuando este número a aumentar nos últimos anos.

²² Dados de 1994. Infocapes, edição especial.

A Caracterização e o Papel do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras – CRUB

- **Histórico**

O Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) foi criado em 1966 com o objetivo de estudar e solucionar os problemas vinculados ao desenvolvimento das universidades. No entanto, antes da sua criação, já havia um órgão que veio, mais tarde, colaborar no desenvolvimento do CRUB, chamado Fórum de Reitores, criado em 1952. Este Fórum de Reitores reuniu-se pela primeira vez na Universidade de São Paulo (USP) e esse encontro ficou marcado, na história do ensino superior brasileiro, como o primeiro evento desta natureza, ou seja, uma reunião com reitores das universidades para discutir assuntos do interesse das instituições. Este Fórum funcionou durante dez anos e, em 1962, através da Portaria n.º 67 do Ministério da Educação, passou a chamar-se Fórum Universitário. As suas finalidades relacionavam-se com estudos e debates de assuntos pertinentes às instituições, a celebração de intercâmbios e colaborações em vários âmbitos e a promoção do desenvolvimento da ciência, da técnica e da pesquisa nas universidades.

O Fórum era constituído pelo Ministro da Educação, pelos Reitores de todas as universidades do país, pelo Diretor do Ensino Superior e por um representante da União Nacional dos Estudantes (UNE). No decorrer do seu desenvolvimento, em 1964, o Fórum foi modificado na sua composição, retirando a participação do membro representante da UNE, substituindo-o por um representante dos estudantes universitários. Uma das críticas tecidas em relação ao Fórum refere-se à íntima ligação e até à subordinação que este tinha junto do Ministério da Educação. A partir de então, teve início a idéia da criação de uma entidade com autonomia, que tornasse possível o desenvolvimento de ações e de um relacionamento franco,

sincero e corajoso com os órgãos governamentais, sem a necessidade de estar subalterno a eles.

Em 1965, foi constituída uma comissão para estudar a possibilidade da criação de um novo órgão, sendo posteriormente aprovado por vinte e quatro Reitores. A sua primeira reunião foi em 30 de Abril de 1966 com a denominação de Conselho dos Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB). É importante salientar, que a criação deste Conselho não foi nenhum ato casual pois o assunto já estava a ser debatido há muito tempo, sendo abordado, pela primeira vez, pelo especialista americano Rudolph Atcon. Este especialista, num estudo que desenvolveu por encomenda da Secretaria do Ensino Superior do MEC, intitulado “Rumo à reformulação estrutural da Universidade Brasileira”, realizado em 1965, fez várias recomendações. Uma delas foi a recomendação da criação de um Conselho de Reitores para empreender estudos sistemáticos sobre o ensino superior e planejamento ininterrupto (Dias, 1989).

Deve ressaltar-se que as ações providas dos reitores colaboraram muito para a construção do modelo do CRUB, e, por ocasião da primeira reunião deste Conselho, no discurso do presidente eleito, o Reitor Miguel Calmon, é salientada a ambição de que, “...da ação do Conselho espera-se obter maturidade para as instituições universitárias brasileiras.” Além disso, foi abordada a necessidade de se ter um diálogo com o governo com o fim de assegurar o desenvolvimento das universidades em benefício do país.

• Estrutura e Funcionamento do CRUB

O CRUB tem a condição de um órgão intermediário¹ e possui como finalidade “...promover a integração das universidades brasileiras, fortalecendo a sua autonomia e buscando, permanentemente, o

¹ Ver capítulo 1.

aperfeiçoamento da Educação Superior.” (art.3º)². É ainda, conforme a Constituição Federal, o órgão representante das instituições filiadas para a defesa dos interesses comuns das universidades brasileiras (art.3º, §2º).

Conforme o Estatuto atual do Conselho, aprovado em 14 de Dezembro de 1994, constituem o Conselho de Reitores membros efetivos e honorários. Como membros efetivos, as universidades brasileiras, representadas pelos seus reitores ou por um substituto legal, e como membros honorários, os ex-reitores que estiverem integrados no CRUB e nele quiserem participar (art.4.º).

A sua estrutura é composta por vários órgãos, sendo eles: o Plenário; a Presidência; o Conselho Deliberativo; o Conselho Fiscal e a Secretaria Executiva. O Plenário é o órgão máximo do Conselho e tem poderes deliberativos e normativos. É composto por todos os membros cumpridores das suas obrigações financeiras e, normalmente, possuem reuniões anuais, podendo haver extraordinárias quando necessárias (art.10º; 14º; 15º).

A presidência é o órgão executivo do Conselho e tem como funções coordenar e supervisionar a administração. O presidente e o vice-presidente são eleitos por maioria simples e têm os seus mandatos de dois anos, sendo permitida uma recondução (art.12º;18º e 19º). O terceiro órgão, o Conselho Deliberativo, tem uma função consultiva e deliberativa, sendo constituído por três membros natos, treze membros titulares e treze suplentes. Os membros natos são o presidente, o vice-presidente e o ex-presidente enquanto reitor. Os membros titulares e suplentes são divididos entre as

² No Plano Institucional do CRUB para o ano 2000, é apresentada uma proposta de redefinição de finalidades e de reestruturação organizacional do Conselho. Neste Plano, há uma proposta que apresenta treze novas finalidades para o Conselho, sendo que a sua elaboração foi baseada no atendimento das indicações do CRUB Itinerante e na Conferência Mundial sobre Educação Superior de 1998. Para que estas finalidades sejam cumpridas, serão necessárias várias alterações na configuração do Conselho, envolvendo as suas atividades, estrutura e organização.

representações das quatro Associações integrantes do CRUB³ e os representantes das regiões⁴ (art. 23º e 24º).

O último Conselho, o Fiscal, é responsável pelos documentos relativos às contas do ano financeiro e emite pareceres concernentes ao tema, que devem ser apreciados e aprovados em reuniões plenárias. É constituído por três membros titulares e três suplentes que são eleitos pelo plenário (art. 27º e 28º). A área administrativa é formada pela secretaria administrativa, sendo ela a responsável pela administração ordinária e execução das atividades gerais do CRUB. Esta está diretamente subordinada à presidência e é dirigida por um secretário geral (art. 29º).

Atualmente, o CRUB é composto por 135 instituições filiadas, sendo assim divididas: 37 universidades federais; 26 instituições Estaduais e Municipais; 40 particulares e 32 comunitárias.

Uma outra prática tem sido desenvolvida no Conselho a partir de 1997, as reuniões regionais itinerantes, denominadas de “CRUB Itinerante”. A finalidade destas reuniões “...foi descentralizar as discussões sobre a identidade do Conselho de Reitores e examinar os seus compromissos, na sua relação interna e externa, visando projetar a sua ação para o momento e para o próximo milênio, a partir da sua história, tradição e lutas.” (CRUB:1998). As reuniões foram estabelecidas conforme a divisão das cinco regiões e, em 1997, foram realizadas nas seguintes capitais: Goiânia - GO (19 e 20/09); Porto Alegre/RS (02 e 03/10); Fortaleza/CE (15 e 16/10); São Paulo/SP (27 e 28/10) e Rio de Janeiro/RJ (29 e 30/10). Na sua continuidade, em 1998, foram efetuadas duas: uma no Rio de Janeiro (15 e 16/10) e outra em São Paulo (22 e 23/10) e, em 1999, outras duas, em Recife (26 e 27/04) e em São Paulo (29 e

³ ANDIFES (Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior); ANUP (Associação Nacional das Universidades Particulares); ABRUC (Associação Brasileira das Universidades Comunitárias); e ABRUEM (Associação Brasileira das Universidades Estaduais e Municipais).

⁴ As universidades do CRUB estão divididas em cinco regiões geográficas: **Região I** (Acre, Mato Grosso, Maranhão, Pará, Amazonas, Rondônia e Roraima); **Região II** (Alagoas, Rio Grande do Norte, Ceará, Bahia, Sergipe, Piauí, Paraíba e Pernambuco); **Região III** (Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo); **Região IV** (Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina); **Região V** (Distrito Federal, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais e Goiás).

30/04). Nas primeiras, o assunto abordado foi o “Recredenciamento das Universidades” e, nas de 99, o tema foi “Estratégias para Implementação do Plano de Ação do CRUB”.

O CRUB elaborou um relatório das cinco reuniões realizadas em 1997, que tinha como objetivo dar a conhecer aos reitores das 120 IES filiadas na ocasião, a dinâmica do trabalho realizado. Neste relatório foi explicitado que a intenção do Conselho era de que, do trabalho desenvolvido nas reuniões, pudesse ser constituído o início do processo de elaboração de um plano institucional para o CRUB. Será importante ressaltar que as discussões destas reuniões foram centralizadas nas funções e no papel que o CRUB vem desenvolvendo no estudo das alterações necessárias na missão do Conselho para o futuro.

As contribuições das reuniões de 1998 foram levadas para a reunião plenária realizada em Porto Alegre (Nov/1998), tendo resultado na elaboração e na aprovação do documento “Contribuições do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras para o processo de recredenciamento das universidades”. Os resultados das reuniões itinerantes de 1999 foram aprovados na 220ª reunião do Conselho Deliberativo e são estes que estão orientando as ações do Colegiado do Conselho, tendo em vista a não aprovação até então do Plano Institucional do Conselho de 2000, que apresenta uma proposta de reestruturação do papel do CRUB.

Em vários documentos, elaborados pelo Conselho ou por professores que pertencem ao meio universitário, é demonstrada esta preocupação com o papel do CRUB, ressaltando as ações em que o Conselho deveria empenhar-se. Com o objetivo de divulgar o máximo possível os trabalhos que são desenvolvidos no CRUB, este costuma publicar vários documentos. A revista “Estudos e Debates” divulga os resultados das reflexões e debates sobre os assuntos temáticos em pauta sendo o último publicado em Março de 1999, com o título “Uma Política de Ensino

Superior”⁵. Além disto, o Conselho tem as seguintes publicações: Educação Brasileira, periódico semestral instituído em 1978; Sistema de Informações sobre as Universidades (SIUB), com os dados das instituições filiadas desde 1987; Catálogo das Universidades Brasileiras, criado em 1995; Cadernos CRUB, instrumento de comunicação com as IES; Anais das Reuniões Plenárias, desde 1978 e CRUB Informa, periódico mensal sobre as atividades desenvolvidas pelo Conselho e informações sobre as atividades acadêmicas.

• Papel do CRUB

O CRUB foi sempre confrontado com um controle excessivo e central da parte do governo. Este posicionamento do governo, com o decorrer dos anos, acabou por afetar o papel do Conselho de Reitores, numa participação mais efetiva e decisória no contexto do ensino superior, enfraquecendo, inclusive, a sua atuação frente ao poder público.

No entanto, não se pode referir que o governo foi o agente desta situação e que o Conselho foi apenas o receptor deste processo. Esta conjuntura deu-se também através de uma atuação branda no interior do CRUB.

Num documento elaborado pelo CRUB, em 1998, que visa elaborar um Plano Institucional para o Conselho, é assumido que: “...sem um papel forte e bem definido, o CRUB tende a ser uma mera burocracia acadêmica e a reunir-se para sessões sem destino...”. Além disto, há preocupação com a falta de reação por parte do Conselho face ao contexto do ensino superior, ocasionando, assim, um descrédito generalizado.

Embora o perfil de atuação do CRUB seja visto como fraco, ocorreram, ao longo dos anos, algumas participações mais atuantes e ativas. Um exemplo é a gestão do final da década de 90 (1997 a 1999). Esta gestão, sob a presidência do Prof. José Carlos Almeida da Silva, teve no seu Plano de Ação, três linhas estratégicas que são traduzidas em três Programas, e que têm

⁵ Dentro desta série há dois outros volumes que abordaram a problemática da avaliação: n.º18, “Avaliação

como objetivo reexaminar o papel do CRUB. São Programas de fortalecimento do papel político do CRUB, de aperfeiçoamento da gestão universitária⁶ e de interação da universidade com a sociedade.

Na verdade, esta “falta” de uma ação mais concreta e decisiva do Conselho frente aos problemas com que as instituições se defrontam face ao governo, passou a ser um ponto central e estratégico de ação no Conselho. É de consenso amplo que, atualmente, o CRUB se encontra bastante enfraquecido no seu papel político para dialogar e desenvolver negociações com o governo, ressentindo-se inclusive, de uma identidade. Com certeza, há várias razões que explicam ou auxiliam na compreensão do porque do Conselho agir desta forma, porém, no momento, referenciar-se-ão aquelas que foram as mais evidenciadas no estudo em questão.

Uma das razões apresentadas é a segmentação do Conselho que ocorreu no final da década de 80 e início da de 90. A partir deste período, o CRUB foi dividido em quatro grandes representações: a ANDIFES (Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior-1989); a ANUP (Associação Nacional das Universidades Particulares-1989); a ABRUEM (Associação Brasileira das Universidades Estaduais e Municipais-1991) e; a ABRUC (Associação Brasileira das Universidades Comunitárias-1995). Esta segmentação efetivou-se mais significativamente após a criação da última, em 1995, e acabou por facilitar a discussão de interesses diferenciados em grupos diversos, não visando uma ação conjunta de luta.

Uma outra razão é a estrutura do Ministério da Educação, que possui uma prática de tomadas de decisões centrais sem uma participação forte dos segmentos externos, neste caso, as instituições de ensino superior. Uma terceira razão é a característica das universidades públicas serem financiadas pelo governo na ordem de 90% do orçamento total, proporcionando amarrações de ordem política e estrutural para o seu

Externa da Qualidade no Ensino Superior” e n.º 19, “Avaliação Institucional”.

⁶ Salienta-se que, neste Programa, a prioridade é a definição do papel do CRUB na avaliação.

funcionamento que, muitas vezes, impedem uma atuação mais decisiva frente às políticas do ensino superior.

Um outro aspecto que afeta este desenvolvimento é a própria estrutura do Conselho⁷. Nos últimos períodos, tem havido uma espécie de rodízio entre seus membros que presidem o Conselho, ou seja, as escolhas estão sendo feitas num universo relativamente limitado de possibilidades⁸. Conforme afirma Sampaio (1998), isto ocorre devido ao número reduzido de professores titulados⁹ que podem concorrer ao cargo e, ainda, ao fato de que, nas universidades privadas, o reitor é o próprio mantenedor¹⁰ do estabelecimento, conferindo, desta forma, uma vitalidade à pessoa que ocupa esse cargo. Neste sentido, Sampaio refere que, em muitos casos, os titulares representantes das associações e das regiões são levados a definir as suas posições em função de interesses e relacionamentos pessoais em vez de terem em conta um projeto comum para todas as universidades.

Há um último aspecto que pode também ser referenciado como um dos causadores deste relacionamento entre o CRUB e o governo ser fraco na sua concepção política. Trata-se da existência de uma conexão forte entre muitos dos dirigentes das universidades e os partidos políticos. Dentro desta questão, tendo em conta esta coligação política, reitores apoiam diferentes partidos, ocasionando, com isto, uma divisão de interesses que acabam por prejudicar o desenvolvimento de um relacionamento mais integrado.

De qualquer forma, o CRUB vem atuando em algumas áreas de interesse das instituições de ensino superior. Dois temas têm sido

⁷ No Plano Institucional do CRUB, é apresentada uma proposta de reestruturação organizacional e redefinição de funções do Conselho com o objetivo de auxiliar em alterações consideradas necessárias.

⁸ Um exemplo elucidativo é a situação atual do CRUB. O Presidente eleito em Abril de 2000 encontra-se na sua quarta gestão e pertence a uma universidade confessional comunitária.

⁹ Para ser membro do CRUB, há a necessidade de ser reitor. No entanto, para ser reitor, conforme a legislação, é necessário possuir, no caso das universidades federais, ou o título de doutor ou ser professor titular. Esclarece-se que, com base em legislações anteriores, era possível ser professor titular sem possuir o título de doutor.

¹⁰ Mantenedor é uma expressão utilizada para definir o órgão ou a pessoa que mantém a instituição financeiramente. No caso das universidades federais e estaduais, os mantenedores são o governo federal e o estadual, respectivamente. No caso das privadas, os mantenedores são as pessoas jurídicas de direito privado, ou seja, os donos dos estabelecimentos.

efetivamente desenvolvidos: a autonomia e a avaliação. No entanto, cada um com as suas características históricas próprias. A autonomia é uma discussão que remete para o momento anterior a criação do Conselho; e a avaliação, embora sempre presente no meio acadêmico, aparece no final da década de 90 com uma nova perspectiva.

- **Ação do CRUB na temática da autonomia**

Como foi referido, o objetivo principal do CRUB era estudar e solucionar problemas relacionados com o desenvolvimento das universidades. Um dos pilares principais da atividade deste órgão era defender e fortalecer a autonomia que as universidades públicas tinham na ocasião. Acreditava-se que a autonomia estava sendo ameaçada devido ao sistema político que vinha sendo desenvolvido no país e, em particular, no Ministério da Educação. No entanto, esta ambição de defender a autonomia nunca alcançou uma perspectiva política, pois as suas atividades estiveram sempre muito voltadas para as discussões administrativas. Conforme afirma Azevedo (1981:23):

A preocupação com a autonomia universitária é uma constante na trajetória do CRUB, sem, no entanto, ficar evidenciada uma decisão efetiva durante a sua existência, pois a questão se restringe quase sempre às discussões puramente administrativas, sem uma análise política mais acurada, excetuando-se períodos de profundas crises.

Uma destas crises foi a que ocorreu em 1964, quando houve o golpe de Estado que deu início ao regime militar no país, que permaneceu durante 20 anos. Assim como a crise de 1968, ocasião em que houve uma grande reforma na legislação do ensino superior, e ainda a crise dos anos 80, onde o país deu início ao processo de redemocratização.

