

Conferências

Tendências recentes dos sistemas de avaliação do ensino superior na Europa

Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, 16 de Outubro de 2009
(1º Fórum de Investigação em Ciências da Educação)

ALBERTO AMARAL

INTRODUÇÃO

Nesta introdução apresentamos o raciocínio que fundamenta esta palestra. Nas últimas décadas verificou-se uma emergência de políticas neo-liberais o que levou muitos governos a utilizarem o mercado como instrumento de política pública. A ideia consiste essencialmente em utilizar mercados de ensino superior (ou quasi-mercados) para criar competição entre instituições de ensino superior por forma a promover a sua eficiência e a sua atenção para com os pedidos da sociedade. Porém, para que as instituições possam competir num mercado elas terão de ter alguma autonomia. O problema é que instituições autónomas a competir num mercado podem prosseguir estratégias que se desviam do bem público e/ou dos objectivos do governo.

Por este motivo, apesar de uma retórica neo-liberal de não intervenção estatal, deixando a regulação ao mercado, os governos lançam mão de um conjunto de instrumentos para forçar as instituições a comportarem-se de acordo com os objectivos das políticas governamentais. Entre esses instrumentos incluem-se, por exemplo, os contratos de financiamento baseados na performance e os sistemas de avaliação. O que se discutirá a seguir é a utilização da avaliação como instrumento de submissão (compliance).

A OCDE acaba de apresentar em Lisboa¹ os resultados de um projecto de investigação que consistiu na análise comparativa dos sistemas de ensino superior de 24 países, chamando a atenção para as iniciativas políticas dos países participantes e tendo em vista sugerir um conjunto de princípios para guiar o desenvolvimento das políticas de ensino superior, identificando prioridades e propondo direcções para esse desenvolvimento. Ora a OCDE é hoje, em paralelo com o Banco Mundial, uma organização que promove e defende uma visão neo-liberal das políticas de educação, com promoção dos

mecanismos de mercado e uma visão ortodoxa do capitalismo. Iremos também mostrar que as preocupações e as recomendações da OCDE confirmam totalmente a análise que fazemos da utilização dos sistemas de avaliação como instrumentos de regulação dos sistemas de ensino superior pela via da exigência crescente da prestação de contas.

AS TRANSFORMAÇÕES DAS UNIVERSIDADES

A Universidade medieval é apresentada como o exemplo de uma comunidade de docentes e estudantes, orgulhosa da sua autonomia. Porém, os seus modelos de gestão eram muito diversos. Num extremo, as Universidades de Cambridge e Oxford, instituições totalmente autónomas, generosamente providas por doações públicas e privadas, eram propriedade das comunidades académicas que as governavam, protegidas do mercado pela sua riqueza e com pouca intervenção dos alunos. No outro extremo estava a Universidade de Bolonha, instituição governada e paga pelos estudantes que contratavam os professores e os podiam multar, ou mesmo despedir, em caso de insatisfação com a qualidade do ensino.

A ideia de que a instituição medieval era autónoma é mais romântica do que real, uma vez que esta autonomia foi frequentemente violada ao longo dos anos, quer pela Igreja, quer pelo Príncipe. A autonomia foi violentamente agredida pela Igreja naquilo que tem de mais sagrado — a liberdade científica e a procura da verdade. Bastará recordar as actividades da Inquisição e, por exemplo, o processo exemplar contra Galileu. Mas não só a cúria romana interferiu. Também nos USA, os “American colleges” originais, de que resultaram as grandes universidades privadas como Harvard ou Yale, tiveram a sua fundação ligada a variantes do protestantismo e a

um controlo sectário muito apertado. A interferência do Príncipe fez-se igualmente notar, sobrepondo-se ou substituindo a autoridade do papa. Por exemplo, são bem conhecidos os esforços de D. João II para assegurar que os seus protegidos eram bem tratados nos concursos para professores da universidade.

A Universidade Moderna data do século XIX e tem como melhor modelo a Universidade de Berlim, concebida por Humboldt. A ideia de Universidade de Humboldt assenta no primado da racionalidade do conhecimento e na sua institucionalização, liberto da tutela da Igreja ou do Estado e livre das pressões externas, sociais ou económicas. O modelo de Humboldt ainda corresponde hoje, no imaginário de muitos académicos, ao conceito da verdadeira Universidade, aquela onde ensino e investigação estão indissociavelmente ligados e onde a liberdade académica individual é protegida. Mas o conceito de liberdade académica de Humboldt é totalmente incompatível com a ideia de controlo implícito em processos de avaliação ou de acreditação — o controlo da qualidade era responsabilidade do Estado, a quem cabia a nomeação dos docentes e a atribuição dos recursos financeiros e materiais indispensáveis, não sendo admissível qualquer interferência com a liberdade académica, mesmo sob a forma de avaliação por pares.

Ao contrário do modelo medieval, o Estado em relação à Universidade moderna deve assumir, como seu dever, proteger a liberdade académica contra influências externas indesejáveis, única forma de assegurar o cumprimento integral da missão da universidade na sua procura da verdade pela verdade. A defesa da liberdade académica e a salvaguarda da liberdade intelectual no ensino e na investigação em relação às violações e incursões da política tem sido um tema até aos dias de hoje — veja-se, a propósito, a Magna Carta das Universidades assinada em Bolonha na celebração do 9.º centenário daquela universidade. Por exemplo, no final dos anos 40, o sueco Myrdal fez um forte apelo público a favor da protecção da liberdade académica de investigar com o único objectivo da procura da verdade, sem interferência de interesses utilitários imediatos. Mais recentemente, Frank Newman (2000) considera este papel protector do Estado justificado para que a universidade permaneça como um fórum de debate livre e aberto das ideias, onde os académicos fazem investigação sobre temas críticos para a própria sociedade. Este papel protector em relação ao exterior justifica-se porque se pensava que era do exterior que vinha o perigo para a liberdade académica.

Durante o período a que Peter Scott (1995) chama de “Estado Providência secundário” e que corresponde a uma mobilização das instituições políticas, sociais e educativas para a promoção da democracia e para o encorajamento da mobilidade social (e que decorreu, essencialmente, nos anos 50 a 70 do século anterior), o papel fundamental das universidades consistia em

satisfazer as expectativas sociais crescentes (mesmo se recorrendo à massificação), só secundariamente sendo responsáveis por atender às demandas de mão-de-obra especializada.

Nas duas últimas décadas, em consequência da globalização das economias e da transformação do conhecimento num factor essencial de competitividade económica, associado à emergência do neo-liberalismo com o seu desvalorizar do social em favor do económico, houve uma alteração das funções sócio-económicas da Universidade. O que se verificou foi uma mudança do equilíbrio das funções social e económica da universidade a favor desta última, o que teve uma influência enorme sobre os modelos de governo das universidades.

O Estado quer agora forçar as Universidades a serem “relevantes”, a aumentarem a sua sensibilidade ao mundo exterior, a estabelecerem ligações com o sector empresarial, no sentido em que isso significa um reforço da função económica da Universidade. Hoje, o Estado, em vez de proteger a liberdade académica das intervenções e influências externas, toma medidas, se necessário pela via legal, para garantir a interferência do exterior, para funcionalizar a Universidade.

No presente, a forma tradicional de governo participativo da governação universitária tornou-se alvo de críticas ferozes, sendo considerada, alternadamente ou em simultâneo, como ineficiente, corporativa, insensível às necessidades da sociedade e incapaz de evitar a diminuição da qualidade do ensino e da investigação.

A invasão da governação universitária por novos conceitos e atitudes de gestão está a ocorrer em muitos países, em associação com o novo credo neo-liberal. Em Portugal não há empresário que não goste de meter a sua colherada, acompanhado por um coro de ex-ministros da educação que se arrependem de não ter promovido a profissionalização da gestão das instituições quando estavam no poder. Este fenómeno tem sido objecto de inúmeros trabalhos de investigação, sendo designado por “novo managerialismo”. Como bem lembra Boaventura de Sousa Santos (1996, pp. 188-189):

(...) na sociedade contemporânea, o arquétipo de produto social definido quantitativamente é o produto industrial. O economicismo consiste em conceber o produto universitário como um produto industrial, ainda que de tipo especial, e consequentemente em conceber a universidade como uma organização empresarial.

e Philip Altbach considera que:

Está a diminuir em todo o mundo o controlo dos académicos sobre os elementos centrais da universidade. Em nome da eficiência e da prestação de contas, práticas de gestão importados das corporações de negócios estão a dominar as universidades. A governação, o termo tradicional usado

para descrever a forma participativa única de trabalho das universidades está a ser substituída pelo management (gestão) (Altbach, 2000, p. 10).

A NOVA GESTÃO PÚBLICA E A UTILIZAÇÃO DOS MERCADOS COMO INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA

Nas últimas décadas e com a liderança dos países anglo-saxónicos, deu-se uma alteração profunda na forma de relacionamento do estado com o sector público como consequência do surgimento de políticas neo-liberais que tornaram popular o uso da Nova Gestão pública (NGP) e a utilização dos mercados como instrumentos de política pública (Dill *et al.*, 2004). Os governos encararam a utilização dos mercados como forma de estabelecer competição entre os serviços públicos para reformar o seu tradicional comportamento esclerótico e aumentar a sua eficiência (Ball, 1998). A própria declaração de Bolonha pode ser vista como estando “a transformar o que eram monopólios do estado sobre os graus académicos em mercados internacionais competitivos” (Dill *et al.*, 2004, p. 330).

Segundo Maurice Kogan, a gestão (management) “inclui a definição de objectivos e a atribuição dos recursos e meios de trabalho para a sua persecução” (2004, p. 2), ao passo que o managerialismo corresponde a uma situação em que “a gestão se torna um fim em si mesmo, deslocando os valores e objectivos fundamentais” da instituição (Kogan, 2004, p. 2). Para Kogan o managerialismo não inclui, necessariamente, as características de intervenção de comportamentos de mercado e de descentralização da gestão que caracteriza a NGP (2004, p. 3).

A NGP OU “NOVO MANAGERIALISMO”

Para Clarke e Newman a NGP ou “novo managerialismo” pretende promover a economia, a eficiência e a eficácia (os famosos 3Es de Margaret Thatcher) dos serviços públicos por aplicação de técnicas de gestão importadas do sector privado (1997). Segundo Rosemary Deem o novo managerialismo é, simultaneamente, uma “ideologia” e um conjunto de práticas e técnicas de gestão aplicadas ao sector público:

Os que promovem o novo discurso manageralista, quer sejam políticos, gurus da gestão ou simplesmente gestores, defendem frequentemente que as ideias do “novo managerialismo” se baseiam apenas numa procura objectiva da eficiência, da eficácia e da excelência, com a melhoria contínua das organizações a aparecer como um tema adicional (Deem, 2001, p. 10).

A NGP promoveu a invasão do conceito tradicional de governo, baseado nos valores académicos e na

colegialidade, por conceitos e atitudes de gestão importadas do sector privado. Para Mary Henkel (2007), a emergência da NGP corresponde à incorporação de valores e mecanismos de mercado nas organizações públicas, havendo “um desvio no sentido da performatividade em vez das ideias liberais como justificação do ensino superior (Lyotard, 1984)” (Henkel, 2000, p. 60).

Para Amaral, Magalhães e Santiago, a NGP é uma “ideologia em movimento” porque “está a infiltrar não só os discursos políticos em países em que o ensino superior está consolidado como um sistema de massas mas, também, nos países em que essa expansão é recente” (2003, p. 133). As suas características são muitas vezes mais implícitas do que explícitas, por exemplo, ao assumir a eficiência dos mercados e dos seus mecanismos e regulação. A NGP aparece como:

(...) uma resposta universal não só para os problemas de regulação eficaz e da governança institucional, mas também com o promovendo uma nova ideia implícita de universidade e de ensino superior. É neste sentido que a NGP se move como uma ideologia (Amaral, Magalhães & Santiago, 2003, p. 135).

OS PROBLEMAS DA REGULAÇÃO

A implementação da NGP foi acompanhada por uma utilização dos mercados pelo estado como instrumentos de política pública. Segundo David Dill “(...) um mercado é uma forma de organizar a troca de bens e serviços com base no preço, em vez de outros critérios, como os da tradição ou da escolha política” (1997, p. 168). Porém, a regulação eficiente pelo mercado apresenta problemas difíceis de resolver uma vez que segundo Leslie e Johnson (1974) um mercado terá que ser perfeitamente competitivo para ter uma eficiência óptima para a sociedade. Uma outra questão é a atracção fatal dos neo-liberais pela ideia de “mercados livres”, sem interferência estatal. A crise actual do capitalismo, com incidência muito particular nos US mostra, porém, que pelo menos os mercados de capitais sem um mínimo de regulação produzem resultados iníquos sob o ponto de vista da equidade social, para além de poderem entrar em colapso. Como argumentam Boyer e Drache “na ausência de tais mecanismos de vigilância [do estado] o oportunismo do sector privado e os interesses corporativos irão distorcer de forma dramática o alegado ajustamento fácil entre a oferta e a procura” (2000, pp. 6-7). Em boa verdade, “(...) os únicos mercados ‘livres’, no sentido de não serem regulados pelo governo são os mercados negros ou ilegais(...)” (Dill *et al.*, 2004, p. 328). A recente crise dos mercados de capitais iniciada nos EU e os frenéticos apelos à intervenção dos governos na Europa mostram os perigos da ausência de regulação estatal, uma vez que um sistema capitalista que promove a procura ilimitada do lucro e a competição não parece ser capaz de conter

os maiores abusos e a crescente imprudência dos CEO's na busca de benefícios. Esperemos (sem muita fé) que no fim não acabe tudo numa privatização dos lucros e numa socialização dos prejuízos.

Uma análise desapassionada dos problemas da regulação permite reconhecer que, quer a regulação estatal, quer a regulação pelo mercado, nem sempre possibilitam a máxima eficiência na elaboração e implementação de políticas públicas. Segundo Dill (1997, p. 175) e Van Vught (1997, p. 220) os problemas da regulação estatal estão ligados a dificuldades das democracias representativas (em particular na proximidade de períodos eleitorais) e a falta de eficiência das agências públicas para produzir e distribuir bens e serviços.

Por outro lado, a regulação pelo mercado (Van Vught, 1997, p. 220) é deficiente quando aplicada a bens e serviços a que se associam externalidades elevadas². Como um mercado é um meio de permutar bens e serviços com base no preço, os compradores avaliarão o preço em termos de benefícios privados ignorando ou tendo em pouca conta os benefícios sociais adicionais (externalidades). É por esse motivo que o estado intervém, podendo mesmo determinar que parte do percurso educativo dos cidadãos seja obrigatório (Thys-Clément, 1995). Outros problemas associados à regulação pelo mercado livre são a tendência para a constituição de monopólios — área em que é frequente a intervenção dos governos — e o que Van Vught (1997, p. 221) chama “imperfeições do mercado”, tais como o facto de os preços não reflectirem apropriadamente o grau de escassez do produto ou a existência de falta de informação ou de informação assimétrica — por exemplo, o fornecedor ter mais informação sobre os produtos do que o cliente.