De qualquer forma, a autonomia sempre prevaleceu como um assunto central no Conselho, salientando-se sobretudo que a autonomia universitária deveria sobrepor-se aos imperativos da coordenação estatal. Outros aspectos fizeram parte da ambição do Conselho e, em alguns casos, inclusive, com uma participação efetiva da parte governamental, como, por

exemplo, a modernização das instituições escolares. No entanto, um controle excessivo centralizado no governo era o que mais incomodava as instituições, e o CRUB, como órgão representante, lutava contra isto. As atitudes governamentais que se seguiram ao movimento de 1964 tinham uma característica centralizadora muito marcante e justificavam esta atitude por questões de ordem administrativa e técnica. Mas, na verdade, eram razões ideológicas que moviam este procedimento. Devido a este pensamento, muitas universidades foram visadas e, sob a égide da segurança nacional, foi imposto ao meio universitário o bloqueio das entidades estudantis independentes, a proibição das manifestações públicas e a censura à divulgação do pensamento crítico pelos meios de comunicação social (Dias: 1989).

Em 1978, na 26ª reunião plenária, o CRUB defendeu claramente o princípio de que a universidade deveria manter e reforçar a sua posição de permanente busca de uma autêntica autonomia e, no documento enviado ao MEC, reforçava que a autonomia universitária era a principal dimensão da crise institucional da universidade brasileira. Em 1979, o CRUB reagiu fortemente contra a Lei das Fundações¹¹, pois considerava que esta violava o princípio da autonomia universitária. No ano seguinte, em 1980, na 30ª reunião plenária, o CRUB exigia que fossem asseguradas às instituições universitárias a indispensável autonomia de gestão financeira e a transferência de recursos.

Somente em 1992, portanto doze anos mais tarde, na 55ª reunião plenária, é que o assunto foi retomado juntamente com o tema avaliação, que estava surgindo de uma forma bastante saliente no ambiente universitário. O tema da reunião foi “Autonomia, Qualidade e Compromisso Social”. Na

¹¹ A primeira universidade fundacional data de 15/12/61 - Fundação Universidade de Brasília. Várias outras foram criadas e esta prática, tornou-se, inclusive, uma preferência do governo. O estatuto das fundações permitia possuir uma autonomia ampla, dava a possibilidade de procurar fontes diversificadas de recursos, era possível explorar e expandir o patrimônio, prestar serviços e possuir uma maior liberdade na escolha dos seus dirigentes. No entanto, a partir de 1968, devido à lei 5540 e a algumas legislações suplementares, as autarquias e as fundações deixaram praticamente de apresentar diferenças entre si e iniciou-se, então, a um tratamento igualitário para ambos os estatutos. Logicamente, esta situação não era unânime, e muitas discussões, envolvendo vários intervenientes, foram realizadas sobre o tema. (Sguissardi, Valdemar. Universidade, Fundação e Autoritarismo. 1993).

continuidade deste movimento, em 1996, na 61ª reunião plenária, com o tema “Autonomia Universitária”, foi elaborada a Carta de Goiás. Nesta carta, o CRUB considera “...a autonomia universitária uma conquista garantida pela Constituição Federal de 1988, de forma clara e objetiva.” Reforça ainda que a universidade visa construir a autonomia com base na indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão, reafirmando que o Conselho quer participar na definição de uma Política Nacional de Educação para o Ensino Superior.

Não pode negar-se que a atuação do CRUB tem sido, de certa forma, constante no que respeita ao assunto autonomia, embora, como já foi possível verificar, a passagem dos discursos e das posições para uma atuação política incisiva pareça ainda não ter sido dada. Entretanto, com o decorrer do desenvolvimento econômico, político e social e as suas conseqüências no ensino superior, o Conselho viu-se na obrigação de alargar os seus anseios e entrar em lutas mais complexas, que abrangiam outros aspectos do ensino superior além da autonomia.

Neste sentido, começaram a fazer parte destas lutas as questões relativas a: gestão universitária; interação entre universidade, sociedade e empresa; participações mais efetivas em questões organizacionais e administrativas das instituições; discussões sobre financiamento, credenciamento e recredenciamento das instituições; desenvolvimento científico e tecnológico; busca da qualidade e o desenvolvimento de processos de avaliação; parcerias nacionais e internacionais; e, fundamentalmente, o fortalecimento do papel político do Conselho frente ao poder público.

- **Ação do CRUB na temática da avaliação**

A temática avaliação tem sido discutida, nos últimos anos, com uma certa freqüência nos espaços decisórios do CRUB, tanto em reuniões do Diretório Executivo, como em Reuniões Plenárias. Embora tenha havido vários momentos em que o assunto avaliação foi o ponto central de discussão

de encontros do Conselho, houve alguns mais marcantes, onde, realmente, foram tiradas conclusões e orientações de atuação.

O marco inicial da atuação do CRUB no campo da avaliação foi a 43ª reunião plenária, realizada em Salvador, em 1986, com o seguinte tema: “Universidade: Avaliação do Desempenho e Compromisso Social”. Nesta reunião foram abordados quatro princípios fundamentais que deveriam reger os processos de avaliação: a credibilidade, a legitimidade, a transparência de procedimentos, critérios e resultados, e a participação. Um segundo ponto desta trajetória foi a 52ª reunião plenária, realizada em Aracajú, em 1992, com o tema: “O papel do CRUB na Avaliação Institucional”. Os seus pontos fortes de discussão foram a auto-avaliação, a avaliação externa e a realização de um processo avaliativo voluntário.

Depois disto, várias publicações foram elaboradas com textos relativos à avaliação. Em 1996, o Conselho publicou o volume n.º18 da revista “Estudos e Debates”, dedicado inteiramente à avaliação, com o título “Avaliação Externa da Qualidade do Ensino Superior”.

No seguimento da atuação do Conselho frente à temática da avaliação, as reuniões itinerantes realizadas em 1997 desempenharam este papel de realizar discussões sobre o assunto. Destas reuniões, concluiu-se que o CRUB deveria possuir um projeto de avaliação.

Com a divulgação das legislações federais (1995/96) referentes à criação de um amplo sistema de avaliação da educação nacional, coordenado pelo governo, desencadeou-se novamente uma discussão deste assunto, que resultou em quatro estudos sobre o tema avaliação e a melhoria das universidades: Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras: diagnóstico e perspectivas; Políticas e Estratégias de Capacitação do Corpo Docente; Programas de Melhoria e Inovação no Ensino de Graduação; e Questões de Financiamento nas Universidades Brasileiras. Os resultados destes estudos foram debatidos na 63ª reunião plenária, que se realizou em

Fortaleza, em 1998, onde foi definido o princípio da qualidade como ponto central do sistema de avaliação.

Em 1998, houve o Fórum CRUB IV e a reunião do Conselho Deliberativo, que discutiram, respectivamente, o credenciamento das universidades e propostas de ação para o CRUB sobre avaliação. Ainda neste mesmo ano, o credenciamento foi retomado, resultando num documento do Conselho sobre o tema.

No ano seguinte, em 1999, tanto através do *Workshop International* que se realizou no Rio de Janeiro sobre “O Papel do CRUB na Avaliação” como das conclusões da Comissão de Reitores que estudou a questão da avaliação voltada para o credenciamento, foi reforçada a recomendação de que o Conselho deve desenvolver “...uma sistemática própria de avaliação direcionada ao desenvolvimento institucional das universidades.”(CRUB,2000).

Neste sentido, na reunião plenária n.º 65, que se realizou em Brasília, em Abril de 2000, foi apresentada a “Proposta de Modelo de Avaliação Institucional para as Universidades Brasileiras”. Esta proposta define um modelo CRUB de avaliação institucional, que é lançado como uma experiência, solicitando voluntários para o “testar”. Além disto, a proposta sugere que o CRUB deve acompanhar e avaliar os mecanismos atuais de avaliação do sistema de ensino superior.

Com referência à aplicação de um modelo de avaliação institucional CRUB, embora pareça que o Conselho está envolvido com a questão e demonstre levar em frente o projeto, as reações frente à proposta encaminham para um descrédito em relação a esta ação. Um dos argumentos refere-se à existência de um sistema de avaliação amplo e forte coordenado pelo Ministério da Educação em atuação, e fazer frente a este sistema implantado com a característica de um processo voluntário, não parece estar convencendo a comunidade universitária. Há, inclusive, um receio deste projeto ter o mesmo final do PAIUB, ou seja, o de não conseguir dar o

prosseguimento necessário por não possuir nenhum apoio forte por parte governamental. Ressalta-se que o CRUB participou do processo de implantação do PAIUB juntamente com as demais associações representativas do ensino superior brasileiro e sua atuação, caracterizou-se através da proximidade que desenvolveu junto ao processo na sua fase de elaboração e difusão.

Esta foi, portanto, a trajetória percorrida pelo Conselho, no que diz respeito ao tema avaliação. Na verdade, este assunto encontra-se no seu início, tendo em conta ser um processo novo tanto em nível nacional como internacional. Dentro deste contexto, o CRUB demonstra a intenção de tornar os resultados deste modelo de avaliação institucional amplamente visíveis. Todavia, é importante salientar que o seu amadurecimento vai depender muito do modo da atuação do Conselho frente à aplicação do projeto.

PORTUGAL

• Caracterização Geral

Portugal é um país europeu, com cerca de 9.900 milhões de habitantes, ocupa uma área de 91.985 km², está dividido em 18 distritos¹ no Continente e abrange os arquipélagos dos Açores e Madeira².

O país passou por uma grande modificação na data de 25 de Abril de 1974, quando uma revolução pôs termo ao regime ditatorial vigente. Na seqüência da revolução, teve início um período de democratização que marcou o fim da ditadura, acompanhado por uma viragem política marcadamente à esquerda. Portugal assumiu-se, então, como um país socialista, e as prioridades nacionais foram completamente alteradas. Nesta perspectiva, todos os setores da vida nacional sofreram alterações profundas, adquirindo a educação um papel de grande relevo, tendo em conta que o país não só estava carente de infra-estruturas físicas, mas também de uma estrutura intelectual. A educação, onde os aspectos ideológicos voltaram a ser dominantes, passou a ser assumida como um fator determinante no contexto de desenvolvimento no país (Stoer:1986). Uma visão da carga ideológica associada às transformações da educação pode ser pressentida numa simples transcrição do Programa do Partido Socialista (1974:39), que ganhou as primeiras eleições democráticas depois da revolução acima referida:

A escola não será mais um instrumento de difusão da ideologia da sociedade de classes, mediante uma relação professor/aluno, segundo o esquema dominante/dominado. A educação não desenvolverá no jovem comportamentos e reflexos que o levarão a aceitar as agressões de um sistema opressor. Não reproduzindo as relações de produção da sociedade de classes, a escola deixará de ser um instrumento de exploração cultural. A transformação da escola é indissociável de uma revolução social, que ponha em causa as estruturas capitalistas...

Portugal tem sido classificado como um país europeu semi-periférico porque, de acordo com os indicadores sociais normalmente aplicados, não se identifica nem com o primeiro e nem com o terceiro mundo. Neste sentido, a sociedade portuguesa caracteriza-se como uma sociedade

¹ Aveiro, Beja, Braga, Bragança, Castelo Branco, Coimbra, Évora, Faro, Guarda, Leiria, Lisboa, Portalegre, Porto, Santarém, Setúbal, Viana do Castelo, Vila Real e Viseu.

² Açores e Madeira são regiões autónomas.

intermédia, ou seja, de semi-periferia. Conforme salienta Sousa Santos (1992), este conceito corresponde a um conjunto de condições sociais, políticas, econômicas e culturais da sociedade portuguesa que desenvolve diversos papéis entre o centro e a periferia, os quais se diferenciam de acordo com momentos históricos diferentes³.

Na última década, a qualidade de vida do cidadão português, na sua generalidade, tem vindo a melhorar⁴. A expectativa de vida à nascença, no ano de 1995, era de 75 anos, e considera-se esta marca bem localizada, tendo em conta que em certos países europeus, *a priori* com melhores condições e qualidade de vida, tais como Reino Unido [77]; Países Baixos [78] e França [79] não se passa muito além dos 75 anos (Unesco:1998). A taxa de mortalidade infantil é considerada média, contabilizando a morte de oito crianças, desde o nascimento até completar um ano de idade, para cada mil nascimentos^{5/6}.

Quanto à estabilidade econômica, a taxa de inflação média anual, em 1999, apresentou o índice de 2,2%, um pouco acima dos 2% previstos pelo executivo no Orçamento de Estado para o mesmo ano. Acrescenta-se, ainda, que a taxa de inflação vem diminuindo consideravelmente desde o início da década até à atualidade⁷. A taxa de desemprego foi de 7% no ano de 1995, mas verificou-se uma redução do emprego em relação aos trabalhadores que dependem de outras pessoas (TCO = Trabalhadores por Conta de Outrem) para adquirirem empregos, compensada por um aumento de emprego para os trabalhadores que desenvolvem atividades por conta própria. Neste contexto, o setor terciário (comércio e serviços) foi o único setor que criou emprego no ano de 1995, havendo uma tendência de redução do peso dos setores primário (agro-pecuária) e secundário (indústria).

Na área do ensino superior, embora os dados existentes não sejam ainda demasiado preocupantes, através de uma análise sumária da procura de emprego é possível detectar um crescente desemprego ou subemprego de diplomados. O subemprego caracteriza-se por um contingente

³ Um maior aprofundamento do assunto pode ser feito em Boaventura de Sousa Santos, *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974 - 1988)*, 1992; e Stephen Stoer, *Educação e Mudança Social em Portugal: 1970-1980, uma década de transição*, 1986.

⁴ Um dos motivos que contribuíram para esta mudança foi a integração de Portugal na União Europeia.

⁵ *World education report: Teachers and teaching in a changing world*, UNESCO, 1998.

⁶ Salienta-se que estas comparações se verificam somente dentro do ambiente europeu.

⁷ As taxas de inflação antecedentes são: 1993 - 6,5%; 1994 - 5,2%; 1995 - 4,1%; 1996 - 3,2%; 1997 -

de indivíduos egressos que se especializam numa determinada área, mas, para conseguirem empregos no mercado de trabalho, acabam por se desviarem das suas especialidades e desenvolvem atividades em áreas que não correspondem à formação específica obtida no ensino superior.

Alguns dos fatores considerados pelo Ministério da Educação como influenciadores deste fenómeno de desemprego e subemprego de diplomados são "...a conjugação simultânea de uma maior oferta face a uma procura em nítida quebra na conjuntura de recessão económica mundial que se vive" e, "...uma certa inadaptação das formações oferecidas pelo ensino superior, face à evolução rápida e à crescente complexidade das necessidades do mercado de trabalho" (ME, 1997).

Sendo hoje consensual existir uma relação direta entre o nível educacional da população e a capacidade de desenvolvimento do país, torna-se interessante abordar com um pouco mais de detalhe a evolução recente do sistema de ensino em Portugal, com especial relevo para o subsistema de ensino superior, salientando que a evolução do sistema de ensino apresenta variações conforme o nível de ensino.

• **Localização Educacional**

No término da Segunda Guerra Mundial, o panorama do ensino no país era calamitoso, sendo que, se cerca de metade da população era analfabeta, a maior parte dos restantes só sabia ler, escrever e contar. O reconhecimento da necessidade de desenvolvimento da capacidade científica e técnica com o objetivo de aumentar a rapidez do crescimento económico, cultural e social do país, veio demonstrar que Portugal precisava de uma reforma na área da educação. Esta reforma iniciou-se somente em 1973⁸, partindo da proposta do Ministro da Educação Veiga Simão, e foi considerada de alta importância para o desenvolvimento do país (Crespo, 1993 e Carreira, 1996).

A reforma de Veiga Simão, também conhecida como "reforma global do sistema educativo", tinha como objetivos centrais: fomentar a educação pré-escolar, prolongar a escolaridade obrigatória, reconverter o ensino secundário e expandir e diversificar o ensino superior (Carreira, 1996).

2,2% e 1998 - 2,8% (Banco de Portugal, relatório de 1998).

⁸ Lei n.º 5 de 25 de Julho.

No entanto, a sua implementação fez-se sentir com maior ênfase no ensino obrigatório.

O início demasiado tardio desta reforma levou a que, quando a revolução de 1974 se deu, Portugal ainda apresentasse um alto índice de analfabetismo. Depois da revolução, os vários governos assumiram a educação como uma prioridade nacional e foram implementadas medidas dirigidas para a criação de uma formação básica para todos os cidadãos, sendo assumido pelo governo que o combate ao analfabetismo, não poderia ser uma "...tarefa temporária, mas uma ação constante..."(Carreira, 1996). O país continua atualmente a desenvolver políticas no sentido de baixar a taxa de analfabetismo que, em 1995, desceu para o índice de 10% (*World Education Report*, 1995). Este índice foi considerado positivo, pois é uma taxa baixa tendo em conta a evolução histórica do analfabetismo no país.

O direito à educação é garantido a todos os cidadãos através da Lei Fundamental do País - a Constituição da República Portuguesa. Nesta lei, estão inseridos os princípios e objetivos gerais da educação, que são reiterados pela Lei de Bases do Sistema Educativo. Na Constituição, está garantido o direito ao ensino, a igualdade de oportunidades de acesso e o direito ao êxito escolar. Além disso, o texto constitucional explicita que o ensino deve contribuir para a superação de desigualdades econômicas, sociais e culturais e para habilitar os cidadãos para desenvolverem a cidadania plena (art.74º, alíneas 1 e 2).

As taxas de participação tal como definidas pela OCDE (1998), eram, no ano de 1996, 10.5% para a faixa etária de 17-34 anos; 19.3%, para a de 18-21 anos; 16.0% de 22-25 anos; e 6.1% para os de 26-29 anos. A título de comparação, na Holanda os números são, respectivamente: 10.7%; 24.0%; 19.2%; e 5.4%⁹. No ano letivo de 1997/1998, o número de alunos inscritos na totalidade do ensino superior português, compreendendo o ensino público, concordatário, particular e cooperativo, foi de 344.368, tendo aumentado para 354.208¹⁰ no ano de 1998/1999.