O PROBLEMA DA INFORMAÇÃO OU DA SUA FALTA OU IMPERFEIÇÃO

A questão da informação é particularmente importante para o bom funcionamento dos mercados. Para que um mercado seja perfeitamente competitivo, ou seja, para que a sua eficiência seja óptima, é fundamental que quer os fornecedores, quer os compradores, tenham informação perfeita sobre algumas características dos bens ou serviços a comprar, tais como o preço e a qualidade e sobre as condições do mercado. Infelizmente, na maioria dos casos, essa informação relevante não existe (informação imperfeita) ou o produtor tem um conhecimento superior ao do comprador (informação assimétrica) — um exemplo deste último caso será a compra de carros usados.

O problema da informação é particularmente agudo no caso do ensino superior devido à convergência simultânea de três características: é um “bem de experiência”, é uma compra rara e os custos de mudança de produto são muito altos. O ensino superior é considerado um bem de experiência porque o aluno só se apercebe da

qualidade real do ensino quando começa a frequentar as aulas³; trata-se de uma compra rara porque não é frequente a obtenção de mais do que um diploma durante uma vida de trabalho⁴; os custos de mudar de curso ou de instituição depois de algum tempo de frequência são, em regra, bastante elevados.

A confluência destas três características é uma justificação forte para uma intervenção do estado na regulação por forma a proteger os alunos e as suas famílias. Consequentemente, os governos criaram mecanismos de avaliação da qualidade e de acreditação, quer com o objectivo da defesa do consumidor, quer como meio de prestar informação aos “clientes” do ensino superior para permitir que façam escolhas no mercado de ensino superior. A divulgação dos resultados das avaliações dos cursos e/ou das instituições pelos governos pretende fornecer aos alunos e às famílias a informação necessária para a promoção de escolhas economicamente racionais. Um caso típico deste tipo de actuação foi dado pelo Brasil com a implementação do “Provão”. Estamos, assim, perante uma alteração das finalidades tradicionais dos mecanismos de avaliação em termos de melhoria da qualidade e/ou da prestação de contas, tendo em vista a promoção dos mecanismos de regulação pelo mercado.

CLIENTES IMATUROS, QUASI-MERCADOS E O DILEMA DO PRINCIPAL E DO AGENTE

OS QUASI-MERCADOS: RACIONAL E CARACTERIZAÇÃO

Em muitos casos os governos criaram “quasi-mercados” para promover a competição entre instituições públicas, tendo como objectivo a promoção da eficiência dos serviços e a sua mais pronta resposta às necessidades da sociedade (Ball, 1998). Segundo Cave e Kogan (1990, p. 183) existe um quasi-mercado quando os bens e serviços não são comprados directamente pelo utilizador final mas sim por uma agência (em geral uma agência pública) que faz as aquisições desses bens e serviços para os fornecer aos utilizadores finais.

No novo sistema neo-liberal, o estado deixa de se assumir como fornecedor de serviços sociais, passando a ser um comprador num mercado competitivo. Segundo Luís António Cunha (1999), neste sistema neo-liberal, com excepção das funções que são obrigatoriamente do Estado — legislativa, judicial, fiscal e de segurança —, todas as outras funções devem ser cometidas a organizações sociais (organizações públicas não estatais) que as executarão, por si ou em parceria com o sector privado. Por exemplo, no Reino Unido, o governo de Margaret Thatcher transformou as autoridades regionais de saúde de prestadoras de serviços de saúde a compradoras de serviços, num mercado competitivo em que concorrem hospitais públicos e privados ou parcerias público/privadas. Também Le Grand e Bartlett (1993) consideram

que num quasi-mercado o estado se transforma num comprador de serviços a fornecedores que competem num mercado interno.

A utilização dos quasi-mercados é justificada pelo facto de a agência pública fazendo as aquisições em nome dos utilizadores finais ter, não só, mais e melhor informação do que o cliente individual mas, também, ter maior poder para negociar com os fornecedores por fazer compras em grande quantidade. Deste modo, é essa agência que negocia, por exemplo, os preços das diversas intervenções cirúrgicas, em vez do cliente individual.

No caso do ensino superior considera-se que a justificação da utilização dos quasi-mercados é acrescida pelo facto de os alunos serem considerados “clientes imaturos” (Dill, 1997). Dill considera que, em geral, os alunos não têm informação suficiente sobre a qualidade das instituições e os seus cursos para fazer escolhas fundamentadas (1997, p. 180). Segundo Dill, para fazerem uma escolha económica racional, os alunos deveriam saber quais os ganhos futuros prospectivos (salários) associados aos diversos cursos alternativos e não os resultados da “avaliação por pares dos processos de ensino, ou juízos subjectivos sobre a qualidade de um currículo” (1997, p. 180). Porém, segundo Dill, mesmo que esta informação existisse muitos alunos não a utilizariam o que põe em causa o princípio da escolha económica racional. É a isto que Dill chama o problema do cliente imaturo. Esta questão é esclarecida por Vossensteyn e de Jong:

Uma vez que os futuros alunos têm dúvidas quanto ao conteúdo dos cursos e à possibilidade de obter um emprego apropriado depois de completar o curso, a decisão de frequentar o ensino superior e de escolher um determinado curso está rodeada por uma grande dose de incerteza... há fenómenos psicológicos que formam um “filtro” ou uma estrutura mental através da qual os alunos avaliam os incentivos financeiros quanto às suas escolhas de curso (Vossensteyn & de Jong, 2005, p. 226).

OS QUASI-MERCADOS E O DILEMA DO PRINCIPAL E DO AGENTE

As agências governamentais que fazem as compras em nome dos utilizadores finais são confrontadas com o chamado dilema do principal e do agente: “como é que o principal [o governo] pode motivar da melhor forma o agente [a universidade] para actuar de acordo com os desejos do principal, tendo em conta as dificuldades em monitorizar as actividades do agente” (Sappington, 1991, p. 45, citado em Dill & Soo, 2004, p. 58). A dificuldade de monitorização tem muito que ver com problemas de assimetria de informação, ou seja, o agente sabe muito melhor do que o principal aquilo que anda a fazer, o que justifica muitos dos problemas que o estado “neo-liberal” enfrenta quando delega a produção de bens e serviços⁵.

Segundo Kassim e Menon:

Em vez das teorias neo-clássicas da competição perfeita, em que a informação estava livremente disponível, e da empresa, centrada nas acções de um empreendedor hipotético, a nova economia parte do princípio de que a informação é imperfeita e utiliza o conceito dos custos de transacção para ter em conta os esforços despendidos pelos actores do mercado, que anteriormente se consideravam não ter custos (Moe, 1984, p. 740, citado por Kassim & Menon, 2002, p. 1)⁶.

Ainda segundo Kassim e Menon:

Criam-se relações de agência quando um primeiro outorgante, o principal, entra numa relação contratual com um segundo outorgante, o agente, e delega nesta a responsabilidade para desempenhar uma função ou um conjunto de tarefas em nome do principal. (...) o principal pode ser qualquer indivíduo ou organização que delega noutro para economizar custos de transacção, prosseguir objectivos que de outro modo seriam demasiado casos ou para adquirir competências (Kassim & Menon, 2002, p. 3).