Em relação aos gastos orçamentais com a educação, em 1995, o país gastou, incluindo recursos públicos e privados, englobando todos os

⁹ Será necessário salientar uma certa reserva que deve-se ter em relação aos dados fornecidos pela OCDE tendo em conta que, algumas vezes, os dados apresentam alguma discrepância em relação à realidade.

¹⁰ Anuário do Ensino Superior: 1999/2000 e 2000/2001.

níveis de educação, inclusive o pré-primário, um total de 5.4% em relação ao GDP¹¹ (Gross Domestic Product = PIB - Produto Interno Bruto). A média dos países da OCDE é de 5.6%, o que mostra que o país se encontra perto da média europeia no que se refere a gastos com a educação.

- **Abordagem Educacional**
Sistema Educacional Português

A Constituição refere-se às políticas do ensino, designando ao Estado um conjunto de obrigações, nomeadamente as de: a) assegurar o ensino básico universal, obrigatório e gratuito; b) criar um sistema público de educação pré-escolar; c) garantir a educação permanente e eliminar o analfabetismo; d) garantir a todos os cidadãos, segundo as suas capacidades, o acesso aos graus mais elevados do ensino, da investigação científica e da criação artística; e) estabelecer progressivamente a gratuidade de todos os graus de ensino; f) inserir as escolas nas comunidades que servem e estabelecer a interligação do ensino e das atividades económicas, sociais e culturais; g) promover e apoiar o ensino especial para deficientes e; h) assegurar aos filhos dos emigrantes o ensino da língua portuguesa e o acesso à cultura portuguesa (artigo 74º, alínea 3, Ensino, 1997:803).

De acordo com a Lei de Bases do Sistema Educativo¹², o sistema educativo é constituído por três níveis seqüenciais: Ensino Básico, Ensino Secundário e Ensino Superior. Nesta esquematização, o ensino básico é dividido em nove anos e organizado em três ciclos seqüenciais: o 1º ciclo com a duração de quatro anos, o 2º ciclo, dois anos, e o 3º ciclo desenvolve-se em três anos. Na seqüência do ensino básico, o ensino secundário compreende três anos, o 10º, 11º e o 12º, os quais já não são considerados como escolaridade obrigatória, mas constituem uma condição necessária para o ingresso no ensino superior (tabela 1). Após este período, é possível ingressar no ensino superior, que se encontra subdividido em ensino universitário e ensino superior politécnico.

- **Ensino Básico**

O objetivo do ensino básico é "...assegurar uma formação geral comum a todos os portugueses"(7º-a). Este objetivo é interpretado por Pires

¹¹ O GDP ou PIB de Portugal, no ano de 1995, foi de 9.740 US\$.

(1995) como integrando quatro idéias essenciais: a primeira, a de que o ensino básico conduz a uma *formação*; a segunda, a de que esta formação é *geral*; a terceira a de que ela é *comum* e não socialmente diferenciada; e a quarta, que ela é destinada a todos os portugueses, sendo, assim, *universal*.

Além disso, este mesmo autor divide os objetivos preconizados pela lei em quatro grandes grupos:

1. No plano pessoal, procura-se a descoberta e o desenvolvimento das suas capacidades básicas;
2. No plano de relacionamento social, procura-se atender a uma realização individual e a uma inserção social na comunidade;
3. No plano das aquisições cognitivas, procura-se reunir todos os requisitos básicos coerentes com o desenvolvimento da faixa etária a que se refere;
4. No plano do comportamento institucional, a escola deve criar condições educativas para todos os alunos, fomentar a participação das famílias no processo e ter atenção às crianças com necessidades educativas especiais¹³.

• Ensino Secundário

O ensino secundário caracteriza-se por ser especializado e diversificado e por preocupar-se com a preparação para a vida ativa, que é feita através de uma formação tecnológica profunda, devendo ainda o ensino secundário procurar formar um cidadão consciente do mundo a que pertence.

Os cursos do ensino secundário são divididos em dois tipos: cursos predominantemente orientados para a vida ativa e cursos orientados para o prosseguimento de estudos. Ambos devem seguir características comuns exigidas pela lei, que são uma componente de formação de sentido técnico, tecnológico e profissionalizante, e uma componente de formação de língua e cultura portuguesa, diferenciadamente adequada à natureza de cada curso. Após o período que compreende o ensino secundário, o estudante encontra-se apto para ingressar na vida ativa, ou então, ingressar no ensino superior.

¹² Lei n.º46/86, de 14 de Outubro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º115/97, de 19 de Setembro.

¹³ Para obter uma análise mais profunda, consultar Pires, Eurico L. *Lei de Bases do Sistema Educativo, apresentação e comentários*, 2.ª ed. Porto: Asa, 1995.

Tabela 1 – Organograma geral da educação superior, escolar e pré-escolar (adaptado de Pires, 1995)

Doutoramento (a) (b)	
Mestrado (a) (b)	
Pós-Graduação	
Licenciatura (a)	Cursos bietápicos Licenciatura (a)
	Bacharelato (a)
Ensino Universitário	Ensino Politécnico
Ensino superior	
12	Ensino Secundário
11	
10	
9	3º ciclo
8	
7	
6	2º ciclo
5	
4	1º ciclo Ensino Básico Escolaridade Obrigatória
3	
2	
1	
Educação Pré-Escolar	

(a) duração variável

(b) segundo a legislação em vigor, os mestrados e os doutoramentos só podem ser ministrados nas universidades.

• Ensino Superior

Evolução Histórica e caracterização geral

A expansão do ensino superior no país iniciou-se com o Ministro Veiga Simão, pouco antes da revolução de 25 de Abril. Ela deu-se através do alargamento de estabelecimentos já existentes, da criação de novas universidades e de integrações entre instituições. Esta difusão da rede de estabelecimentos do ensino superior e a sua diversificação são consideradas como uma resposta ao relatório da OCDE sobre o sistema de ensino português, vindo na seqüência dos estudos realizados posteriormente pelo Ministério no início da década de 70.

Em 15 de Julho de 1971, foi criada a primeira universidade não dependente do Estado, a Universidade Católica Portuguesa. Esta Universidade é uma instituição de carácter federativo, segue as normas jurídicas das universidades portuguesas e é equiparada às universidades públicas no que diz respeito à concessão de graus académicos. No ano

seguinte, em 1972¹⁴, ocorreu o alargamento da Faculdade de Ciências da Universidade de Coimbra, com a inclusão de Engenharia, passando então a chamar-se Faculdade de Ciências e Tecnologia. No mesmo ano¹⁵, foi criada a Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, que ministrava os cursos de Economia e de Organização e Gestão de Empresas. Por outro lado, o Instituto de Estudos Sociais do Ministério das Corporações e Previdência Social foi reconvertido em Instituto Superior de Ciências do Trabalho e de Empresas (ISCTE), agora dependente do Ministério da Educação Nacional. Este Instituto não foi integrado em nenhuma universidade, mas regia-se de acordo com o Estatuto e demais legislações universitárias vigentes.

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 402, de 11 de Agosto de 1973, foram criados vários outros estabelecimentos, mantendo os mesmos objetivos de expansão e diversificação do ensino superior, porém, agora, atendendo também a uma lógica de diversificação da localização geográfica.

Nesta expansão foram criadas a Universidade: Nova de Lisboa, a Universidade de Aveiro e a do Minho, além do Instituto Universitário de Évora. No setor politécnico, foram criados os Institutos Politécnicos da Covilhã, de Faro, de Leiria, de Setúbal, de Tomar e de Vila Real. E quanto às Escolas Superiores, foram criadas as Escolas Normais Superiores de Beja, de Bragança, de Castelo Branco, do Funchal, da Guarda, de Lisboa, de Ponta Delgada, de Portalegre e de Viseu (Crespo, 1993).

Pode concluir-se que uma grande expansão foi iniciada antes de 1974, pelo ensino superior, onde foi estabelecido concomitantemente um sistema binário, aspecto cuja importância deve ser enfatizada. Este sistema foi criado pelo Ministro da Educação da época, Professor Veiga Simão, autor da lei n.º 5, que ficou conhecida como a reforma de 1973. No entanto, a discussão do sistema binário apresentado nesta lei não foi considerada propriamente uma questão pacífica; se havia posições a favor do sistema binário, que era uma das componentes da reforma educativa, havia, também, posições contrárias que não aceitavam esta divisão entre os dois tipos de ensino superior.

No entanto, o sistema binário manteve-se, sendo novamente discutido e analisado na seqüência da revolução de 25 de Abril, quando a lei

¹⁴ Lei n.º 259/72 de 28 de Julho.

que regia o sistema de ensino português (lei n.º7/73) foi anulada. No mês da revolução, todos os reitores, vice-reitores, diretores e subdiretores das instituições de ensino superior da época¹⁵ foram destituídos devido ao seu comprometimento real ou assumido com o regime político anterior, e à necessidade de recomeçar o governo das instituições de ensino superior com uma nova perspectiva (veja-se a citação da página 167). Esta perspectiva tinha como objetivos: a existência de representantes extra-universitários nos órgãos de governo das universidades; a posse de autonomia pedagógica, científica, administrativa e financeira por parte das universidades e a integração do sistema de governo dos estabelecimentos de ensino superior numa perspectiva de gestão socialista das escolas.

Durante este período, estes estabelecimentos mergulharam em profundas crises, havendo diversos ajustes de contas com os professores mais ligados ao regime ditatorial, o que nem sempre permitiu uma gestão democrática das instituições e contribuiu para uma perda da qualidade do ensino, abrindo igualmente as portas ao aparecimento posterior de instituições de ensino superior privado, muitas vezes lideradas por figuras ligadas ao anterior regime, e recrutando os docentes expulsos ou perseguidos das instituições públicas. Diante deste quadro em que se encontrava o ensino superior, algo deveria ser feito para alterar a situação. E foi em 1976 que teve início esta alteração, com a publicação de um diploma sobre a gestão universitária¹⁶, que tinha como objetivo assegurar a gestão democrática das escolas e terminar com o ambiente hostil e sem seriedade existente na ocasião¹⁷. Este diploma ficou conhecido por Lei Cardia, nome do então Ministro da Educação, e, se permitiu o regresso a uma normalidade mais tradicional, também concentrou rapidamente o poder de decisão nos académicos mais qualificados. Várias outras ações foram desenvolvidas, com o objetivo de atuar diretamente no contexto do ensino superior e moralizar casos considerados extremamente desviantes, o que abriu a porta a alguns

¹⁵ Lei n.º 521/72 de 15 de Dezembro.

¹⁶ Faculdades, Escolas e Institutos.

¹⁷ Crespo (1993) afirma que, apesar de todo o esforço, esta legislação não produziu os efeitos desejados.

¹⁸ Será importante salientar que neste desenvolvimento do ensino superior e em vários dos seus pontos - na ocasião da revolução de 25 de Abril de 1974 e na época que antecede este período -, o ensino superior em Portugal passava por várias crises e conflitos, caracterizados por problemas pessoais internos dos docentes, onde ajustes deste nível se sucederam. Esta atitude acabou por prejudicar o desenvolvimento de ações, com o real objetivo de expandir o ensino superior.

novos ajustes de contas, porém de sentido político contrário aos anteriores, e à sombra de uma nova legalidade, agora já não revolucionária.

De acordo com a Lei de Bases do Sistema Educativo (1986), os objetivos do ensino superior integram as condições de diplomar pessoas aptas para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade portuguesa. Além disto, ficou demarcado um ensino superior binário, composto pelos setores universitário e politécnico, embora a distinção dos objetivos destes dois setores seja demasiado tênue, o que tem provocado alguns conflitos nas relações entre os dois tipos de instituições, com o setor politécnico a exercer pressão junto do governo de forma a aproximar-se do setor universitário em alguns aspectos, como sejam o grau de autonomia institucional e as competências para a atribuição de graus de pós-graduação.

Segundo esta mesma Lei, o sistema universitário visava:

...assegurar uma sólida preparação científica e cultural e proporcionar uma formação técnica que habilite para o exercício de atividades profissionais e culturais e fomenta o desenvolvimento das capacidades de concepção, de inovação e de análise crítica.

Por sua vez, o sistema politécnico visava:

...proporcionar uma sólida formação cultural e técnica de nível superior, desenvolver a capacidade de inovação e de análise crítica e ministrar conhecimentos científicos de índole teórica e prática e as suas aplicações com vista ao exercício de actividades profissionais (LBSE, subsecção III, art. 11º, 1986).

Outras linhas de força importantes da Lei de Bases foram a reafirmação dos princípios de autonomia institucional (artigo 45º), o que constituiu mais um elemento no encaminhamento para a elaboração das leis de autonomia dos estabelecimentos de ensino superior (universitário e politécnico), que vieram a ser aprovadas em 1988 e 1990, respectivamente, proporcionando uma maior liberdade de ação institucional, principalmente no âmbito do ensino universitário público, bem como a criação de um processo de avaliação do sistema de ensino (artigo 49º).

Nesta perspectiva, pode designar-se de “período de normalização” a época de dez anos - caracterizada por mudanças no ensino superior, que envolveram, além de alterações ao nível estrutural, novas concepções que acabaram por ser implantadas no sistema – decorrida entre

1976 e 1986, sendo este último ano coincidente com a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo, que reestruturou algumas políticas e reafirmou outras (TSER/HEINE:1999).

O período seguinte a 1986 caracterizou-se, essencialmente, pelas discussões que levaram à aprovação das leis de autonomia e pelas conseqüências da sua implementação. Pode dizer-se que a aprovação da Lei de Autonomia das Universidades resultou de um movimento forte no sentido do abandono dos controles centralizados por parte do governo, que eram uma característica do modelo de controle pelo Estado, a favor de um desenvolvimento menos restritivo das capacidades de auto-regulação das instituições e de uma maior participação destas, quer na sua gestão estratégica, quer na elaboração das políticas do subsistema de ensino superior. A participação das universidades neste processo ocorreu, basicamente, através do Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP). Da Lei de Autonomia resultou uma maior autonomia de instituições do ensino superior, o que facilitou o desenvolvimento de negociações que desencadearam a implantação de um sistema de avaliação do ensino superior com o objetivo principal de melhorar a qualidade deste ensino.

De acordo com a Lei de Bases (artigo 13º), o ensino universitário confere graus e diplomas de licenciado, mestre e doutor, bem como o grau de bacharel, mas limitado, neste caso, a programas de formação inicial de educadores de infância e professores do 1º e 2º ciclos do ensino básico. O ensino politécnico confere o grau de bacharel com três anos de duração e o diploma de estudos superiores especializados, que é equivalente ao grau de licenciado para efeitos profissionais e académicos. Esta Lei prevê, ainda (artigo 3º, nº7), que os cursos de estudos superiores especializados do ensino politécnico que formem um conjunto coerente com um curso de bacharelato precedente podem conduzir à obtenção do grau de licenciado.

A Lei de Bases veio a ser alterada pela Lei n.º 115/97, de 18 de Setembro, nomeadamente nos seus artigos 12º, 13º, 31º e 33º. Os diplomas de estudos superiores especializados são extintos, podendo as universidades conferir os graus académicos de bacharel, licenciado, mestre e doutor, ao passo que os institutos superiores politécnicos passam a ministrar o grau de licenciado, para além do grau de bacharel (novo artigo 13º). Quanto ao novo

artigo 31º, este reserva para as universidades a formação dos professores do ensino secundário, podendo a formação de educadores de infância e de professores dos 1º, 2º e 3º ciclos do ensino básico ser ministrada quer em universidades, quer em escolas superiores de educação (ensino politécnico).

Recentemente, foi aprovada na Assembléia da República a Lei n.º26, de 23 de Agosto de 2000, sobre a organização e ordenamento do ensino superior. Pretende-se que seja colocada entre a Lei de Bases do Sistema de Ensino, a montante, e as leis reguladoras de cada um dos subsistemas do ensino superior, a jusante, nomeadamente a Lei de Autonomia das Universidades, a Lei do Estatuto e Autonomia dos Estabelecimentos de Ensino Superior Politécnico, o Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo, bem como outras leis específicas como a Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior e a Lei da Avaliação do Ensino Superior. Esta lei pretende, de certo modo, criar alguma ordem no ensino superior, tendo em conta o desenvolvimento desordenado dos últimos anos, nomeadamente devido ao crescimento explosivo do ensino superior privado e à falta de regulação estatal forte. Pretende igualmente clarificar as relações entre universidades e politécnicos face a evoluções recentes que estavam a minar a fronteira entre os dois subsistemas - a criação, pelas universidades, de escolas politécnicas ou de cursos com maior pendor vocacional e o clamor dos politécnicos pretendendo aproximar o seu estatuto do das universidades.

Nesta lei mantém-se o modelo binário de organização do sistema de ensino superior, dividido quanto à natureza da formação ministrada no ensino universitário e ensino politécnico e dividido quanto à natureza da entidade instituidora em público, em particular e cooperativo. Nesta lei, introduz-se o conceito de sistema de estabelecimentos de ensino superior, constituído por uma rede pública e pelo conjunto de estabelecimentos de ensino superior particular e cooperativo que promovem os objetivos consagrados no respectivo estatuto.

O ensino superior particular e cooperativo rege-se por uma legislação e estatuto próprio que pode seguir os planos curriculares e programáticos do ensino público, ou pode adotar planos e programas próprios, desde que sigam os princípios gerais do sistema educativo. Neste sentido, no ensino particular e cooperativo, os estabelecimentos fazem parte

da rede escolar desde que respeitem as linhas e princípios gerais da legislação. No que tange ao pessoal docente, terá que possuir as mesmas qualificações académicas e profissionais que são exigidas nas funções equivalentes do ensino oficial.