O dilema do principal e do agente cria problemas interessantes de regulação pública e tem levado o estado a recorrer a um conjunto de mecanismos de controlo, entre os quais se contam os sistemas de avaliação da qualidade, agora como mecanismos de submissão, a utilização de uma enorme panóplia de indicadores de desempenho (performance indicators) e a utilização de sistemas de financiamento por contratos com base em objectivos (performance based contracts).

A CONTRADIÇÃO NEO-LIBERAL E OS MECANISMOS DE REGULAÇÃO

De acordo com a cartilha neo-liberal o estado deve diminuir a sua actividade como prestador de serviços e reduzir a sua intervenção a favor da regulação pelo mercado, apostando-se que a competição entre as instituições prestadoras de serviços, públicas e privadas, se traduza num aumento da eficiência e da atenção prestada às necessidades e pedidos dos clientes (Amaral & Magalhães, 2007). Para que as instituições possam competir num mercado é necessário que sejam dotadas de um mínimo de autonomia (Jongbloed, 2004; Teixeira, Rosa & Amaral, 2004) para gerirem a sua vida diária e para tomarem as decisões necessárias para se adaptarem rapidamente a um ambiente de competição. Porém, as instituições dotadas de autonomia, postas a competir num mercado, podem prosseguir estratégias que visam o “bem institucional”, o que pode não coincidir com o “bem público” ou com os objectivos governamentais o que leva o governo a intervir para forçar

as instituições a actuar para cumprir os objectivos do governo. É esta, na essência, a contradição neo-liberal: por um lado promovem-se as virtudes do mercado e da não interferência estatal mas o estado acaba por ser forçado a intervir de forma determinada para que os seus objectivos sejam cumpridos. É, também, uma outra forma de encarar o dilema do principal e do agente.

Bill Massy que desenvolveu a teoria económica das organizações sem fins lucrativos argumenta que existe o perigo de “(...) a forma como as instituições respondem aos mercados e procuram eficiências internas, se deixada sem controlo, dificilmente servirá o bem público” (Massy 2004, p. 28), perigo que aumenta substancialmente se houver excesso de competição ou se o financiamento público diminuir. O que Massy demonstra com a teoria económica das organizações sem fins lucrativos é que, quando diminui a capacidade das instituições para despendem verbas em actividades não lucrativas ligadas à sua definição de missão, então as instituições sem fins lucrativos comportam-se como as instituições lucrativas, ignorando o bem público inerente às suas missões e às obrigações da sua condição de instituições com financiamento público. Isto leva o estado a intervir ajustando as regras do mercado para assegurar o cumprimento dos seus objectivos políticos.

A AUTONOMIA INSTITUCIONAL E A EMERGÊNCIA DO ESTADO AVALIADOR

Com o advento da universidade moderna que se pode localizar nessa obra de génio que foi a reforma, em 1809, da Universidade de Berlin por Von Humboldt, criaram-se as condições para a defesa e promoção da “liberdade académica” num modelo fortemente centralizado em que não havia lugar para a autonomia institucional. De facto, Humboldt propôs uma noção de autonomia académica, ou melhor, de liberdade académica, que era individual e não institucional, em que o estado actuava como tampão para impedir que os interesses externos (da sociedade, da igreja, dos políticos, etc.) interferissem com a liberdade da procura do conhecimento e da liberdade de ensinar e aprender, “bem como o monopólio no acesso às carreiras da função pública” (Neave & Van Vught, 1994, p. 271). Segundo Teichler⁷:

o conceito da liberdade académica de Humboldt era totalmente incompatível com o controlo por pares de qualquer forma de avaliação/acreditação (segundo Humboldt, assegurar a qualidade era uma responsabilidade do estado que procedia às nomeações dos professores e concedia os recursos, enquanto que o docente individual gozava de uma liberdade académica com a qual nenhum par tinha permissão para interferir) (Amaral & Magalhães, 2000, pp. 441-442).

Em contrapartida, o estado tinha o controlo de quase todos os aspectos do ensino superior (acesso, estrutura

dos cursos, requisitos para concessão de graus e diplomas, contratação de professores, etc.). Este modelo foi o modelo dominante na Europa continental e baseava-se no princípio da ‘homogeneidade legal’, segundo o qual todas as universidades do mesmo país leccionavam cursos que em cada área científica tinha uma estrutura homogénea. Como o estado era então o principal empregador dos graduados pelas universidades, este princípio visava assegurar a semelhança de condições e a igualdade de oportunidades de todo o cidadão no concurso a um emprego público (Neave, 1996, p. 34).

Segundo Neave, existiam duas formas de coordenação, uma de verificação de rotina, puramente administrativa, com base na homogeneidade legal (Neave, 1988, p. 8) e outra de mudança estratégica (Neave, 1988, p. 8, 1998, p. 267), utilizada para “avaliar o comportamento anterior de uma dada dimensão da política nacional, tendo em vista uma alteração significativa face ao que fosse encontrado” (Neave, 1988, p. 9).

Neave (1988, p. 7) considera que o surgimento do “Estado Avaliador” se deu no final dos anos 1980, com o aumento da autonomia institucional e a crescente importância pública dada à avaliação. Vários factores contribuíram para esta alteração, incluindo a massificação do ensino superior (Trow, 1996); o papel crescente do sector privado como principal empregador dos graduados pelas universidades; a utilização crescente da regulação pelo mercado como instrumento de política pública; a emergência da “nova teologia” governamental (Neave, 1988, p. 7) celebrada por Margaret Thatcher como os 3Es da gestão pública — economia, eficiência e eficácia (Sizer, 1990).

A massificação dos sistemas de ensino e a sua diversificação (em oposição aos tempos da homogeneidade legal) tornou-os demasiado complexos para serem regulados centralmente, de modo eficiente, pelo modo tradicional baseado na aprovação pelo ministério de legislação, despachos e regulamentos. A homogeneidade legal deixou de fazer sentido quando a maioria do emprego dos graduados pelas universidades deixou de ser público e a introdução de mecanismos de mercado é incompatível com a regulação detalhada e centralizada — as instituições precisam de alguma autonomia para reagirem aos desafios do mercado. Para Neave, a emergência do Estado avaliador surge como uma “alternativa à regulação por decreto burocrático” (1988, p. 11), em que se procuram mecanismos de regulação mais flexíveis, adaptados a um mercado de trabalho privado, volátil e em rápida mudança. Para Neave, os novos mecanismos de regulação procuram “acelerar o que poderemos chamar de tempo ‘administrativo’” (1998, p. 273), o que não implica uma perda de controlo por parte do estado:

(...) corresponde a uma retirada do estado da planície lacustre do controlo detalhado, para melhor se refugiar

nas alturas dominadoras e de visão clara do “comando” estratégico eficaz (Neave, 1988, p. 12).

A emergência do Estado avaliador — a outra face da atribuição de autonomia institucional — está, assim, associada a uma nova forma de controlo, mais apropriada a sistemas complexos. As instituições são dotadas dos meios para responder mais rapidamente a um ambiente em mudança, reservando-se o Estado avaliador o direito de verificação do comportamento das instituições por meio de uma avaliação *a posteriori* que substitui o método de autorização *a priori* que se tornou ineficaz.