- **Acesso**

Na década de 1970, e até à revolução de 1974, para acessar ao ensino superior era necessária a habilitação específica do curso complementar liceal e a aprovação num exame de admissão realizado no estabelecimento de ensino superior onde se pretendia ingressar, sendo porém dispensados deste exame os alunos que obtivessem uma média não inferior a 14 no exame nacional de conclusão do ensino secundário.

Logo após a revolução, foi suspensa a admissão de alunos no primeiro ano dos diversos cursos do ensino superior, como uma medida cautelar, e, para o ano letivo de 1975/76, foi instituído o Serviço Cívico Estudantil, obrigatório para todos os candidatos à primeira matrícula e inscrição nos primeiros anos do ensino superior. Em 1976, através da Constituição da República, o acesso ao ensino superior é garantido como a concretização do direito ao ensino no seu nível escolar mais elevado. E, para o ano letivo seguinte (1976/77), foi fixado, pela primeira vez, o número máximo de alunos a serem admitidos no curso de Medicina em Lisboa, Porto e Coimbra, o chamado *numerus clausus*. Este sistema foi seguido pelos cursos de Medicina Veterinária e Psicologia, sendo que, no ano seguinte, foi generalizado para os demais cursos. Nesse mesmo ano, foi criado o Ano Propedêutico, com o objetivo de complementar os onze anos de escolaridade existentes na ocasião, atendendo, desta forma, às exigências que as universidades faziam no sentido de o aluno ter condições para ingressar no ensino superior, e aos compromissos internacionais junto à Europa. Com a reforma educativa, o ano propedêutico passou a constituir o 12º ano da escolaridade normal.

Em 1988, como resultado da constatação do permanente desajustamento entre a oferta e a procura, à Lei de Bases do Sistema Educativo (aprovada em 1986) e da necessidade de dar execução, procedeu-se

à reformulação do sistema de acesso¹⁸. A partir deste diploma, além da titularidade de um curso do ensino secundário, passou a ser exigida uma Prova Geral de Acesso (PGA), de âmbito nacional e de carácter obrigatório, a todos os candidatos ao ensino superior, quer público ou privado (Amaral e Correia, 2000, no prelo). As condições para acesso às instituições do ensino superior público passaram a incluir, provas específicas de carácter nacional para cada par de curso/estabelecimento aberto à candidatura dos alunos.

No ano de 1989, apesar de estar em vigor o sistema de *numerus clausus*, o Ministro da Educação¹⁹ retirou o carácter eliminatório das provas para acesso ao ensino superior, o que provocou um aumento artificial da demanda e proporcionou um campo aberto e apetecível para as instituições privadas. Após este ato do Ministro, verificou-se uma grande distorção da oferta dos cursos de ensino superior, como resultado da oferta do setor privado, e, conforme afirmam Amaral e Teixeira (1999), se não tivesse havido esta política, o crescimento da demanda do ensino superior teria seguido um percurso natural e as instituições do setor público teriam acomodado a maioria dos candidatos, dificultando, assim, a sobrevivência das instituições privadas.

Em 1990, um novo decreto-lei (n.º 33) trouxe uma reorganização da Prova Geral de Acesso. O decreto-lei instituiu que as provas específicas seriam de âmbito nacional e a sua execução assegurada pelo Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP) e pelo Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos (CCISP). Em 1992, a PGA foi abolida e substituída por uma prova de Aferição, e as provas específicas foram mantidas, conservando o âmbito nacional e não eliminatório, sendo o seu número limitado a um máximo de duas, a serem definidas pelas instituições de ensino superior para cada par curso/estabelecimento. Estas provas específicas tinham como objetivo avaliar a capacidade do candidato, assegurando, através da sua classificação, a seriação correspondente.

Em 1996, foram novamente implementados os exames nacionais no termo do ensino secundário, os quais substituíram as provas específicas. Assim, através desta mesma medida legislativa, foi permitido que as

¹⁹ Decreto-lei n.º 354/88 de 12 de Outubro.

instituições de ensino superior definissem notas mínimas para o ingresso dos seus alunos nos cursos. Conforme afirmam Amaral e Teixeira (1999), com esta atitude acabou a situação caricata dos alunos que, por vezes, entravam no ensino superior, mesmo com nota zero nas provas de acesso.

Finalmente, a Lei n.º 115/97, de 19 de Setembro, já aqui referida, veio alterar a Lei de Bases do Sistema Educativo, designando ao Governo, por meio da publicação de decreto-lei, a definição do regime de acesso dentro de um conjunto de condições que são enumeradas.

Concluindo, o atual sistema de acesso ao ensino superior exige a posse de um diploma do ensino secundário ou equivalente e o exame nacional nas matérias específicas escolhidas. Além disto, as instituições poderão fixar uma classificação mínima para a candidatura aos seus cursos, quer nos exames do ensino secundário, quer na nota de candidatura. O *numerus clausus* para cada curso é aprovado pelo Ministério da Educação, sob proposta das instituições. Ou seja, este sistema é constituído por duas componentes, uma pedagógica - que abrange a obtenção do diploma do ensino secundário e o exame nacional -, e outra administrativa, mas que também possui uma vertente política, que engloba a nota mínima de ingresso e o *numerus clausus*. Acrescenta-se, ainda, que estas regras são as mesmas para o ensino superior público, particular e cooperativo.

Pode ainda concluir-se que o governo tem usado o sistema de acesso em conjugação com a definição das vagas de ingresso como uma forma de regulação do sistema de ensino, criando, inicialmente, condições para o desenvolvimento explosivo do setor privado, ao retirar o caráter eliminatório às provas de acesso, para, mais tarde, resolvido o problema da quantidade e surgindo fortes críticas sobre a qualidade, tornar a “elevar a fasquia” do ingresso, ao permitir que as instituições fixem mínimos para as classificações e punindo as que utilizem critérios demasiado permissivos²⁰.

²⁰ Ministro Roberto Carneiro, com mandato de 17/08/87 a 04/11/91.

• **Instituições de Ensino Superior:
Ensino Público e Concordatário - Particular e Cooperativo**

Atualmente, Portugal tem quatorze estabelecimentos de ensino superior público universitário²¹, dezessete instituições públicas de ensino politécnico geral²², vinte e oito escolas de saúde do ensino público politécnico²³ e duas outras escolas não integradas do ensino superior público politécnico (Escola Náutica Infante D. Henrique e Escola Superior de Hotelaria e Turismo do Estoril). Além disso, no ensino público militar e policial, possui a Academia da Força Aérea, a Academia Militar, a Escola Naval, o Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, a Escola de Serviço de Saúde Militar e o Instituto Militar dos Pupilos do Exército. A Universidade Católica Portuguesa integra o quadro do ensino superior português, sendo considerada uma universidade não dependente do Estado, conforme especificado anteriormente, com pólos em Braga, Figueira da Foz, Leiria, Lisboa, Porto e Viseu.

O ensino superior particular e cooperativo compreende quinze universidades²⁴, e os demais estabelecimentos quase alcançam o total de cem, sendo 97 instituições. Destas 97 instituições, há cinco estabelecimentos diversos²⁵; quatorze escolas superiores diversas²⁶; dez escolas superiores de

²¹ Recentemente, o Ministério da Educação reduziu os *numerus clausus* das instituições que no ano anterior permitiram o ingresso de alunos com classificações muito baixas.

²² Universidade dos Açores (Angra do Heroísmo e Ponta Delgada); Universidade do Algarve; Universidade de Aveiro; Universidade da Beira Interior; Universidade de Coimbra; Universidade de Évora; Universidade de Lisboa; Universidade Técnica de Lisboa; Universidade Nova de Lisboa; Universidade do Minho; Universidade do Porto; Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (Miranda do Douro e Chaves); Universidade da Madeira; Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.

²³ Universidade do Algarve; Instituto Politécnico de Aveiro; Instituto Politécnico de Beja; Instituto Politécnico do Cávado e do Ave; Instituto Politécnico de Bragança; Instituto Politécnico de Castelo Branco; Instituto Politécnico de Coimbra; Instituto Politécnico da Guarda; Instituto Politécnico de Leiria; Instituto Politécnico de Lisboa; Instituto Politécnico de Portalegre; Instituto Politécnico do Porto; Instituto Politécnico de Santarém; Instituto Politécnico de Setúbal; Instituto Politécnico de Viana do Castelo; Instituto Politécnico de Viseu e Instituto Politécnico de Tomar.

²⁴ Escolas Superiores de Enfermagem de: Beja; Calouste Gulbenkian; Bragança; Dr. Lopes Dias; Bissaya Barreto; Dr. Ângelo da Fonseca; São João de Deus; Faro; Guarda; Leiria; Artur Ravara; Francisco Gentil; Calouste Gulbenkian de Lisboa; Portalegre; Porto; São João; D. Ana Guedes; Santarém; Viana do Castelo; Vila Real; Viseu; Angra do Heroísmo; Ponta Delgada; as Escolas Superiores de Tecnologia da Saúde de Coimbra; Lisboa e Porto e as recentemente criadas Escolas de saúde de Aveiro e Setúbal.

²⁵ Universidade Atlântica; Universidade Autónoma de Lisboa Luís de Camões; Universidade Autónoma de Lisboa Luís de Camões - Caldas da Rainha; Universidade Fernando Pessoa; Universidade Fernando Pessoa - Ponte de Lima; Universidade Independente; Universidade Internacional; Universidade Internacional da Figueira da Foz; Universidade Lusíada; Universidade Lusíada do Porto; Universidade Lusíada de Vila Nova de Famalicão; Universidade Lusófana de Humanidades e Tecnologias; Universidade Moderna Universidade Moderna; do Porto e Universidade Portucalense Infante D. Henrique.

²⁶ Academia Nacional Superior de Orquestra; Cooperativa de Técnicas Avançadas de Gestão e Informática (COCITE - Lisboa); Ensino, Desenvolvimento e Cooperação, CRL - DIMENSINO em Beja e Setúbal; e a Escola de Tecnologias Artísticas de Coimbra.

²⁷ Escolas Superiores de Actividades Imobiliárias; de Artes Decorativas; de Artes e Design; Artística do Porto; Artística do Porto de Guimarães; de Design; Escola Superior de Jornalismo; Escola Superior de Marketing e Publicidade; as Escolas Superiores de Saúde de Alcoitão, Vale do Ave e Vale do Sousa e a

educação²⁷; uma escola superior de educadores de infância (Maria Ulrich) e, ainda, nove escolas superiores de enfermagem²⁸. Quanto aos institutos, incluem 58 instituições, sendo estas divididas em institutos de estudos superiores²⁹; institutos portugueses³⁰ e institutos superiores³¹. Além destes, existem, ainda, o Instituto de Electromecânica e Energia e o Instituto Politécnico Autónomo.

Sendo assim, o quadro do ensino superior de Portugal fica dividido da seguinte forma:

Ensino Superior Público Português						
Universitário			Politécnico			
14			Geral	Escolas de Saúde	Outras Escolas	Ensino Militar e Policial
			17	26	02	06
Universidade Católica Portuguesa						
06 pólos						
Ensino Particular e Cooperativo						
Universidades	Estabel. Diversos	Escolas Sup. Div.	Escolas Sup. Educação	Esc. Sup. Educac. Infância	Esc. Sup. Enfermagem	Institutos
15	5	14	10	01	09	58

Fonte: *Guias do Ensino Superior, Acesso ao Ensino Superior, provas de ingresso, 1999.*

• Políticas Educativas do Ensino Superior

A exemplo do que se verifica na generalidade dos estados membros da UE, também em Portugal se assumiu uma relação entre o ensino superior e o desenvolvimento económico do país. Como foi referido no estudo TSER/HEINE, elaborado pelo CIPES, a percepção das necessidades e dos desafios “post-fordistas” num mundo em globalização crescente pode ser

Escola Superior de Tecnologias de Fafe; Escola Superior de Ciências e Tecnologia e a Escola Superior de Desenvolvimento Social e Comunitário.

²⁸ Escolas Superiores de Educação de: Almeida Garrett; Fafe; Jean Piaget de Almada; Jean Piaget de Arcozelo; Jean Piaget do Nordeste; Jean Piaget de Viseu; João de Deus; Paula Frassinetti; Santa Maria e Torres Novas.

²⁹ Escolas Superiores de Enfermagem: da Cruz Vermelha Portuguesa; Dr. José Timóteo Montalvão Machado; Imaculada Conceição; Jean Piaget do Nordeste; Jean Piaget de Viseu; São Francisco das Misericórdias; São José de Cluny; São Vicente de Paulo e Santa Maria.

³⁰ Institutos de Estudos Superiores de Contabilidade; Financeiros e Fiscais, de Lisboa e do Porto.

³¹ Instituto Português de Administração e Marketing de Aveiro, Lisboa e Matosinhos, e Instituto Português de Estudos Superiores.

³² Institutos Superiores de Administração e Gestão; Administração e Línguas; Administração, Comunicação e Empresas; Assistentes e Intérpretes; Bissaya Barreto; Ciências Educativas; Ciências Empresariais e do Turismo; Ciências da Informática e da Administração; Ciências da Saúde – Norte e Sul; Comunicação Empresarial; D. Afonso III; Educação e Ciências; Entre Douro e Vouga; Estudos Interculturais e Transdisciplinares de Almada, Mirandela e Viseu; Gestão; Gestão Bancária; Humanidades e Tecnologias de Castelo Branco, Lisboa, Marinha Grande, Portimão e Torres Vedras; Línguas e Administração de Bragança, Leiria, Lisboa, Santarém e Vila Nova de Gaia; Maia; Matemática e Gestão de Castelo Branco, Fundão, Marinha Grande, Portimão e Torres Vedras; Miguel Torga; Novas Profissões; Paços de Brandão e Politécnico Gaya; Politécnico Internacional; Politécnico Portucalense de Penafiel; Psicologia Aplicada; Psicologia Aplicada de Beja; Serviço Social de Beja, Lisboa e Porto; Tecnologias Avançadas de Lisboa e Porto; Transportes do Entroncamento e Lisboa.

vista no discurso dos políticos, como por exemplo, o Ministro da Educação Vitor Crespo (1993:192):

O futuro reserva-nos um novo modo de vida e de trabalho. Muito vai mudar. Ou se tem a preparação adequada, isto é, educação/cultura aptas a fazer face às novas condições, cada vez mais exigentes, ou tarde ou cedo, quem as não tiver, não acompanhará o passo com a evolução...Não há membro da Comunidade (Européia) que não se debruce sobre os seus sistemas educativo, de formação profissional e de investigação científica, para criar as melhores condições para competir e fazer face à nova realidade da livre circulação, onde os empregos são nivelados pelos patamares de igual preparação educacional...Por isso, uma análise do nosso sistema educativo, e em particular a do ensino superior, não se pode fazer sem ter em vista o que se passa nos sistemas dos países com que estamos mais relacionados.

Roberto Carneiro foi, talvez, o Ministro que, de uma forma mais explícita, destacou as características “post-fordistas” dos graduados pelo ensino superior (Carneiro, R., 1988:19-20):

As sucessivas transformações postuladas para o escalão mais elevado do ensino visam antecipar o grande desafio de preparar o quadro superior português do limiar do terceiro milénio que, entre outras, deverá apresentar as seguintes características fundamentais: a) portador de sólida base cultural e de conhecimentos profundos, de espectro largo, no seu domínio profissional; b) consciente da necessidade de desenvolver um esforço pessoal de formação permanente e de superação - atualização de conhecimentos ao longo da vida; c) apetrechado com conhecimentos básicos sobre a realidade do País, a sua história, cultura, características do povo, problemas e desafios que enfrenta; d) capaz de comunicar com clareza e desenvoltura, oralmente e por escrito, em língua portuguesa e nas principais línguas estrangeiras; e) conhecedor dos alicerces do pensamento e raciocínio científico; f) disponível para assimilar os fundamentos das tecnologias da informação e utilizá-las como ferramenta indispensável na vida profissional moderna; g) capaz de se relacionar com os outros em situações profissionais; h) consciente das dimensões social e política da Sociedade; i).portador de uma sólida formação humana, na sua estrutura de valores essenciais, de fundamentos éticos e de critérios de apreciação estética; j) atento à dimensão supranacional dos problemas e às crescentes teias de interdependências internacionais.

Conforme foi possível verificar nas caracterizações realizadas anteriormente, Portugal é um país que atingiu um bom nível de escolaridade

nos vários estágios do ensino formal e no ensino superior, alcançando, inclusive, a média europeia, mas apresenta ainda alguns problemas.

O país já aplicou várias políticas com o objetivo de desenvolver o ensino superior, sendo de destacar dois momentos históricos das políticas de expansão. O primeiro deu-se antes do período revolucionário de 1974, com a instalação de novas instituições em diversas regiões do país; e o segundo, ocorreu em 1989, através da liberação da nota mínima para ingresso no ensino superior, o que fomentou um grande e rápido aumento do número de instituições de ensino superior privadas.

Um segundo grupo de políticas está relacionado com a concessão de autonomia às instituições universitárias e politécnicas, através das leis 108/88 e 54/90, respectivamente, o que proporcionou uma maior capacidade de gestão institucional, possibilitou a realização de ações inovadoras e necessárias para o desenvolvimento do ensino superior e teve como pilar principal a responsabilidade. Ligadas à concessão de autonomia, foram, também, desenvolvidas uma política de financiamento - de que resultou a aprovação da fórmula de financiamento e da Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior - e uma política de qualidade, que se consumou na aprovação da Lei da Avaliação do Ensino Superior e na criação do sistema nacional de avaliação da qualidade. Estas políticas (autonomia, financiamento e avaliação) continuam a ser preocupações atuais do governo.

A política da qualidade, além de envolver o sistema de avaliação do ensino superior, prevê que seja realizada uma reavaliação das perspectivas das instituições de ensino superior, principalmente das instituições privadas, tendo em conta a diminuição de candidatos ao ensino superior (CIPES, 1999) e a conseqüente sobra de vagas que tem acontecido nos últimos anos. Como parte integrante desta política, salienta-se aqui a necessidade de haver um bom programa de qualificação de docentes, nomeadamente nas instituições públicas mais recentes e no setor privado, para acompanhar os desafios que uma política centrada no reforço da qualidade virá a colocar às instituições de ensino superior.

Neste sentido, as políticas atuais do governo em relação ao ensino superior do país correspondem a uma fase de consolidação e estabilização, após o vasto período de expansão pelo qual o ensino superior

passou e o percurso que fez em busca da utilização das potencialidades criadas pelo aumento da autonomia.

Fez parte deste período anterior a criação de um clima de negociação e debate, que envolveu a comunidade universitária e o governo, sendo o relacionamento acompanhado por um clima de confiança mútua desenvolvida e construída por ambas as partes. Este aspecto foi apresentado muito claramente pelo Ministro da Educação cessante, Guilherme de Oliveira Martins³², quando, com o propósito de evidenciar a importância da nova lei de ordenamento e organização do ensino superior, afirmou:

Estamos a iniciar um novo ciclo na vida do Ensino Superior em que a confiança e a qualidade têm de ser assumidas como as peças fundamentais de um trabalho em comum. Com regras claras, de ordenamento e organização do Ensino Superior, e com objetivos comuns de rigor, poderemos dar a resposta que a sociedade nos exige, pondo o Ensino Universitário e Politécnico Público, Particular e Cooperativo ao serviço do desenvolvimento do país. Daí a aposta na relevância e numa autêntica cultura de responsabilidade (2000:9).

Em relação à política de investigação científica, a Lei n.º 91 de 1988 define os objetivos da política científica nacional e enfatiza a necessidade de: haver uma transferência de conhecimentos para o setor produtivo, colaborar com o progresso social, participar no desenvolvimento do treinamento científico e promover a cooperação internacional entre as instituições científicas e o campo empresarial (TSER/HEINE:1999).

Para finalizar, pode concluir-se que as políticas do governo relativas ao ensino superior englobam os seguintes aspectos: a manutenção da autonomia e a sua utilização adequada; a procura da estabilidade do sistema de ensino superior; a consolidação de uma política para a qualidade; e incentivo para o desenvolvimento de uma política científica nacional que enfatize cooperações entre as instituições e outras entidades.

Podemos, portanto, concluir que o ensino superior em Portugal passou por um grande processo de expansão, desenvolvimento e evolução, e, atualmente, está num período de consolidação onde se procura alguma estabilidade para o sistema. Dentro desta contextualização, pode afirmar-se que o país chegou ao fim de um ciclo. A questão é saber quais serão os novos

³² O Ministro da Educação Guilherme de Oliveira Martins foi destituído do seu cargo em Setembro de 2000.

desafios a ser enfrentados no futuro. Acredita-se que o problema da queda da demanda do ensino superior, que se tem verificado nos últimos anos, constituirá um dos desafios que poderão exigir um ajustamento de políticas com o objetivo de enfrentar mais este obstáculo.

• **Relações externas no âmbito educacional – União Européia**

Em 1986, juntamente com a Espanha, Portugal tornou-se membro da Comunidade Económica Européia³³ (CEE) e, com a entrada destes dois países, o grupo passou a ser formado por 12 membros³⁴, sendo atualmente constituído por 15 países³⁵. A CEE é uma “área de comércio preferencial” e, nesta data, era uma União Aduaneira (livre circulação de bens e serviços entre parceiros com adoção de uma política comercial externa comum), encaminhando-se para um Mercado Comum (tem as mesmas características da União Aduaneira, mas com livre circulação dos fatores de produção – capital e trabalho).

Na continuidade do processo, em 07/02/92, foi assinado em Maastricht, o Tratado da União Européia (TUE), também conhecido como Tratado de Maastricht. Este Tratado contém disposições relativas à política externa e de segurança, e, também, à cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos. Sendo assim, o TUE criou uma nova entidade - a União Européia.

Na seqüência da adesão, Portugal passou a receber verbas comunitárias a fundo perdido, com o objetivo de elevar os seus padrões para valores mais próximos da média européia. Estes fundos extra contribuíram para o desenvolvimento de muitas das estruturas físicas necessárias ao desenvolvimento do país, sendo de destacar os investimentos muito elevados nos setores da educação e da investigação científica. Como contrapartida, o país teve de se abrir à concorrência do exterior, sendo as barreiras protecionistas desmanteladas de acordo com um calendário préfixado, o que teve conseqüências imediatas nas regras e normas que condicionam o comércio externo³⁶. Estes investimentos proporcionaram um crescimento

³⁴ Instaurada em Roma, em 25/03/57, também conhecido como Tratado de Roma.

³⁵ Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Espanha, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Portugal e Reino Unido.

³⁶ Aderiram, posteriormente, a Noruega, a Finlândia e a Áustria.

³⁷ Eliminação gradual (de 1986 a 1993), mas total, de todo o tipo de restrições que penalizavam e dificultavam o acesso ao mercado português de bens industriais produzidos nos países da CEE;

econômico que originou uma melhoria da qualidade de vida dos portugueses e possibilitou alguma aproximação aos padrões da União Européia.

Embora não existam políticas da União Européia dirigidas concretamente para o ensino superior, uma vez que as políticas nacionais de educação se encontram protegidas pelo princípio da subsidiariedade, há, no entanto, algumas políticas que afetam o ensino superior, bem como algumas ações da Comunidade dirigidas para o ensino.

De acordo com o Ato Único Europeu de 1987:

O mercado interno corresponderá a uma área sem fronteiras, onde o movimento livre de bens, pessoas, serviços e capital será assegurado de acordo com o determinado pelo Tratado.

Por sua vez, o livre movimento de pessoas é facilitado não só por uma Diretiva do Conselho sobre:

...um sistema geral para o reconhecimento dos diplomas de ensino superior, atribuídos depois de ser completado um período de ensino profissional e treino com uma duração de pelo menos três anos.

Como também por diversas diretivas que regulam o reconhecimento mútuo de qualificações para fins profissionais (Comissão Européia, 1991:7).

A questão do reconhecimento mútuo de qualificações é extremamente complexa, devido à grande diversidade dos sistemas educativos dos Países Membros e ao fato de estes sistemas terem sido concebidos para dar resposta a necessidades nacionais, num contexto social e cultural nacional (Comissão Européia, 1991). Esta situação levou a Comunidade a considerar a necessidade de serem formulados juízos de qualidade sobre as diversas formações oferecidas dentro do espaço europeu:

...A informação que fundamenta os juízos válidos sobre a qualidade é considerada uma necessidade para o exercício de uma escolha responsável por parte dos consumidores potenciais do ensino superior...Os juízos de qualidade também surgirão quando os alunos exercerem a sua escolha de instituições e cursos num mercado europeu de ensino superior, mais aberto e acessível. Também os empregadores farão juízos de qualidade num mercado único europeu de trabalho, em

eliminação gradual, mas total, das poucas restrições que ainda penalizavam o acesso aos mercados da CEE de bens industriais produzidos em Portugal; eliminação gradual, mas total, de todo o tipo de restrições no comércio de bens industriais entre Portugal e Espanha; adoção por Portugal da política comercial externa da comunidade européia; sujeição do comércio de produtos agrícolas às regras próprias da política agrícola comum, que se desviavam da lógica anterior.

que a mobilidade é apoiada pelo reconhecimento mútuo de diplomas para fins profissionais. (Comissão Européia, 1991:16).

Este ponto de vista é igualmente assumido pela Mesa Redonda dos Industriais da Comunidade (IRDAC), tal como é referido no seu relatório de 1994:

...Enquanto algumas (iniciativas) são mais bem desenvolvidas em contextos nacionais ou regionais, é óbvio que, por vezes, os esforços e a coordenação ao nível europeu são vantajosos...o IRDAC reconhece que, mesmo para disciplinas específicas, é difícil definir um conjunto de categorias educacionais ou institucionais onde se enquadrem todos os tipos de ensino superior dos países...o IRDAC recomenda a melhoria da transparência e da comparabilidade do ensino e da formação nos Estados Membros, e o avanço para uma terminologia e uma linguagem comuns na educação e na formação. Como um primeiro passo, os jovens europeus devem ter a opção de estudar em qualquer ponto da Europa, tanto ao nível da graduação como aos níveis posteriores.

Esta questão acabou por ser formalizada por iniciativa da Comissão sob a presidência da Holanda. Assim, em Novembro de 1991, por iniciativa da presidência holandesa, o Conselho e os Ministros da Educação acordaram que a Comissão deveria tomar as seguintes medidas para reforçar a avaliação do ensino superior na Europa: um estudo comparativo dos métodos de avaliação usados nos Estados Membros, o desenvolvimento de um número limitado de projetos cooperativos neste domínio, e a criação de mecanismos para reforçar a cooperação Européia, tendo em conta a experiência concreta de avaliação já estabelecida.

O estudo comparativo foi publicado em Outubro de 1993, e, em 1995, realizou-se um Projeto-Piloto Europeu de avaliação da qualidade (Comissão Européia, 1995), com base nos seguintes princípios comuns aos diversos sistemas nacionais de avaliação da qualidade, já implementados na Europa (UK, França, Holanda e Dinamarca): autonomia e independência dos métodos e dos procedimentos de avaliação da qualidade, quer em relação ao governo, quer em relação às instituições de ensino superior; auto-avaliação; avaliação externa por um grupo de peritos e visitas locais; e publicação de um relatório.

O projeto contou com a participação de 17 países e 46 instituições. Porém, no entender de diversas delegações, entre as quais se inclui Portugal (Comissão Europeia, 1995), os seus resultados finais ficaram muito aquém do que seria desejável face aos investimentos feitos, tanto em meios financeiros como em recursos humanos. De fato, como cada instituição foi visitada por um grupo de peritos diferentes, com um único perito estrangeiro por grupo de avaliadores e sem elementos comuns entre os grupos, o projeto pouco contribuiu para a compreensão mútua dos programas de estudo lecionados nos vários países. O que teria contribuído para o reconhecimento mútuo de diplomas e períodos de estudo nem sequer respondeu às recomendações do IRDAC (1994) no sentido de:

...aumentar a transparência e a comparabilidade da educação e da formação entre Estados Membros e avançar para uma terminologia e uma linguagem comuns na educação e na formação.

Por outro lado, a maioria das delegações nacionais rejeitou quer a idéia de continuar o projeto, quer a possibilidade de constituir uma agência europeia de avaliação, saldando-se as conclusões por uma mera recomendação no sentido de se criar uma rede de agências avaliadoras nacionais para a comparação de metodologias, análise de problemas e troca de informações.

O que se verificou foi, efetivamente, a rejeição de uma eventual política centralizadora por parte de Bruxelas, o que levou a generalidade das delegações nacionais a não aceitar a continuação de uma política que poderia resultar num reforço do papel da Comissão em matéria de ensino superior. Como refere Amaral (1997):

...Estas citações produzem alguma inquietação devido à anterior tradição da burocracia centralizada de Bruxelas: até que ponto estará a diversidade do ensino superior europeu protegida pela subsidiariedade contra a capacidade niveladora dos burocratas de Bruxelas? Pode o princípio da subsidiariedade evitar a implementação de um sistema europeu de avaliação da qualidade que diminua a diversidade dos sistemas educativos? Por enquanto, a Comissão respeitou o princípio da subsidiariedade e decidiu que cada Estado Membro assumirá a responsabilidade pela criação dos mecanismos necessários de avaliação da qualidade, sendo criada apenas uma rede de agências nacionais de avaliação da qualidade para troca de ideias e de experiências. Esperamos que esta rede não seja o embrião de uma nova

fortaleza centralizada e conservadora de burocratas empedernidos.

Até agora, o princípio da subsidiariedade tem resistido. Porém, a recente assinatura da Declaração da Sorbonne pelos Ministros da Educação da França, Reino Unido, Itália e Alemanha - onde se propõe uma estrutura comum para o ensino superior europeu - seguida, em 1998, pela assinatura, por 28 Ministros da Educação, da Declaração de Bolonha, mostra que algo poderá vir a acontecer contra a diversidade do ensino superior na Europa. De positivo haverá apenas a registrar o fato de a Declaração de Bolonha, para ser assinada por tão distinto grupo de ministros, ser, necessariamente, uma declaração fraca nos seus efeitos imediatos, tanto mais que estabelece um prazo de 10 anos para uma eventual convergência.

SISTEMA DE AVALIAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR PORTUGUÊS

• Introdução e Histórico

O ensino superior português compreende, entre as suas leis e regulamentos, a lei de autonomia universitária. Esta lei concedeu, em 1988, autonomia científica, pedagógica, administrativa, financeira e disciplinar às universidades públicas e, em 1990¹, uma lei específica concedeu autonomia aos politécnicos públicos, porém, com uma menor abrangência que as universidades públicas. Em relação às universidades públicas, as instituições deveriam estabelecer os seus estatutos dentro das orientações fixadas na lei de autonomia. Além disto, esta lei determinou que uma proposta de lei de avaliação deveria ser apresentada na Assembléia da República². Em 1994, a proposta foi entregue e a lei de avaliação³ foi aprovada pela Assembléia. A lei estabeleceu as bases do sistema de avaliação e acompanhamento das instituições de ensino superior universitário e politécnico, públicos e não públicos.

Será importante salientar que, durante o período de 1988 - aprovação da lei de autonomia - até 1992, quando o ambiente académico reagiu diretamente ao tema avaliação, as universidades encontravam-se envolvidas na elaboração dos seus estatutos. Esta elaboração despendeu muito tempo das instituições, principalmente porque a maioria delas teve de se reorganizar e, muitas, só iniciaram discussões internas sobre a sua forma de organização, devido à implantação da lei, pois, anteriormente, esta prática não fazia parte da rotina académica. Portanto, foi um trabalho árduo e que ocupou demasiado tempo na ocasião.

No entanto, no período total compreendido entre 1988 e 1994, processou-se um movimento que teve a participação de dois atores importantes do cenário do ensino superior: o Governo e o Conselho de

¹ Lei n.º 59 de 5 de Setembro de 1990.

² Ressalta-se que a avaliação do sistema educativo já estava contemplada na Lei de Bases do Sistema Educativo de 1986, através do Capítulo VII, art.49º.

Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP). O Governo participou através da apresentação de um projeto de lei de avaliação e, depois, com negociações inerentes ao tema. Por sua vez, o CRUP, como representante das Universidades Públicas e da Universidade Católica, participou através da aplicação de uma experiência-piloto de avaliação e, posteriormente, com o prosseguimento do processo.

Em 1990, um projeto de lei relativo à Fundação Nacional para a avaliação das instituições de ensino superior portuguesas foi apresentada pelo Governo, orientada para desenvolver uma avaliação que buscasse a eficácia do sistema de ensino superior. Porém, além de o projeto ter sido apresentado à margem da discussão que vinha ocorrendo entre o governo e o CRUP, foi considerado, pela comunidade acadêmica, como sendo um projeto muito governamentalizado e acompanhado de vários aspectos negativos que viriam a prejudicar as instituições ao longo do tempo. A proposta era extremamente detalhada e mantinha o poder de decisão muito centralizado, ou no Governo ou no Reitor. A partir da apresentação desta proposta de projeto de lei, que recebeu uma forte reação negativa do meio acadêmico e do CRUP, estes viram-se na obrigação de apresentar soluções alternativas e começaram a desenvolver ações com esta intenção. Aspectos externos às instituições, relacionados com o desenvolvimento que vinha ocorrendo na Europa concernente à avaliação, também contribuíram para esta tomada de decisão.

Será interessante aqui ressaltar que o CRUP teve esta atuação efetiva no desenvolvimento do processo de avaliação devido à visão estratégica que obteve sobre o tema. O Conselho adquiriu informações e estabeleceu contatos internacionais importantes que permitiram que atuasse desta forma. Basicamente, tanto os contatos com os países estrangeiros, referentes aos processos de avaliação em desenvolvimento, como especificamente a visita do Professor Michel Cusin, Vice-Presidente da Confederação dos Presidentes dos Conselhos de Reitores Europeus,

³ Lei n.º38 de 21 de Novembro de 1994.

colaboraram para isto. Este Professor esteve em Portugal e participou numa reunião do CRUP, onde chamou a atenção de que havia uma intenção da Comissão Europeia⁴ de elaborar um modelo único europeu de avaliação do ensino superior e que, se outros países não fizessem nada, na ocasião, só iriam aparecer os modelos da Inglaterra, França e Países Baixos. Tendo em conta esta informação, o CRUP começou a trabalhar neste sentido. Um outro aspecto importante que colaborou para esta atuação foi o fato de o CRUP considerar essencial que as universidades deveriam antecipar-se ao governo no que se refere à avaliação. A intenção era de que quando o governo apresentasse qualquer medida em matéria de avaliação, já haveria algo em andamento. Na realidade, foi exatamente isto que se passou. Foi, portanto, uma estratégia tomada pelo Conselho, que resultou positivamente.

Neste contexto, o primeiro passo público visível desenvolvido por parte do meio acadêmico, foi realizado, em 1992, pela Universidade do Porto. Esta Universidade organizou um seminário que tinha como objetivo apresentar o que estava sendo discutido e executado na Europa no que diz respeito aos processos de avaliação. Foram então apresentados os modelos da França, Reino Unido e Países Baixos. O seminário obteve um grande êxito e, inclusive, foi publicado um Boletim da Universidade com o conteúdo apresentado. Como resultado, em 1993, as universidades públicas decidiram colocar em prática uma experiência-piloto que consistia na realização da avaliação de quatro áreas em todas as universidades públicas. Este processo foi desenvolvido baseado no modelo de avaliação implantado na Holanda por se considerar que era o que melhor protegia a autonomia das universidades.