Estavam assim lançados os dados para a utilização dos sistemas de avaliação como instrumentos de regulação, como instrumentos de submissão. Em alguns países e sistemas esta transformação não foi imediatamente visível. Por exemplo (Amaral, 2007) na França e na Suécia as universidades eram consideradas um serviço público em que as instituições, pelo menos na retórica oficial, não competiam num mercado. Em ambos os países a avaliação respondia à necessidade de melhorar a qualidade do ensino superior sem qualquer tentativa de promover a substituição do estado pelo mercado como regulador do sistema de ensino (Neave, 2004, p. 275). Em Portugal, na Holanda e na Flandres, a confiança que existia entre as instituições e o governo permitiu que a responsabilidade pelo sistema nacional de avaliação fosse entregue às próprias instituições, desviando a ênfase da avaliação no sentido da melhoria da qualidade, em alternativa à prestação de contas. No entanto, como veremos, nos anos mais recentes estas situações viriam a conhecer uma alteração, associada a uma perda de confiança nas instituições públicas em resultado da emergência da nova gestão pública.

A NOVA GESTÃO PÚBLICA E A PERDA DE CONFIANÇA NAS INSTITUIÇÕES

Um dos efeitos da emergência da nova gestão pública foi a perda de confiança nas instituições e nos profissionais. Para facilitar a promoção das reformas junto da opinião pública os governos usaram “políticas de culpabilização” que apresentavam os serviços públicos e os seus funcionários como culpados pelo mau funcionamento do sector público estatal. Para Trow (1996), o Reino Unido no tempo do primeiro ministro Margaret Thatcher é um exemplo clássico da retirada da confiança às universidades, fundamentalmente como objectivo de política e não como mudança de atitude da sociedade em geral. Os promotores da nova gestão pública proclamavam que a utilização de mecanismos de mercado na gestão dos serviços públicos “(...) iria criar um impulso no sentido da eficiência operacional e da eficácia estratégica que estava ausente de forma tão evidente dos monopólios profissionais e das burocracias corporativas escleróticas que continuavam a dominar a vida pública (Osborne & Gaebler,

1992; DuGay, 1994, 2000; Maddock & Morgan, 1998)” (em Reed, 2002, p. 166).

Segundo Martin Trow (1996), as instituições estão ligadas ao meio onde se inserem por combinações de prestação de contas, mercado e confiança. Para Trow, a “prestação de contas” consiste na obrigação de explicar, de justificar, de responder a perguntas sobre a forma como e para quê foram utilizados os recursos disponibilizados à instituição; as relações de mercado são visíveis quando uma instituição recebe financiamento como contrapartida pela prestação imediata de bens e serviços; a confiança manifesta-se, por exemplo, nas doações a uma instituição sem exigência de contrapartidas ou prestação de contas detalhadas, ou na mudança dos orçamentos por rubrica para os orçamentos envelope.

Para Trow (1996), a prestação de contas é uma alternativa à confiança, em que à medida que diminui esta aumentam as pressões sobre as instituições no sentido de uma maior prestação de contas. O efeito da perda de confiança nas instituições, consequência da emergência da nova gestão pública, teve efeitos visíveis sobre os sistemas de qualidade. Nos países em que as instituições de ensino superior tinham a seu cargo o sistema nacional de avaliação (Holanda, Flandres e Portugal⁸) os governos já procederam à sua substituição por agências de acreditação independentes das instituições, por considerarem que aquelas não produziam os efeitos necessários. Na Flandres:

(...) na segunda metade dos anos 1990, começaram a ouvir-se críticas sobre o sistema de garantia de qualidade coordenado pelo VLIR. Alguns políticos, empregadores e jornalistas questionaram o aspecto vago dos relatórios de avaliação e a falta de clareza das conclusões (Van Damme, 2004, p. 144).

e, em Portugal:

(...) os relatórios finais (...) só muito raramente oferecem uma fundamentação clara para decisões drásticas. (...) o Ministro queixou-se, publicamente, de que os relatórios das agências de avaliação da qualidade eram bastante obscuros... (Amaral & Rosa, 2004, pp. 415-416).

Ao mesmo tempo, verifica-se uma tendência, em muitos países, para substituir os sistemas de avaliação da qualidade por sistemas de acreditação, em que a componente de melhoria da qualidade tende a esbater-se face ao aumento da ênfase na regulação e na verificação da obediência a padrões definidos centralmente. Nos Estados Unidos, Judith Eaton, presidente do Council for Higher Education Accreditation chama a atenção para que “o governo [federal] tem estado a promover acções que poderão resultar no assumir de um controlo directo, sem precedentes, sobre os padrões de qualidade e

as ofertas de cursos de ensino superior” (2007, p. 16). Também na União Europeia se promoveu a definição dos padrões de garantia de qualidade na Área Europeia de Ensino Superior, tendo sido recentemente criado o ‘Registo Europeu da Garantia da Qualidade no Ensino Superior’ onde estão listadas as agências de avaliação e acreditação reconhecidas na União Europeia.

A ALTERAÇÃO DOS MODOS DE GOVERNO INSTITUCIONAL

O aumento da autonomia institucional, na sequência da utilização crescente dos mercados como instrumentos de política pública, traduziu-se numa repatriação da capacidade de tomar decisões para os produtores o que teve “implicações substanciais para o governo e a gestão institucionais” (Dill *et al.*, 2004, p. 340). Vimos que um dos objetivos do Estado avaliador foi o da aceleração da tomada de decisões, fundamental num sistema complexo e imerso num meio em mudança constante. Mas esta necessidade de aceleração da tomada de decisões reflectiu-se, igualmente, nas instituições, problema que é analisado por diversos autores. Segundo Chris Duke, criou-se um conflito cultural na medida em que o tradicional e lento processo de tomada colegial de decisões, característico das universidades, entrou em confronto com a rápida procura de resultados a curto prazo que caracteriza a sociedade da informação (1992). Quanto a Eg-gins, “o padrão universitário tradicional com um Senado que se movia com dificuldade para tomar decisões sobre novos cursos e que frequentemente achava apropriado não aprovar sugestões inovadoras” (1989, p. 128) entra em colisão frontal com as novas pressões para modos de gestão próximos do sector privado, mais eficientes e eficazes. Também Neave se refere ao acertar do “tempo académico” com o tempo político (2005).

Estas transformações levaram os governos a aprovar legislação destinada a aproximar a gestão universitária da gestão privada, ou seja, a implementar a nova gestão pública, concentrando o poder na administração central, reduzindo, por exemplo, a dimensão dos órgãos colegiais de gestão com capacidade de tomar decisões ou mesmo substituindo-os por conselhos de pequena dimensão e forte participação externa.

A nova gestão pública traduziu-se, também, num ataque aos profissionais em geral e aos académicos em particular. Segundo Reed:

Ao usar a determinação política e o decreto administrativo para impor a competição num mercado, a ideologia do “novo managerialismo” tentou destruir, ou pelo menos enfraquecer, as estruturas reguladoras que tinham protegido, durante os anos 1980 e 1990, na totalidade dos serviços públicos, incontáveis elites profissionais bem como as características monopolistas do mercado de trabalho e suas práticas (Reed, 2002, p. 166).

Para Halsey (1992) tem-se observado uma proletarização progressiva da profissão académica, ou seja, uma erosão das suas vantagens relativas em termos de classe e de prestígio. Por outro lado, o capitalismo académico levou ao abandono das tradicionais normas mertonianas que respeitavam o carácter de bem público da descoberta de novos conhecimentos e davam aos académicos o direito de dispor das suas descobertas como entendessem, e passou a integrar esse conhecimento no domínio privado e a dar às universidades a posse dessas descobertas. Deste modo, o “capitalismo académico” (Slaughter & Leslie, 1997) também aproximou os académicos dos outros trabalhadores, afastando-os de um estatuto de profissionais universitários e aproximando-os de um estatuto de empregado de qualquer corporação cujas descobertas são consideradas propriedade da corporação que paga os vencimentos e não do profissional. Segundo Scott (1989), a academia deixou de gozar do prestígio que lhe permitia reclamar a autonomia política.

A emergência das políticas da nova gestão pública foi acompanhada pela introdução de mecanismos de controlo, incluindo exercícios de avaliação (no Reino Unido as avaliações incidiram, separadamente, sobre o ensino e a investigação) e a definição de um grande conjunto de indicadores de desempenho (performance indicators) para monitorizar e avaliar a eficiência e a eficácia operacional de cada instituição (Reed, 2002). Ainda segundo Reed:

No contexto de uma gestão do desempenho muito mais intrusiva e penetrante, emergiu como prioridade fundamental uma ênfase consistente na monitorização detalhada e avaliação dos padrões de qualidade na prestação e serviços e seus resultados (Reed, 2002, p. 162).

Pressionadas do exterior para aumentar a sua eficiência e dotadas de uma administração central onde se concentrou maior poder, esta administração transferiu essa pressão para os níveis inferiores. A implementação destes mecanismos de controlo é feita nas unidades básicas (faculdades, departamentos, laboratórios, unidades de investigação) que prestam contas internamente (à administração central) pela utilização do seu orçamento (eventualmente descentralizado) e pelos resultados das avaliações do ensino e da investigação. Segundo Meek (2002), a influência das recomendações — ou sanções — resultantes destas avaliações são um dos factores mais importantes na determinação da selecção e concentração das actividades das instituições de ensino superior e do grau de autonomia dos seus profissionais.

Também Mary Henkel (2004) se refere a que um efeito do aumento dos pedidos de prestação de contas sobre os académicos foi a deslocação do poder para a administração central das instituições e a implementação de técnicas de micro-gestão para controlo do trabalho dos académicos:

A maior ênfase na recolha de dados, nos procedimentos e nos sistemas e sobre a avaliação formal do trabalho académico significam que este trabalho ficou mais acessível ao seu escrutínio pelos administradores bem como pela gestão académica sénior e pelos chefes de departamento dos próprios académicos. Isto pode ser interpretado como uma “vizualização do trabalho” (Bleiklie *et al.*, 2000). O trabalho académico, quando vizualizado, torna-se acessível para os administradores e para os líderes académicos que podem avaliar os esforços académicos e actuar sobre a informação “à distância”, sem necessidade de conhecimento especializado sobre ela (Henkel, 2004, p. 84).

Por outras palavras, a substituição dos valores associados com a autonomia e a liberdade académica por critérios de racionalidade económica (Harley & Lowe, 2003; Miller, 1995; Slaughter & Leslie, 1997) induziu um escrutínio mais pormenorizado do desempenho dos profissionais. Os valores académicos estão, cada vez mais, subordinados às exigências da economia, com ênfase a incidir sobre a produtividade da investigação e do ensino, com predomínio da primeira. Segundo Mary Henkel:

Isto implica que o ensino superior existe para produzir conhecimento que é útil para a sociedade e produzido de forma eficiente, sendo o seu valor determinado substancialmente, se não na totalidade, pelos que estão fora da academia (Henkel, 2000, p. 60).

CONCLUSÃO

Verificamos ter havido uma grande alteração no modo de relacionamento entre as universidades e o estado, como consequência de um conjunto de factores em que se incluem, por exemplo, a massificação dos sistemas de ensino superior, a emergência das políticas neo-liberais, a implementação das políticas da nova gestão pública e a utilização crescente dos mercados como instrumentos de política pública.

Para que as instituições possam competir num mercado elas terão que ser dotadas de alguma autonomia. Porém, nada garante que instituições autónomas a competir um mercado sigam estratégias que promovam o bem público, ou que sejam compatíveis com os objectivos das políticas governamentais. Isto cria o que designamos como uma contradição fatal do neo-liberalismo: por um lado defende-se a primazia do mercado e o recuo da intervenção estatal, por outro lado o estado é forçado a intervir para corrigir o comportamento das instituições autónomas que competem segundo as regras do mercado.

É por essa razão que os governos têm vindo a introduzir um número crescente de mecanismos para se assegurarem de que as instituições se comportarão do modo como os governos querem que se comportem,

dependendo os métodos empregues do nível de sofisticação do governo. Segundo Richardson e Fielden, o governo usa, cada vez mais, sistemas mais sofisticados de controlo em que se incluem mecanismos de planeamento, órgãos tampão⁹, mecanismos de financiamento, conjuntos de indicadores de desempenho e medições da qualidade académica. Portanto, os sistemas de avaliação da qualidade podem ser vistos como um mecanismo de submissão. Ou seja, a melhoria da qualidade e a prestação de contas, tradicionalmente assumidos como objectivos da avaliação da qualidade, foram substituídos pelo objectivo da prestação de informação aos clientes de um mercado e pelo objectivo de assegurar que as instituições, apesar da sua autonomia e da competição num mercado, não se desviam da persecução do bem público e da convergência com as políticas governamentais.

Por outro lado, a nova gestão pública promoveu uma crescente procura de metodologias para medição do trabalho académico, com a finalidade de “conseguir uma monitorização interna e externa contínua e prestação de contas do desempenho dos académicos e dos recursos que consomem” (Reed, 2002, p. 176). Ou seja, a pressão exercida pelas políticas da nova gestão pública sobre as instituições veio a reflectir-se na perda de autonomia individual ou liberdade académica, a troco de um aumento proclamado da autonomia institucional. Porém, os governos procuram assegurar-se de que a nova autonomia institucional se resume à autonomia dada às instituições para fazerem o que o governo quer que elas façam. Segundo Mahony (1994) a nova autonomia é, então, um paradoxo: é a liberdade de fazer o que o governo quer. E a prestação de contas, na forma de avaliação da qualidade, é o cavalo de Tróia da nova gestão pública dentro da academia.

A terminar, quero fazer referência a um trabalho recente da OECD que demonstra de modo inequívoco a preocupação com a contradição das políticas neo-liberais que descrevemos anteriormente. A OECD implementou um projecto designado por “Avaliação Temática do Ensino Terciário” no qual foi feita uma análise comparativa dos sistemas de ensino de 24 países, dos quais a maioria eram países europeus mas em que participaram, por exemplo, a Austrália, a China, a Coreia, o Japão, o Chile, o México e a Nova Zelândia. Os resultados deste projecto foram apresentados numa conferência realizada em Lisboa, a 3 e 4 de Abril de 2008. É interessante listar algumas das recomendações finais da OCDE (OECD, 2008):

1. Estabelecer instrumentos seguros para pilotar (dirigir) o ensino terciário.
2. Reforçar a capacidade das instituições para se alinharem com o ensino terciário nacional.
3. Desenvolver uma estratégia de financiamento que facilite a contribuição do sistema de ensino terciário para a sociedade e a economia.

4. Delinear uma estrutura de garantia da qualidade consistente com os objectivos da estratégia da educação terciária.
5. Dar às instituições ampla autonomia sobre a gestão dos recursos humanos.
6. Reconciliar a liberdade académica com as contribuições das instituições para a sociedade.
7. Aumentar a capacidade das instituições para responderem à procura.

Teremos assim, como diz Mirlena Chauí (1999), a transformação da universidade de instituição social, inseparável das ideias de formação, reflexão, criação e crítica, em organização social ou entidade administrada, mera prestadora de serviços: “(...) regida por contratos de gestão, avaliada por índices de produtividade, calculada para ser flexível (contratos de trabalho flexíveis, abandono da dedicação exclusiva, separação entre docência e investigação...)” (Chauí, 1999, p. 220), está estruturada por estratégias e programas de eficácia organizacional e, portanto, pela particularidade e instabilidade dos meios e dos objectivos. Definida e estruturada por normas e padrões inteiramente alheios ao conhecimento e à formação intelectual... atingiu o verdadeiro estágio de “organização social”!