Nesta experiência-piloto, os cursos selecionados foram: Economia (6); Engenharia Eletrotécnica (5); Física (10); Engenharia Informática (4) e Português-Francês (10). E as Universidades participantes foram: Coimbra; Lisboa; Técnica de Lisboa; Nova de Lisboa; Católica; Porto;

⁴ Ver a iniciativa da presidência holandesa referida na página 230.

Minho; Aveiro; Trás-os-Montes e Alto Douro; Évora; Beira Interior; Açores e Universidade Aberta.

Paralelamente à realização desta experiência-piloto, foi desenvolvida uma proposta de lei de avaliação, que tinha como objetivos a elaboração de uma lei-quadro que viesse acompanhada de contratualização de protocolos como forma de operacionalização da lei e a procura da melhoria da qualidade do ensino superior português. Para a execução e coordenação deste procedimento, foi criada a Fundação das Universidades Portuguesas⁵ e, no seu interior, foi instalado o Conselho de Avaliação. Este Conselho tinha como proposta realizar este exercício de avaliação com autonomia e independência do meio académico. A intenção era que a FUP fosse uma instituição que emanasse das universidades, porém com uma autonomia de trabalho que propiciasse o desenvolvimento do processo de uma forma imparcial.

A lei veio a ser aprovada em 1994 e o protocolo entre o Ministério da Educação, o CRUP e a FUP foi assinado em 1995, legitimando, desta maneira, o processo de avaliação das universidades públicas e da Universidade Católica. Os protocolos, com os politécnicos públicos e privados e com as instituições de ensino superior privadas, foram assinados e iniciaram-se somente em 1998 e 1999, respectivamente. Este procedimento acabou por atrasar o sistema de avaliação na sua totalidade, porém, a partir do ano 2000, todos os subsistemas do ensino superior português terão iniciado um ciclo avaliativo.

O primeiro ciclo de avaliações das universidades públicas acabou por sofrer alguns atrasos. De fato, a experiência-piloto teve início em 1993 mas, como entretanto avançou a aprovação da Lei de Avaliação, foi decidido integrar esta experiência no primeiro ciclo de avaliações, o que implicava que a proposta de nomeação dos membros das comissões de avaliação fosse

⁵ O projeto da criação da Fundação das Universidades Portuguesas (FUP) já existia no CRUP, mas com uma outra proposta. Com o início do processo de avaliação, o projeto sofreu algumas alterações e foi possível aplicá-lo. A descrição das finalidades da FUP consta no tópico que trata da caracterização e do papel do CRUP.

aprovada pelo governo. Por este motivo, foi necessário negociar primeiro o protocolo entre o Ministério, o CRUP e a Fundação das Universidades Portuguesas assinado em 1995, para depois proceder àquela nomeação.

Deve, portanto, reconhecer-se que o primeiro ciclo, apesar de a sua conclusão ter sido adiada da data inicialmente prevista de 1998 para 2000, até nem correu mal, atendendo às dificuldades de implementar um processo tão delicado e inovador, perturbado por algumas situações inesperadas e com atores sem grande experiência anterior. No entanto, foi evidente que, sem o lançamento da iniciativa piloto, em 1993, a qual permitiu ganhar alguma experiência e corrigir alguns erros iniciais, não teria sido possível concluir o ciclo sem a ocorrência de problemas significativos.

Acresce, ainda, que a atitude das instituições foi, em geral, positiva, o que permitiu negociar e assinar o protocolo com o governo e lançar o primeiro ciclo num tempo razoável, sendo de notar que quer o politécnico quer o setor privado, demoraram muito mais tempo a lançar os seus sistemas de avaliação. Para isto, contribuiu a atitude de liderança do CRUP, o reconhecimento de inevitabilidade do processo e das vantagens de ganhar a iniciativa para o lado das universidades, bem como uma certa vontade de demonstrar uma atitude responsável face aos suspeitados problemas do setor privado e a influência da internacionalização das universidades que permitiu o conhecimento dos processos desenvolvidos noutros países, das suas vantagens e dos seus inconvenientes.

Neste sentido, o protocolo assinado entre o CRUP, a FUP e o ME tinha os seguintes pontos de relevância: a) a FUP é reconhecida como entidade representativa das Universidades Estatais e da Universidade Católica Portuguesa; b) a auto-avaliação das instituições de ensino superior assume um carácter obrigatório e cíclico; c) os encargos da avaliação externa são financiados em 90% pelo Ministério da Educação e em 10% pela Fundação das Universidades Portuguesas; e d) é instituído um Banco de Dados

Universitários, de natureza acadêmica, científica, financeira e de impacto social essenciais ao diagnóstico para a avaliação, em cooperação com o ME.

Por outro lado, a demora da assinatura dos protocolos com os politécnicos públicos e com as instituições privadas de ensino superior passa por uma falta de vontade de realização desta tarefa e uma desconfiança generalizada de algumas áreas, no que diz respeito à avaliação por parte destas instituições. A idéia de as instituições serem avaliadas por peritos que pertenciam, na sua maioria, a universidades públicas, o receio de algumas atividades consideradas sem qualidade virem à tona e a desinformação relacionada com o destino que seria dado aos resultados desta avaliação, colaboraram para a desconfiança em relação ao processo. Porém, o fato de as universidades públicas terem avançado com a avaliação, conjugado com a imposição legal e o rápido crescimento de processos avaliativos ocorrido nos demais países europeus, vieram pressionar estas instituições para a realização de negociações dos protocolos entre as suas entidades representativas e o governo por forma a iniciar o andamento do seu processo de avaliação. Um outro aspecto que afetou o desenvolvimento deste processo foi o relatório apresentado em 1999, elaborado por um Grupo designado pelo Ministério da Educação, onde se apresentavam numerosos pontos críticos das instituições de ensino superior privadas. A polémica resultou, basicamente, porque os relatórios foram, aparentemente, entregues ao público antes de terem sido enviados às instituições.

A realização de sistemas de avaliação, com o objetivo de buscar uma melhoria de qualidade das atividades desenvolvidas no ensino superior e uma necessidade de prestar contas à sociedade do trabalho desenvolvido nas suas instituições, pode ser considerada como uma das conseqüências da autonomia aplicada em diversos países europeus, conforme mencionado no capítulo dois. Neste sentido, em Portugal, está ocorrendo o mesmo processo tendo em vista a aplicação da lei de autonomia e de avaliação no país.

- Sistema de Avaliação
- A Lei de Avaliação

A lei-quadro de avaliação do ensino superior é regida por alguns princípios fundamentais, dentre eles salientam-se os seguintes: o regime de avaliação baseia-se no caráter independente e imparcial da instituição avaliadora e com fidedignidade (fiabilidade) dos resultados; os mecanismos criados pela instituição avaliadora devem permitir juízos de valor imparciais e independentes, face ao Estado e às instituições avaliadas; a metodologia de avaliação deve ter uma periodicidade regular e de informação permanente, incentivando a implantação do processo de auto-avaliação na instituição e a garantia da publicidade dos seus relatórios.

As suas finalidades envolvem: estimular a melhoria da qualidade das atividades desenvolvidas; informar e esclarecer a comunidade educativa e portuguesa em geral; assegurar um conhecimento mais rigoroso e um diálogo mais transparente entre as instituições de ensino superior; e contribuir para o ordenamento da rede de instituições de ensino superior (art. 4º).

O processo é dividido em duas fases: a auto-avaliação e a avaliação externa. Para a realização da auto-avaliação existe um “Guião para o Auto-Estudo”, que tem por objetivo referenciar requisitos mínimos para a análise de vários aspectos do processo, tais como: análise crítica dos objetivos dos cursos; atualização dos *curricula*; audição de docentes e discentes; cálculo de custos; análise das saídas profissionais e uma apreciação global que saliente os pontos fortes e fracos, de modo a evidenciar sugestões das universidades para a melhoria da qualidade. Além disto, o guião diz respeito exclusivamente ao ensino, não deixando, porém, de abranger a influência da investigação na qualidade dos cursos.

A segunda fase é uma seqüência da primeira. Ou seja, depois de finalizado o processo de auto-avaliação, o processo de avaliação externa inicia-se com a nomeação da comissão dos peritos e tem como finalidades completar e comprovar o processo de auto-avaliação e, ainda, certificar os

resultados obtidos pelo mesmo (art. 9.º). A constituição das comissões é elaborada no âmbito do Conselho de Avaliação da FUP e submetida à homologação do Ministério da Educação.

Para a realização desta segunda fase - que tem incluídas visitas às universidades, que deverão ser realizadas pelos peritos pertencentes às comissões - há um guião de orientação. Este "Guião de Avaliação Externa" contém normas orientadoras relativas à organização de visitas, à análise dos *dossiers* de auto-avaliação e à estrutura das conclusões. Na seqüência, os relatórios finais das avaliações são apresentados, em primeiro lugar, para as universidades avaliadas, para poderem pronunciar-se sobre os mesmos, e, depois, tornar-se-ão públicos.

Por último, os resultados das avaliações realizadas serão considerados pelo Ministério da Educação em quatro itens essenciais: a) reforço do financiamento público; b) estímulo à criação de novos cursos ou desenvolvimento de cursos existentes; c) reforço do apoio a atividades de investigação científica; e d) celebração de planos de desenvolvimento, com vista à correção das disfunções e das disparidades encontradas no processo de avaliação (art.5º).

Portanto, foi com estas linhas de orientação acima apresentadas que as Universidades Públicas e a Universidade Católica deram início ao processo de avaliação no país e, de certa forma, impulsionaram os demais setores do sistema de ensino superior a seguirem o mesmo caminho.

• **Resultados do primeiro ciclo da lei de avaliação**

O término do primeiro ciclo de avaliação das Universidades Públicas e da Universidade Católica está previsto para o ano 2000. Este primeiro ciclo abrangeu 377 cursos, movimentou 44 comissões externas, constituídas por 384 peritos, dos quais, 57 eram estrangeiros, e, ainda, centenas de professores universitários, que estiveram envolvidos de variadas formas.

Não há divulgação final de análises realizadas do processo na sua totalidade, tendo em conta que ainda não foi concluído⁶. Porém, há algumas análises que foram sendo feitas durante o seu percurso. Após o primeiro exercício de avaliação que compôs a experiência-piloto, foi elaborada uma “Análise Comparada dos Relatórios de Auto-Avaliação”. Nesta análise foi realizado um levantamento dos pontos positivos e negativos que mais se salientaram nos relatórios.

Dentro destes pontos, salientam-se a ausência de um clima de presença sistemática da qualidade na maioria dos Departamentos e Faculdades das Universidades, assim como as dificuldades encontradas na circulação de informações necessárias para o processo. Outro ponto relevante, e que apareceu de forma bastante rigorosa, foi a crítica generalizada dirigida ao modelo de gestão das Universidades e a insensibilidade por parte dos professores perante os custos do ensino.

No que diz respeito à relação entre Universidade e Sociedade, a conclusão foi que esta relação é considerada débil e fracamente institucionalizada. Diagnosticada, também, foi a necessidade de uma participação mais ativa por parte dos discentes, sugerindo que a sua participação precisa de ser mais incentivada.

O último ponto mencionado no documento foi a heterogeneidade da apresentação dos pontos fortes e fracos nos relatórios de auto-avaliação. Embora, num primeiro momento, este ponto possa parecer negativo, na verdade, ele leva-nos a concluir que as necessidades, as dificuldades, as facilidades, os objetivos, as perspectivas, enfim, que os planos de ação de cada instituição diferem de uma para outra. Ou seja, o sistema não pode ser considerado homogêneo, mas sim diversificado.

O relatório elaborado pelo Conselho de Avaliação da FUP, em 1997, da experiência-piloto efetuada sobre a avaliação externa dos cursos de

⁶ No entanto, a FUP foi divulgando, via internet, os relatórios que iam sendo concluídos.

Português-Francês, Física e Engenharia⁷ - que constituiu o Relatório Global: 1ª fase da Avaliação - oferece um rol de pontos conclusivos do processo. Dentre eles salientam-se a complexidade do processo, sugerindo que seja simplificado sem a perda do rigor, a constatação de que, com os passos já decorridos no processo (publicação da lei de avaliação; superação das dificuldades de integração da experiência-piloto nas orientações da lei e a concessão dos meios financeiros em 1996), já foi possível desenvolver, junto às Universidades, o “espírito da avaliação”.

Alguns pontos levantados nos relatórios de avaliação externa coincidem com os dos relatórios de auto-avaliação, tais como: as críticas feitas aos modelos de gestão das instituições e a relação pouco dinamizada entre Universidade e Sociedade. Porém, há outros pontos que foram mencionados no relatório da avaliação externa e que não foram contemplados no de auto-avaliação. Alguns deles dizem respeito à organização curricular das aulas; à necessidade do aprofundamento do saber científico com o objetivo de melhorar a capacidade pedagógica e, ainda, à necessidade de analisar a natureza da avaliação dos alunos e a sua participação em tarefas de investigação científica.

De qualquer forma, apesar deste levantamento dos pontos que, a princípio, são considerados uma falta ou são considerados menos bons, a constatação da existência de núcleos de excelência no país e a apresentação de níveis de qualidade de âmbito internacional foram considerados confortantes e satisfatórios para o sistema de ensino superior.

Como conclusões finais, o relatório aponta como questões essenciais do processo de avaliação a exigência de uma profissionalização por parte de todos os atores envolvidos, e acrescenta, ainda, que quando da adaptação de outros modelos, deve levar-se em conta as especificidades da situação do país.

⁷ Na ocasião, o relatório de avaliação externa do curso de Economia estava em fase de conclusão.

Finalmente, conclui que o desafio de avaliação só terá uma resposta positiva se cada nível participante do processo cumprir o seu dever. Como uma espécie de mensagem final, o relatório reforça que: “Tudo isto, no claro entendimento de que a preparação para o exercício da cidadania é uma responsabilidade geral e fundamental da Universidade.”

O segundo relatório, elaborado pelo mesmo Conselho, em 1998 - que constitui também um Relatório Global: 2.º momento de reflexão - expõe algumas conclusões gerais. Inicia evidenciando que as respostas por parte das Universidades às questões da avaliação são positivas e que os peritos decidiram fazer sugestões diversas referentes a vários assuntos concernentes às instituições. Acrescenta ainda que o item que abrange os pontos positivos e negativos ainda revela níveis de reflexão pouco exigentes, ocasionando respostas de caráter descritivo e sem hierarquia.

Mais especificamente, o relatório confirma os problemas levantados pelo primeiro relatório referente aos alunos, professores, gestão de cursos e de escolas/departamentos. Nesta perspectiva, o relatório salienta: a necessidade de introduzir sistemas de contabilidade analítica nas escolas para o necessário levantamento dos dados financeiros e análise de custos; a necessidade de conjugar autonomia, mobilidade e informação na elaboração dos planos de estudos; o problema do aumento do *numerus clausus* e da criação de novos cursos, que estão relacionados com as exigências do rácio alunos/docentes; e o desejo das escolas, que ainda não o fizeram, em providenciar a aplicação de inquéritos sistemáticos aos alunos para avaliação dos docentes e, ainda, que seja feito através de um modelo uniforme de inquérito para proporcionar uma comparação entre os resultados das diferentes escolas.

Concluindo, o exercício de avaliação que tem sido desenvolvido em Portugal, desde 1993, vem demonstrando a importância da aplicação de um processo deste porte, apesar do trabalho penoso que ele exige. Acredita-se que a busca da construção de uma cultura de qualidade e, conseqüentemente, a

melhoria da qualidade do ensino superior, são ambições que o país vem buscando com a aplicação deste sistema.

- **A situação atual**

O primeiro ciclo do processo de avaliação está para ser concluído em 2000, confirmando o primeiro calendário, e, para este mesmo ano, está previsto o início do novo ciclo do processo de avaliação de todos os setores do sistema de ensino superior. Ou seja, as universidades públicas, no seu 2º ciclo, e as universidades privadas, os politécnicos públicos e privados, no seu 1º ciclo.

Para a realização deste processo, que agora se configura maior e com uma diversidade mais variada, foi criado, em 1998, através do Decreto-Lei n.º 205 de 11 de Julho, o Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior (CNAVES). Este Conselho tem por objetivos coordenar globalmente o processo de avaliação do ensino superior em Portugal, fixar as diretivas metodológicas gerais, e avaliar o processo de avaliação. Este Conselho fomenta ainda discussões, reflexões e recomendações importantes quanto ao processo em desenvolvimento.

O Conselho Nacional de Avaliação é constituído por entidades representativas das instituições de ensino superior universitário e de ensino superior politécnico, públicas e não-públicas; personalidades de reconhecida competência, nacionais e estrangeiras, e, ainda, por uma representação dos estudantes. Além disto, este Conselho é nomeado pelo Governo através de resolução do Conselho de Ministros.

A sua composição mais específica compreende: a) um presidente; b) personalidades de reconhecida competência; c) presidentes dos Conselhos de Avaliações das entidades representativas; d) um representante do Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas; e) um representante do Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos; f) um representante da Associação Portuguesa do Ensino Superior Privado; g) um

estudante designado pelas associações de estudantes do ensino superior por cada uma das modalidades a que se referem as alíneas d), e) e f).

O funcionamento do Conselho processa-se através de comissões e reuniões plenárias. As comissões são divididas em comissão do ensino superior universitário e comissão do ensino superior politécnico. Além disto, o CNAVES pode constituir, com carácter permanente ou provisório, outras comissões. Para exercer as funções administrativas, financeiras e patrimoniais, o Conselho possui um Conselho Administrativo.

Com a criação deste Conselho, o objetivo é agilizar, organizar e coordenar os processos de avaliação dos vários subsectores, o que apresenta grande complexidade. Um dos projetos do CNAVES consiste na realização de um balanço final do 1.º ciclo do processo de avaliação com o objetivo de as instituições terem um retorno do que foi executado, e de garantir condições para que esta avaliação não sofra um retrocesso e que o processo contratual em vigor não caia no descrédito, colocando em causa a parceria existente atualmente entre o Estado e as Universidades⁸.