NOTAS

1. Conferência Internacional “*Tertiary Education for the Knowledge Society*”, organizada pela OCDE em Lisboa, 3 e 4 de Abril de 2008.
2. O conceito de externalidade pode definir-se como o benefício que a sociedade recebe para além dos benefícios privados individuais. Por exemplo, uma sociedade beneficia — aumento da competitividade económica, maior mobilidade e coesão social, transmissão e defesa de valores sociais, etc. — se a população tiver um nível elevado de educação, embora dado indivíduo retire também benefícios privados da sua educação. É a geração de externalidades que distinguem a educação de um bem meramente privado (Thys-Clément, 1995).
3. Não é o que acontece, por exemplo, quando se compra um carro ou um computador que podem ser experimentados antes da compra.
4. Quando se compra roupa ou alimentos adquire-se um conhecimento do mercado pela grande frequência da aquisição, o que torna fácil corrigir os erros mudando de fornecedor.
5. Não admira que sejam relativamente frequentes as notícias de que o estado é confrontado por pedidos de pagamentos ilegítimos por parte dos agentes em quem confiou.
6. A hipótese da informação imperfeita reflectiu a influência de Herbert Simon que tinha tentado substituir o *homo oeconomicus* completamente racional

e informado da teoria clássica pelo conceito do actor de mercado como “racionalmente determinado” (Moe, 1984, citado por Kassim & Menon).

7. Ulrich Teichler (2000), comunicação privada.
8. Nos três países o sistema de avaliação era coordenado por uma entidade privada — uma associação ou fundação — ligada às universidades: o VSNU na Holanda, o VLIR na Flandres e a Fundação das Universidades Portuguesas em Portugal.
9. No Reino Unido é frequente a utilização de órgãos com representação da sociedade civil e que se posicionam entre o governo e as instituições. Um bom exemplo é dado pela *University Grants Committee* que foi usado numa dada época para a distribuição do orçamento do ensino superior pelas universidades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALTBACH, P. (2000). Academic Freedom in Hong Kong – Threats Inside and Out. *International Higher Education*, 21, pp. 9-10.
- AMARAL, A. (2007). From Quality Assurance to Accreditation — A Satirical View. In J. ENDERS & F. VAN VUGHT (eds.), *Towards a cartography of higher education policy change*. Czech Republic: UNITISK, pp. 79-86.
- AMARAL, A. & MAGALHÃES, A. (2000). Portuguese Higher Education and the Imaginary Friend. The stakeholder’s role in institutional governance. *European Journal of Education*, 35, 41, pp. 439-448.
- AMARAL, A. & MAGALHÃES, A. (2001). On Markets, Autonomy and Regulation. The Janus Head Revisited. *Higher Education Policy*, 14, 1, pp. 1-14.
- AMARAL, A. & MAGALHÃES, A. (2007). Market Competition, Public Good and State Interference. In J. ENDERS & B. JONGBLOED (eds.), *Public-Private Dynamics in Higher Education: Expectations, Developments and Outcomes*. Bielefeld: Transcript Verlag, pp. 89-112.
- AMARAL, A. & ROSA, M. J. (2004). Portugal: Professional and Academic Accreditation — The impossible marriage? In S. SCHWARZ & D. WESTERHEIDJEN (eds.), *Accreditation and Evaluation in the European Higher Education Area*. Dordrecht: Kluwer Academic Press, pp. 395-419.
- AMARAL, A.; MAGALHÃES, A. & SANTIAGO, R. (2003). The rise of academic managerialism in Portugal. In A. AMARAL; V. L. MEEK & I. M. LARSEN (eds.), *The Higher Education Managerial Revolution?* Dordrecht: Kluwer Academic Press, pp. 131-153.
- BALL, S. J. (1998). Big Policies/Small World: an introduction to international perspectives in education policy. *Comparative Education*, 34, 2, pp. 119-130.
- BLEIKLIE, I.; HØSTAKER, R. & VABØ, A. (2000). *Policy and Practice in Higher Education. Reforming Norwegian Universities*. London: Jessica Kingsley.

- BOYER, R. & DRACHE, D. (eds.) (2000). *States Against Markets*. 4th edition. New York: Routledge.
- CAVE, M. & KOGAN, M. (1990). Some Concluding Observations. In M. CAVE et al. (eds.), *Output and Performance Measurements in Government — The State of the Art*. London: Jessica Kingsley Publishers, pp. 179-187.
- CHAUÍ, M. (1999). A Universidade em Ruínas. In H. TRINDADE (ed.), *Uma Universidade em Ruínas — Na República dos Professores*. Petrópolis: Editora Vozes, pp. 211-222.
- CLARKE, J. & J. NEWMAN (1997). *The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaining of Social Welfare*. London: Sage.
- CUNHA, L. A. (1999). O público e o privado na educação superior brasileira: uma fronteira em movimento. In H. TRINDADE (ed.), *Uma Universidade em Ruínas — Na República dos Professores*. Petrópolis: Editora Vozes, pp. 39-56.
- DEEM, R. (2001). Globalisation, new managerialism, academic capitalism and entrepreneurialism in universities: Is the local dimension important? *Comparative Education*, 37, 1, pp. 7-20.
- DILL, D. (1997). Higher Education Markets and Public Policy. *Higher Education Policy*, 10, 3/4, pp. 167-185.
- DILL, D. & SOO, M. (2004). Transparency and Quality in Higher Education Markets. In P. TEIXEIRA; B. JONGBLOED; D. DILL & A. AMARAL (eds.), *Markets in Higher Education: Rhetoric or Reality?* Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 61-85.
- DILL, D.; TEIXEIRA, P.; JONGBLOED, B. & AMARAL, A. (2004). Conclusion. In P. TEIXEIRA; B. JONGBLOED; D. DILL & A. AMARAL (eds.), *Markets in Higher Education: Rhetoric or Reality?* Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 327-352.
- DUGAY, P. (1994). Colossal Immodesties and Hopeful Monsters: Pluralism and Occupational Conduct. *Organization*, 1, 1, pp. 125-48.
- DUKE, C. (1992). *The Learning University. Towards a New Paradigm?* Buckingham: SHRE and Open Press University.
- EATON, J. (2007). Institutions, accreditors, and the federal government: redefining their 'appropriate relationship'. *Change*, 39, 5, pp. 16-23.
- EGGINS, H. (1989). Conclusions. In C. BALL & H. EGGINS (eds.), *Higher Education into the 1990s: New Dimensions*. Buckingham: Society for Research into Higher Education and Open University Press, pp. 124-132.
- HALSEY, A. H. (1992). *Decline of Donnish Dominion: The British Academic Professions in the Twentieth Century*. Oxford: Clarendon Press.
- HARLEY, S. & LOWE, P. (2003). *Academics divided: the research assessment exercise and the academic labour process*. Education — Line.
- HENKEL, M. (2000). *Academic Identities and Policy, Change in Higher Education*. London and Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers.
- HENKEL, M. (2004). The Impacts of Evaluation upon Academic Identities and the Links with Managerialism. In *Managerialism and Evaluation in Higher Education*. UNESCO Forum Occasional Paper Series, Paper n.º 7. Paris: UNESCO, pp. 86-101.
- HENKEL, M. (2007). Changing conceptions of university autonomy in 21st century knowledge economies: the case of Britain. Paper presented at a *CIPES seminar*, University of Aveiro, May 2007.
- JONGBLOED, B. (2004). Regulation and Competition in Higher Education. In P. TEIXEIRA; B. JONGBLOED; D. DILL & A. AMARAL (eds.), *Markets in Higher Education — Rhetoric or reality?* Dordrecht: KLUWER Academic Publishers, pp. 87-111.
- KASSIM, H. & MENON, A. (2002). The Principal-Agent Study of the European Union. A Provisional Assessment. *The European Research Institute Working Paper series*, University of Birmingham, 14 July.
- KOGAN, M. (2004). Frame-work paper: The issues. In *Managerialism and Evaluation in Higher Education*. UNESCO Forum Occasional Paper Series, Paper n.º 7. Paris: UNESCO, pp. 2-10.
- LE GRAND, J. & BARTLETT, W. (1993). *Quasi-Markets and Social Policy*. London: Macmillan Press.
- LESLIE, L. L. & JOHNSON, G. P. (1974). The market model and higher education. *Journal of Higher Education*, 45, pp. 1-20.
- LYOTARD, J. F. (1984). *The Postmodern Condition: A Report on Knowledge*. University of Manchester.
- MADDOCK, S. & MORGAN, G. (1998). Barriers to Transformation Beyond Bureaucracy and the Market Conditions for Collaboration in Health and Social care. *International Journal of Public Sector Management*, 11, 4, pp. 234-251.
- MAHONY, D. (1994). Government and the Universities: The "New Mutuality" in Australian Higher Education — a national case study. *Journal of Higher Education*, 65, 2, pp. 123-146.
- MASSY, W. (2004). Collegium Economicum: Why Institutions Do What They Do? *Change*, 36, 4, pp. 26-35.
- MEEK, V. L. (2002). On the Road to Mediocrity? Governance and Management of Australian Higher Education in the Market Place. In A. AMARAL; G. JONES & B. KARSETH (eds.), *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 235-260.
- MILLER, H. D. R. (1995). *The management of changes in universities*. Buckingham: SHRE/Open University.
- MOE, T. M. (1984). The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science*, 28, pp. 739-777.
- NEAVE, G. (1988). On the Cultivation of Quality, Effi-