Neste sentido, o Prof. Veiga Simão, num recente seminário (23/11/99) realizado pelo Conselho Nacional de Avaliação, afirmou que:

Em síntese, o 2.º ciclo de avaliação das universidades públicas, que será o 1.º ciclo da avaliação global, iniciar-se-á com maior *élan*, se a lei de avaliação não for “letra morta” perante o que já está feito, e seja aplicada com justiça e rigor pelas Universidades e pelo Governo, em complementaridade. O modelo contratualizante adquirirá, assim, significado real, se houver resultados e conseqüências visíveis, durante este ano (1999:28).

É nesta perspectiva que o CNAVES vem desenvolvendo o seu trabalho e de acompanhamento dos processos de avaliações dos vários subsectores do sistema de ensino superior em Portugal. Salienta-se que é de reconhecimento, tanto do próprio Conselho, como do meio académico do

⁸ Numa perspectiva de prestação de contas, este trabalho pode permitir igualmente que o governo corrija as políticas educativas tendo em conta os dados obtidos nas avaliações, como está, aliás, consignado na lei.

ensino superior, que este processo, apesar de já ter percorrido os seus passos iniciais, ainda tem muito que caminhar e desbravar nesta matéria. Faz parte deste caminho a construção da chamada “cultura de qualidade”. Esta cultura da qualidade passa por uma construção, de longo período, que compreende uma participação próxima dos intervenientes, a predisposição da realização de encontros para discutir o tema e, sobretudo, um processo de conscientização por parte dos atores e intervenientes pertencentes ao meio académico do ensino superior. Passa, também, por esta construção da cultura de qualidade, o “aprender fazendo”, ou seja, o retirar de cada experiência e de cada processo findo o que de positivo e o que de negativo possa haver para auxiliar no crescimento do processo na sua totalidade.

O Prof. Sérgio Machado, neste mesmo seminário promovido pelo CNAVES, salientou que: “A consolidação do processo de avaliação passa necessariamente pela interiorização de uma cultura de qualidade que cruze horizontalmente todas as actividades das instituições de ensino superior (1999:75)”. E lembrou ainda que:

Questão essencial é a das conseqüências dos resultados da avaliação. Convirá lembrar, a este respeito, que o processo de avaliação não tem como finalidade nem o *ranking* nem a punição das instituições avaliadas. O objectivo fundamental da avaliação é a promoção da qualidade, através da introdução de medidas que corrijam os pontos fracos identificados (:77).

Finalizando, o processo de avaliação do sistema de ensino superior em Portugal possui pontos muito avançados em alguns aspectos, como o adiantado processo de avaliação das Universidades Públicas e Católica, mas, por outro lado, ainda se encontra num ponto inicial noutros, como é o caso das avaliações das universidades privadas que estão na sua fase inicial.

A Caracterização e o Papel do Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas – CRUP

• Histórico

O Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP) foi criado em 1979¹, durante o IV Governo Constitucional, e reorganizado em 1993². A sessão inaugural do Conselho realizou-se no dia 18 de Junho de 1979, na Universidade de Coimbra, e participaram, além do Reitor desta Universidade, Prof. António de Arruda Ferrer Correia, o Secretário de Estado do Ensino Superior e Investigação Científica, Prof. Eduardo Romano de Arantes e Oliveira; o Diretor Geral do Ensino Superior, Prof. Eduardo Carrega Marçal Grilo³, e mais oito reitores de Universidades Portuguesas⁴.

Nos discursos inaugurais, foi salientada a importância do acontecimento na vida universitária portuguesa e da criação de um órgão intermediário como o Conselho. Esta sessão teve como um dos pontos principais a descentralização das atividades desenvolvidas pelo Ministério da Educação a partir de então. Um outro ponto muito salientado foi que, além de o Conselho ser uma concretização da idéia de autonomia, este deveria pugnar pela autonomia das Universidades, tema considerado atual na ocasião. Conforme afirmava o então Reitor da Universidade de Coimbra:

...a importância futura deste órgão será comandada fundamentalmente pela evolução da política ministerial e da legislação no tocante justamente ao tema da autonomia universitária. Quanto maior for o âmbito desta autonomia, traduzida na esfera de competência dos vários Reitores, tanto mais vasta será a própria zona de poderes autónomos do Conselho de Reitores (:15).

No seu discurso, o Secretário de Estado de Ensino Superior e Investigação Científica, além de também salientar os pontos acima referidos,

¹ Decreto-lei n.º 107/79 de 2 de Maio.

² Decreto-lei n.º 283/93 de 18 de Agosto, que revogou o Decreto-Lei n.º 107/79 de 2 de Maio.

³ O Prof. Marçal Grilo veio a ser Ministro da Educação no período de 28/10/95 até 24/10 de 1999, durante o XIII Governo Constitucional.

⁴ Participaram professores das seguintes Universidades: Lisboa, Porto, Técnica de Lisboa, Nova de Lisboa, Aveiro, Minho, Instituto Universitário de Évora e Instituto Universitário dos Açores.

lembrou que as sessões do Conselho de Reitores não serão simples reuniões que, até então, eram realizadas entre os reitores, o Secretário de Estado e/ou a Direção Geral de Ensino Superior, mas sim reuniões “...de um órgão com capacidade normativa, que tenderá a alargar-se à medida que mais vastos poderes forem sendo transferidos para as universidades.”

No decorrer do seu discurso, salienta que “...a universidade não é uma parte, mesmo a mais nobre, do Estado: ela é distinta do Estado, ela transcende o Estado.” E é nesta concepção que ele destaca como essencial a distinção entre as funções próprias do Estado e as da entidade mantenedora. Neste seu pensamento, afirmou que o Estado deverá exercer as suas funções essenciais e, desta forma, que o Ministério deixe de intervir no dia-a-dia dos estabelecimentos. No final do seu discurso, evidencia que a questão não reside somente em descentralizar, mas “...descentralizar sem perder a coragem de investir, e em investir sem cair na tentação de voltar a centralizar.”

Sem dúvida alguma, havia na ocasião um consenso sobre a necessidade de as universidades serem mais autônomas, e uma das atividades que deveria ser desenvolvida neste processo seria a descentralização das atividades que estavam sob a responsabilidade do Ministério.

Após o cerimonial de inauguração, procedeu-se à primeira reunião de trabalho do Conselho. Nesta reunião, foram tratados assuntos de ordem organizacional, tais como a deliberação de que as reuniões ordinárias deveriam ter sempre lugar na Universidade cujo Reitor fosse o Presidente. Embora tenha havido esta deliberação, na prática a dinâmica processou-se de forma diferente. Em primeiro lugar porque o CRUP passou a ter uma sede que anteriormente não possuía, o que fez centralizar este tipo de atividades, e ainda porque foi instalada a prática de realizar reuniões itinerantes. Estas reuniões começaram a ser realizadas cada vez numa universidade, conforme convites que eram feitos através dos reitores, e esta prática mantém-se na atualidade. Acrescenta-se, ainda, que além das reuniões realizadas nas universidades públicas portuguesas distribuídas pelo Continente, foram

também realizadas reuniões nos Arquipélagos dos Açores e Madeira, em Macau e em Bruxelas (nesta cidade há uma delegação portuguesa para discutir vários assuntos, dentre eles, projetos de investigação). Nesta mesma reunião, foram ainda debatidos assuntos como: a designação de representantes das Universidades para o Conselho Nacional do Ensino Superior e a apreciação do projeto de decreto-regulamentar relativo à prestação de serviço em dedicação exclusiva.

Portanto, o percurso inicial do Conselho foi marcado por estes acontecimentos que, sem dúvida, determinaram o início de um longo processo de discussões e negociações entre os atores intervenientes no meio acadêmico universitário e o poder político. Será importante ressaltar que a criação deste órgão resultou de interesses diversos, ou seja, não só do interesse dos reitores, mas, também, dos governantes da época.

Alguns meses depois da criação do CRUP, em 25/11/79, o então Secretário de Estado do Ensino Superior e Investigação Científica saiu do seu mandato e enviou uma carta ao Conselho, salientando que este tinha constituído "...um passo significativo para libertar as Universidades de um tipo de tutela estatal demasiadamente possessiva e pouco confiante nas capacidades das instituições tuteladas." Acrescentou, ainda, que o ato da criação do Conselho contribuiu para que as Universidades Portuguesas pudessem tornar-se mais influentes e mais prestigiadas no contexto nacional.

Em 1980, na reunião do dia 21 de Abril, o Conselho discutiu a possibilidade da entrada da Universidade Católica na representação do Conselho. Porém, concluiu que o espírito do diploma que criou o Conselho de Reitores não permitia a abertura à Universidade Católica e nada foi decidido na ocasião. Nesta discussão, houve posições contrárias, levantando inclusive a possibilidade da existência de uma conferência de Reitores que fosse aberta a todas as universidades, incluindo as privadas. No entanto, nenhuma decisão

foi tomada a este respeito. A Universidade Católica Portuguesa veio a integrar o Conselho somente em 1989, na reunião do dia 13 de Fevereiro⁵.

Durante o percurso de existência do Conselho, alguns Institutos transformaram-se em Universidades, como foram os casos dos Institutos Universitários de Évora e dos Açores, que passaram por este processo em Janeiro e em Abril de 1980, respectivamente. Em 1986, foram os Institutos Universitário de Trás-os-Montes e Alto Douro, e da Beira Interior, que passaram a ser Universidades, sendo a primeira em Abril e a segunda em Junho, e mantendo-se representadas no Conselho, porém, agora, com outro Estatuto.

Em 1990, foi dado início ao processo de reorganização do Conselho, através da designação de uma comissão para estudar o assunto. Em 1992, o Ministro prontificou-se a ver com o CRUP a proposta dos seus novos estatutos, sendo aprovada pelo Conselho, em Janeiro de 1993, e pelo Conselho de Ministros, em Dezembro do mesmo ano.

Neste Decreto-Lei de 1993, que atualizou o modo de organização e funcionamento do Conselho, consta que o CRUP constituiu, durante estes anos de existência, um passo "...particularmente significativo no processo de descentralização e desconcentração de competências do Ministério da Educação no respeitante ao ensino superior." E acrescentou ainda que o Conselho "...tem vindo a contribuir para a definição da política para o ensino superior universitário."

Desde o seu início, o Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas vem desenvolvendo um papel muito importante, apresentando-se bastante atuante na sua condição de intermediário entre as instituições estatais de ensino superior e o Estado, representado pelo Ministério da Educação.

⁵ Na reunião plenária dos dias 14 e 15/01/89, o Conselho informou que, daí em diante, a Universidade Católica passaria a ser convocada para as reuniões do CRUP, juntamente com a Universidade da Ásia Oriental. Na reunião seguinte, do dia 13/02/89, o Reitor da Universidade Católica, D. José Policarpo, foi recebido com votos de satisfação pela sua integração no Conselho, e foram formulados votos para que, em breve, o CRUP pudesse reunir-se naquela Universidade, o que veio a acontecer em 8 de Maio do mesmo ano.

Nem sempre houve consenso nas áreas que entraram em discussão no Conselho, ocorrendo divergências naturais. Porém, em muitos temas, o Conselho desenvolveu papéis definidores nas negociações realizadas. Nos próximos tópicos, será abordado o papel desempenhado frente aos temas da autonomia e avaliação no seio do Conselho.

• Estrutura e Funcionamento do CRUP

O CRUP desenvolve as suas atividades como um órgão intermediário⁶ e as suas competências dividem-se em quatro:

1. assegurar a coordenação e a representação global das universidades nele representadas, sem prejuízo da autonomia de cada uma delas;
2. colaborar na formulação das políticas nacionais de educação, ciência e cultura;
3. pronunciar-se sobre: projetos legislativos, questões orçamentais do ensino universitário público e criação, integração, modificação ou extinção de estabelecimentos de ensino universitário público e;
4. contribuir para o desenvolvimento do ensino, investigação e cultura e, em geral, para a dignificação das funções da universidade e dos seus agentes, bem como para o estreitamento das ligações com organismos estrangeiros congêneres.

Conforme a lei, o Conselho é composto pelos reitores das Universidades Portuguesas Estatais e da Universidade Católica Portuguesa, e a sua estrutura é constituída por três órgãos: O Plenário, a Presidência e a Comissão Permanente. O Plenário é formado por todos os membros do Conselho e tem reuniões ordinárias de dois em dois meses⁷. Porém, é possível haver reuniões extraordinárias sempre que forem consideradas necessárias, e é ainda possível a participação de personalidades, quando convidadas. No seu seio, podem ser constituídas comissões especializadas de acordo com assuntos e interesses do Conselho.

⁶ Ver capítulo 1.

⁷ Ressalta-se que, normalmente, o plenário costuma reunir-se mensalmente.

As competências do plenário envolvem atividades como: eleger o presidente e o vice-presidente; aprovar o orçamento do Conselho, além de apreciar o relatório de atividades e as suas respectivas contas; fixar as contribuições dos membros efetivos; concertar orientações genéricas em matéria de competências comuns a todos os reitores; deliberar sobre os acordos a assinar pelo Conselho; aprovar as normas de funcionamento interno; e pronunciar-se sobre todas as matérias que o seu presidente entenda submeter-lhe.

A presidência tem a competência de dirigir e orientar as atividades do Conselho. É composta pelo presidente e pelo vice-presidente, sendo que o primeiro é eleito entre os seus membros por um mandato de três anos, e o segundo é proposto pelo presidente, com o mesmo mandato.

O último órgão do Conselho - a Comissão Permanente - tem a sua constituição baseada na figura do presidente do Conselho, do vice-presidente e de três membros designados pelo plenário. Compete a esta comissão apoiar o presidente na condução dos assuntos em pauta, colaborar na preparação dos projetos e dos relatórios de atividades e de prestação de contas, e exercer as competências delegadas pelo plenário.

Quanto às atividades relacionadas com questões administrativas, estas são realizadas por um secretário que é designado pelo Presidente, entre um funcionário da carreira técnica superior. Além disto, o Ministério da Educação assegura o apoio administrativo indispensável para o funcionamento do Conselho. As receitas do CRUP são constituídas pelas quotas anuais dos seus membros e pelas dotações do orçamento do Estado.

Atualmente, o CRUP é composto por todas as universidades estatais, totalizando quatorze⁸, pela Universidade da Ásia Ocidental de Macau⁹ e pela Universidade Católica Portuguesa. Curioso será verificar que o

⁸ Universidades de: Coimbra; Porto; Aveiro; Minho; Évora; Algarve; Trás-os-Montes e Alto Douro, Beira Interior; Lisboa; Nova de Lisboa; Técnica de Lisboa; Açores; Madeira e Aberta.

⁹ A Universidade de Macau passou a ser membro efetivo do Conselho através do Decreto-Lei n.º 19 de 28 de Janeiro de 1995.

Conselho iniciou os seus trabalhos exatamente com a metade do contingente atual: oito representantes. Portanto, num período de vinte um anos, ocorreu a duplicação da sua representação e este constituiu-se num órgão imprescindível do ensino superior¹⁰.

- **Papel do CRUP**

Apesar do CRUP ter sido constituído em 1979, tanto a sua posição mais forte, como o seu papel político buscando a formação de uma identidade real, foram instituídos mais tarde. Este período pode ser reconhecido a partir de meados da década de 80. Um depoimento que reforça esta posição é o do Prof. Vitor Crespo, que foi Ministro da Educação e da Ciência durante o ano de 1980 (03/01 a 04/12/80), quando diz que:

O CRUP é anterior a mim, eu nunca liguei muito a ele. Eu liguei aos reitores individualmente, mas ao CRUP não. O CRUP, nesta altura, estava, não digo morto, mas estava semiadormecido, até porque ultrapassava as questões directamente . . . havia, portanto, um relacionamento bilateral e não muito ligado às instituições. O poder político do CRUP praticamente não existia.¹¹

As atuações do CRUP com mais realce iniciaram-se mais tarde. A sua participação foi extremamente importante e ativa durante o desenvolvimento dos processos de discussões e negociações, culminando em leis sobre autonomia, financiamento, flexibilização da gestão universitária e, posteriormente, no processo de avaliação. Estas atuações demarcaram, de uma forma bastante forte, o papel que este desenvolveu no contexto do ensino superior português.

De uma maneira geral, há uma participação efetiva do Conselho frente à elaboração de políticas do ensino superior em Portugal. O CRUP participa na discussão dos assuntos pertinentes às universidades que

¹⁰ Em Dezembro de 1980, entrou para o Conselho a Universidade da Beira Interior; em Abril de 1982, a Universidade do Algarve; em Novembro de 1988, a Universidade da Madeira (Presidente da Comissão Instaladora); e em Maio de 1989, a Universidade Aberta.

¹¹ Este depoimento foi dado na entrevista realizada em 21/02/2000.

representa, referentes às leis, aos decretos e regulamentações em geral¹². Ressalta-se que esta forma de relacionamento é desenvolvida há muito tempo entre o CRUP e o governo e, recentemente, em 1998, ocorreu um reforço institucional através do estabelecimento de um Protocolo de Acordo e Assistência entre a Assembléia da República e as Universidades Públicas Portuguesas. Este protocolo possui uma duração indeterminada e tem doze cláusulas que abrangem vários aspectos. Dentre eles, citam-se: a realização de trocas recíprocas de informações; o desenvolvimento de apoios técnicos e científicos; a concessão de bolsas de estudo; as análises de contributos do Conselho em relação à elaboração e modificação de legislações; e a colaboração das universidades na concretização e aprofundamento da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa nas vertentes científica, jurídico-legislativa e cultural.