- ciency and Enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988. *European Journal of Education*, 23, 1/2, pp. 7-23.
- NEAVE, G. (1996). Homogenization, Integration and Convergence: The Cheshire Cats of Higher Education Analysis. In V. L. MEEK; L. GOEDEGEBUURE; O. KIVINEN & R. RINNE (eds.), *The Mockers and the Mocked: Comparative Perspectives on Differentiation, Convergence and Diversity in Higher Education*. London: Pergamon Press, pp. 26-41.
- NEAVE, G. (1998). The Evaluative State Reconsidered. *European Journal of Education*, 33, 3, pp. 265-284.
- NEAVE, G. (2004). The Temple and its Guardians: An excursion into the Rhetoric of Evaluating Higher Education. *The Journal of Finance and Management in Colleges and Universities*, 1, pp. 211-227.
- NEAVE, G. (2005). Europhiliacs, Eurosceptics and Europhobics: Higher Education policy, values and institutional research. *Tertiary Education and Management*, 11, 2, pp. 113-149.
- NEAVE, G. & VAN VUGHT, F. (1994). Conclusion. In G. NEAVE & F. VAN VUGHT (eds.), *Government and Higher Education Relationships Across Three Continents: The Winds of Chang*. London: Pergamon Press, pp. 264-319.
- NEWMAN, F. (2000). Saving Higher Education's Soul. *Change* (September/October), pp. 16-23.
- OECD (2008). *Tertiary Education for the Knowledge Society. OECD Thematic Review of Tertiary Education: Synthesis Report*. Paris: OECD.
- OSBORNE, D. & GAEBLER, T. (2002). *Re-inventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Government*. Reading MA: Addison-Wesley.
- REED, M. (2002). New managerialism, professional power and organisational governance in UK universities: a review and assessment. In A. AMARAL; G. A. JONES & B. KARSETH (eds.), *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 163-186.
- RICHARDSON, G. & FIELDEN, J. (1997). *Measuring the Grip of the State: the relationship between Governments and Universities in Selected Commonwealth Countries*. CHEMS, UK.
- SANTOS, B. S. (1996). *Pela Mão de Alice. O Social e o Político na Pós-modernidade*. 5th edition. Porto: Edições Afrontamento.
- SAPPINGTON, D. E. M. (1991). Incentives in Principal-Agent Relationship. *Journal of Economic Perspectives*, 5, 2, pp. 45-66.
- SCOTT, P. (1989). The Power of Ideas. In C. BALL & H. EGGINS (eds.), *Higher Education into the 1990s: New Dimensions*. Buckingham: Society for Research into Higher Education and Open University Press, pp. 7-16.
- SCOTT, P. (1995). *The Meanings of Mass Higher Education*. Buckingham: SHRE and Open University Press.
- SIZER, J. (1990). Funding Councils and Performance Indicators in Quality Assessment in the United Kingdom. In L. C. J. GOEDEGEBUURE; P. A. M. MAASSEN & D. F. WESTERHELDEN (eds.), *Peer Review and Performance Indicators — Quality Assessment in British and Dutch Higher Education*. Utrecht: Lemma, pp. 155-181.
- SLAUGHTER, S. & LESLIE, L. (1997). *Academic Capitalism: Politics, Policies and the Entrepreneurial University*. Baltimore: John Hopkins Press.
- TEIXEIRA, P.; ROSA, M. J. & AMARAL, A. (2004). Is There a Higher Education Market in Portugal? In P. TEIXEIRA; B. JONGBLOED; D. DILL & A. AMARAL (eds.), *Markets in Higher Education: Rhetoric or Reality?* Dordrecht: Kluwer, pp. 291-310.
- THYS-CLÉMENT, F. (1995). The crisis of university funding. *CRE-action*, 106, pp. 43-64.
- TROW, M. (1996). Regional Accreditation Evaluative Criteria and Quality Assurance. *The Journal of Higher Education*, 50, 20, pp. 199-210.
- VAN DAMME, D. (2004). Quality Assurance and Accreditation in the Flemish Community of Belgium. In S. SCHWARZ & D. WESTERHELDEN (eds.), *Accreditation and Evaluation in the European Higher Education Area*. Dordrecht: Kluwer Academic Press, pp. 127-157.
- VAN VUGHT, F. (1997). Combining planning and the market: an analysis of the Government strategy towards higher education in the Netherlands. *Higher Education Policy*, 10, 3/4, pp. 211-224.
- VOSSENSTEYN, H. & DE JONG, U. (2005). Student Financing in the Netherlands: A Behavioural Economic Perspective. In P. TEIXEIRA; B. JOHNSTONE; M. J. ROSA & H. VOSSENSTEYN (eds.), *A Fairer Deal? Cost-sharing and accessibility in Western European education*. Dordrecht: Springer, pp. 215-242.
- Conferência proferida no Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, a 16 de Outubro de 2009, no âmbito do 1º Fórum de Investigação em Ciências da Educação*
- ALBERTO AMARAL
aamaral@cipes.up.pt
Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior (CIPES)
Agência de Acreditação e Avaliação do Ensino Superior (A3ES)
Universidade do Porto
- Amaral, Alberto (2010). Tendências recentes dos sistemas de avaliação do ensino superior na Europa. Texto da conferência proferida no Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, a 16 de Outubro de 2009. *Sísifo. Revista de Ciências da Educação*, 12, pp. 51-62
Consultado em [mês, ano] em <http://sisifo.fpce.ul.pt>