Um dos aspectos que permitiu e permite ainda uma participação mais ativa é a própria constituição do CRUP. O Conselho é restrito a representantes das universidades públicas, além da Católica¹³, e possibilita uma união, numa só voz, para poderem exprimir-se em defesa dos assuntos considerados importantes. Outra característica que contribuiu para a definição do papel do Conselho, foi a existência, no seu interior, durante muitos anos, de um grupo de reitores que, devido a uma maior permanência nos cargos, se mantiveram por um período longo, atuando no Conselho. Este grupo denominado por eles mesmos de “núcleo duro”, com o tempo de convivência em conjunto, conseguiu construir uma equipe de trabalho uniforme, contribuindo, inclusive, para um relacionamento pessoal mais estreito entre eles. Este fator funcionou como um agente facilitador do alcance dos objetivos do Conselho, e a aprovação da lei de autonomia foi, inclusive, um dos resultados mais importantes na história do Conselho.

¹² Salienta-se que por lei, o CRUP tem obrigatoriamente que ser consultado e dar parecer sobre qualquer proposta de legislação que envolva o ensino superior.

¹³ A Universidade Católica Portuguesa é considerada de ensino superior concordatário e possui um estatuto internacional, tendo em conta que a sua titular é a Igreja, e esta, tal como os Estados, é um sujeito de direito internacional (Amaral, Amorim e Teixeira: 1999 – no prelo).

Em 1992, ocasião em que o Ministro da Educação era o Engenheiro António Fernando Couto dos Santos¹⁴, segundo o Prof. Sérgio dos Santos¹⁵, o CRUP era encarado como um órgão que tinha força, todavia os reitores eram irrazoáveis naquilo que propunham e, além disso, mantinham muito poucos contatos com o governo. Foi durante este mandato que teve início um processo de demonstração e explicação das intenções das universidades e o governo começou a perceber que o CRUP estava trabalhando com seriedade, merecendo confiança.

O Ex-ministro da Educação, Prof. Marçal Grilo, afirmou, na sua entrevista¹⁶, que “...a existência do CRUP não significa que as universidades devam ser tratadas todas por igual...o CRUP não pode ser um órgão que uniformiza as universidades.” Acrescenta ainda que: “...a idéia de que o CRUP possa ser um órgão homogeneizador seria um péssimo papel, um péssimo contributo que o CRUP daria para a gestão do ensino universitário.” Porém, acredita que o CRUP não desenvolve este tipo de papel, mas sim o de coordenar o trabalho das universidades, o que é particularmente importante para quem está no poder. Acrescentou também que às universidades interessa ter um órgão como o CRUP, que lida diretamente com o Ministro.

Numa reunião ocorrida entre o CRUP e o Ministro da Educação cessante¹⁷, Dr. Guilherme Oliveira Martins, em Dezembro de 1999, tanto o Conselho como o Ministro da Educação pronunciaram-se sobre o relacionamento entre o CRUP e o Ministério, e, conseqüentemente, sobre uma consolidação do papel do CRUP no contexto do ensino superior. Da parte do Conselho, o Presidente salientou a necessidade da definição de uma política que promova o papel da Universidade Portuguesa na afirmação do país,

¹⁴ O Eng.º Couto dos Santos afirmou, numa entrevista realizada em 11/02/2000, que, quando ingressou como Ministro, informou, na primeira reunião que teve com o CRUP, que: “a educação não é só uma questão técnica, é uma questão essencialmente política e, portanto, o Ministro da Educação passava a ser, a partir daquele momento, político e não um técnico de educação.”

¹⁵ O prof. Sérgio Machado dos Santos foi Presidente do CRUP durante os anos de 1991 até 1998.

¹⁶ Esta entrevista foi realizada no dia 21/02/2000.

¹⁷ No segundo semestre de 2000, Augusto Santos Silva, anterior Secretário de Estado da Administração Educativa, passou a ser o novo Ministro da Educação.

consolidando um clima de confiança e respeito mútuo entre o Conselho e o Ministério. Dentre as questões¹⁸ entendidas como as de maior importância, o Senhor Ministro da Educação considerou o estabelecimento de regras de relacionamento entre o Ministério e o CRUP como sendo uma delas. Inserido nestas regras, o Ministro salientou que o estabelecimento desta relação mútua deveria ser baseado na confiança e na qualidade. Acrescentou, ainda, que todo o esforço deste relacionamento deve ser centrado na melhoria da organização e da qualidade do ensino superior.

Inserida neste contexto, verifica-se que esta atitude é aceita por ambas as partes, tanto por parte do CRUP - órgão representante das universidades públicas e Católica de Portugal - como por parte governamental - representada através do Ministro da Educação - que o Conselho deve ter uma participação ativa, constituindo, desta forma, uma vontade política conjunta de atuação. Conforme afirma o Prof. Sérgio dos Santos: “É vantagem para o governo ter o CRUP no sistema, e as universidades têm uma força de negociação com o CRUP que separadamente não teriam.” Reforça ainda este pensamento o Prof. Renato Araújo¹⁹, ao afirmar que: “O governo entende que lhe convêm, por todas as razões, ter um órgão que seja um pouco “almofada” em relação aos problemas. Há muitos ganhos para o governo e ganhos para o CRUP.”

- **Ação do CRUP na temática da autonomia**

A lei de autonomia das universidades públicas portuguesas foi aprovada em 1988 e todo um trabalho foi desenvolvido anteriormente a esta aprovação, tendo o CRUP tido uma contribuição muito incisiva no processo.

Em 1980, o Conselho apresentou um documento onde constavam os princípios gerais referentes à elaboração de uma lei de autonomia, mas foi

¹⁸ As questões foram cinco: regras de relacionamento entre o Ministério e o CRUP; debate e preparação da Lei-Quadro do ensino superior a apresentar no Parlamento; questões de financiamento; metodologia a seguir em relação ao Estatuto da Carreira Docente Universitária; e a Presidência Portuguesa da União Europeia - graus académicos e metodologias.

¹⁹ O Prof. Renato Araújo foi presidente do CRUP entre Janeiro de 1990 e Julho de 1991.

em 1982 que o governo lançou um projeto de decreto-lei sobre o tema. Este projeto, depois de várias reuniões com o governo, foi bloqueado pelo CRUP por ter sido considerado inadequado para as universidades públicas portuguesas.

Sendo assim, em 1984, na reunião do Conselho do dia 28 de Maio, foi decidido tomar como base o documento “Princípios Gerais para uma Lei sobre o Governo e Autonomia das Universidades”, elaborado pelo próprio Conselho em 1980. Este documento foi discutido e alterado, obtendo-se a versão definitiva em 1986, na reunião do dia 16 de Junho. Foi enviado à Secretaria de Estado do Ensino Superior e, a partir de então, começou a haver uma participação em conjunto da Secretaria e do CRUP na elaboração da redação da Lei da Autonomia Universitária (LAU).

Em 1987, a LAU encontrava-se ainda no Conselho de Ministros e, no decorrer desse ano, várias vezes foi manifestada, no interior do CRUP, a necessidade da aprovação desta lei. No final desse mesmo ano, o Conselho constituiu uma comissão da autonomia universitária²⁰ para poder acompanhar o seu desenvolvimento junto à Secretaria de Estado do Ensino Superior.

Ressalta-se que, durante o período de negociações, o Conselho decidiu colocar o tema autonomia universitária em pauta permanente, a partir da reunião do dia 02/12/85, saindo desta condição somente na reunião do dia 23/07/88, devido à aprovação da lei.

Fez parte destas negociações uma atuação direta dos membros do CRUP, tendo em atenção que foi necessário desenvolver um trabalho de conscientização interna, conjuntamente com as negociações que estavam sendo desenvolvidas frente ao governo. No início do processo havia inclusive dúvidas, por parte do governo, se deveria ser um decreto-lei ou uma lei de autonomia. Com o desenvolvimento da questão, o governo percebeu que seria de todo o interesse que fosse uma lei, e isto significou que deveria passar pela

²⁰ Esta comissão era constituída pelos Profs. Sérgio Machado dos Santos (Universidade do Minho), Rui Alarcão (Universidade de Coimbra) e Renato Araújo (Universidade de Aveiro).

Assembleia da República, mas era óbvio que não tinha grande vontade de avançar com o processo.

Porém, paralelamente a isto, um partido da oposição entregou na Assembleia da República um projeto sobre autonomia e, ato contínuo, outros partidos também elaboraram projetos, tendo ocasionado uma pressão sobre o governo, que foi então obrigado a apresentar também o seu projeto.

A redação final da lei sofreu algumas alterações, resultantes das negociações então realizadas para compatibilizar as propostas dos vários partidos e permitir a aprovação da Lei por unanimidade. Porém, manteve, na sua forma geral, a quase totalidade dos princípios defendidos pelo CRUP²¹. Será importante aqui ressaltar que havia na ocasião, uma maioria absoluta do Partido Social Democrata (PSD) na bancada da Assembleia da República que também auxiliou na aprovação unânime. Na ocasião desta aprovação, o Conselho manifestou ao Presidente da Assembleia da República, à Comissão de Educação, Ciência e Cultura e ao Ministro da Educação, a sua satisfação devido à aprovação da lei de autonomia.

Embora a lei tenha sido aprovada por unanimidade, muitos dos membros do CRUP²² manifestaram a ausência que havia na ocasião de uma vontade política por parte do governo, de ir em frente com a questão. Há um relato do Prof. Sérgio dos Santos num trabalho por ele desenvolvido que reforça esta posição: “Foi a contragosto que a equipa ministerial da Educação avançou com uma proposta de lei, que não desejava de imediato.” (1999:16). Este é um aspecto que reforça a posição forte do CRUP no desenvolvimento do processo de aprovação da LAU.

Durante a aplicação da lei, como uma espécie de resultado desta posição contrária da parte ministerial, a administração central relutou em deixar o poder que teve durante longo tempo. Por outro lado, as universidades

²¹ Também aqui o CRUP teve uma intervenção importante, quer em contatos informais com deputados dos vários partidos, quer em audição formal pela Comissão de Educação, Ciências e Cultura da Assembleia da República.

²² Esta posição foi manifestada nas entrevistas realizadas com antigos reitores, participantes no CRUP.

tiveram de iniciar um grande trabalho referente à aplicação da lei, que incluía a elaboração dos seus estatutos. Para tal, era necessário um conhecimento interno e uma nova organização de cada instituição. Este período foi bastante conturbado e exigiu uma mudança na forma de relacionamento entre as universidades (incluindo o CRUP) e a tutela. Esta aprendizagem foi-se construindo pouco a pouco e, atualmente, no que diz respeito à aplicação e aos limites que a lei de autonomia implica, os problemas já foram ultrapassados.

A aplicação total da Lei de Autonomia não se processou, porém, sem alguns estraves. Referem-se, em particular, os que resultaram de uma deficiente elaboração da lei no que respeita à revogação tácita ou expressa de outras legislações que estavam em contradição com a nova lei, o que foi objeto de longas discussões com o governo, de inúmeros pareceres jurídicos e da publicação final de um diploma que revogava explicitamente a legislação conflitual, pondo assim termo a uma série de dificuldades e mal-entendidos. Além disso, a Lei estava incompleta, devido à falta de dificuldades e financiamento e de uma lei de avaliação, as quais só mais tarde foram aprovadas, bem como a lei para a flexibilização da gestão universitária que permitiu um desempenho mais amplo da autonomia.

Passados mais de dez anos sobre a aprovação da Lei de Autonomia, o CRUP entendeu fazer um estudo da lei, face à experiência entretanto adquirida. Na sequência deste estudo foi solicitada a intervenção do Conselho nacional de Educação que elaborou um parecer relativamente fraco, chamando também a atenção para a questão dos níveis de autonomia dos outros subsetores do ensino superior. Este processo encontra-se em tramitação entre várias instâncias de decisão política mas, devido a não existir, de momento, uma maioria parlamentar com quem o CRUP possa negociar, será certamente mais prudente adiar por algum tempo as iniciativas para aprovar uma proposta de alteração de alguns aspectos muito limitados da Lei de Autonomia face à imprevisibilidade do que poderá resultar das motivações dos diversos partidos com representação na Assembléia da República.

- **Ação do CRUP na temática da avaliação**

Assim como na temática da autonomia, o CRUP teve uma participação bastante ativa na da avaliação. A discussão referente ao desenvolvimento de processos de avaliação, com o objetivo de se ter um quadro informativo do que se passava no ensino superior universitário e politécnico português, teve início logo após a aprovação da lei de autonomia. No mesmo ano de 1988, o assunto já começou a ser tratado no Conselho²³ e, em 1989, ocorreram algumas discussões centradas no tema, ocasião em que houve uma recomendação do CRUP para analisar novamente um estudo feito na década de 70 sobre a avaliação das universidades. Nesta mesma ocasião, o Conselho solicitou que fosse elaborada uma proposta de lei para ser apresentada ao Ministério.

No entanto, somente em 1990, na reunião de 17 e 18 de Novembro, foi entregue uma proposta relativa à criação de uma fundação nacional para a realização da avaliação das instituições do ensino superior. Nesta proposta, os pontos que tiveram relevância foram: a avaliação deve colaborar com o desenvolvimento e aperfeiçoamento do ensino superior; a avaliação deve ser feita de uma forma independente; salientaram ainda que uma avaliação incorreta e fiscalizadora poderá ser extremamente gravosa para as universidades, eliminando, desta forma, os efeitos da lei de autonomia.

Durante o ano de 1991, o Conselho discutiu o documento (n.º28) que tratou da criação de uma Fundação do CRUP, tendo, como objetivo primeiro, a realização da avaliação das universidades. Porém, teria ainda outras finalidades a cumprir²⁴. Em 1992, foram aprovados os estatutos da Fundação das Universidades Portuguesas e, nesse mesmo ano, começaram a ser vistos os processos de avaliação de países europeus que tinham em

²³ Ata n.º 83 de 05 e 06/11/88.

²⁴ As finalidades da Fundação das Universidades Portuguesas são: fomentar as relações das universidades entre si e com instituições, nacionais e estrangeiras, de ensino, investigação e outras, que prossigam fins idênticos aos da Fundação; promover a reflexão e a avaliação crítica acerca do ensino universitário em

desenvolvimento métodos de avaliação. Estes países foram a Holanda, a França e o Reino Unido²⁵.

Na reunião do Conselho dos dias 21 e 22/11/92, foi apresentado, pelo Grupo de Trabalho, um documento (n.º24) que tratava da avaliação das universidades. Neste documento, os pontos relevantes foram:

- dissociação entre a avaliação e o financiamento e a necessidade de haver uma agência independente, de maneira a garantir a independência em relação ao governo e às instituições;
- avaliação permanente com base em informação estatística;
- objeto de avaliação deve ser o trabalho pedagógico, as atividades de investigação e a prestação de serviços;
- as instituições devem desencadear o processo de auto-avaliação;
- a proposta consiste numa avaliação permanente com publicação regular, numa avaliação horizontal com base na auto-avaliação e numa avaliação da missão baseada nas anteriores, incluindo entrevistas e demais contatos. A periodicidade deve ser, respectivamente, de uma ou duas vezes por ano, uma vez cada dois ou três anos e uma vez em cada cinco ou seis anos;
- essencialidade de haver diálogo entre as instituições e equipas de avaliação antes e depois do processo avaliador e;
- a peça essencial da avaliação é a auto-avaliação.

Foi no ano de 1993 que o processo se concretizou através da aplicação de uma experiência-piloto em avaliação, que foi desencadeada pela Universidade do Porto, tendo depois as demais universidades como adeptas do processo e, mais tarde, passando a realização deste para a coordenação do CRUP. Nesse mesmo ano, o CRUP entregou ao Ministro da Educação, os documentos relativos ao processo de avaliação nas universidades, tendo conseguido contatos positivos quanto à coordenação global da avaliação ser realizada no âmbito da Fundação das Universidades Portuguesas. Para o passo seguinte deste processo, o Prof. Veiga Simão aceitou coordenar o processo de avaliação externa das universidades.

geral, e de cada uma das suas instituições em particular; e realizar ações que intensifiquem a inserção das universidades na comunidade. (Estatuto da Fundação das Universidades Portuguesas, art.3.º).

²⁵ Este assunto foi abordado no tópico "Sistema de Avaliação do Ensino Superior português" neste capítulo.

Na sua continuidade, a experiência-piloto foi então sendo realizada e conduzida pela FUP e o CRUP, enquanto que o projeto de lei de avaliação do ensino superior estava sendo discutido no governo. Durante este período, o CRUP trabalhou no sentido desta proposta de lei da avaliação possuir princípios orientadores de condução do sistema de avaliação, onde foi enfatizada a auto-avaliação como ponto central do processo. A lei n.º 38 foi aprovada em 21 de Novembro de 1994 e, na sua continuidade, foi realizado um protocolo entre o ME, o CRUP e a FUP, que orienta o processo avaliativo. Como resultado final, após a aprovação da lei, esta experiência-piloto passou a integrar o primeiro ciclo de avaliação das universidades públicas portuguesas, o que proporcionou um avanço no desenvolvimento do processo.

O CRUP continuou a sua participação ativa neste processo de aplicação da referida lei, através do Conselho de Avaliação da FUP e da manutenção do tema nos debates durante o seu desenvolvimento. Somente em 1998 foi criado o Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior, que tem sob sua responsabilidade a realização dos processos de avaliação de todos os subsistemas de ensino superior de Portugal. A participação do CRUP neste processo está sendo realizada através dos seus membros no Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior (CNAVES) e através do Conselho de Avaliação da FUP, que representa as universidades pertencentes ao CRUP.

Estes foram os aspectos que caracterizaram e demarcaram a presença do CRUP na temática da avaliação. É de grande importância que a atuação do CRUP seja desenvolvida de uma forma responsável e credível para que o sistema adquira, com o decorrer dos anos, os instrumentos necessários para a sua credibilidade, e obtenha a confiança das diversas partes envolvidas, como o governo, as universidades e a sociedade. Desta forma, esta posição contribuirá para o desenvolvimento de um ensino superior de qualidade em Portugal.