

REVISTA FORGES

Fórum da Gestão do Ensino Superior
nos Países e Regiões de Língua Portuguesa

Ensino Superior

Organizadores

Sônia Fonseca | Luísa Cerdeira |
Tomás Patrocínio



REVISTA
FORGES

Fórum da Gestão do Ensino Superior
nos Países e Regiões de Língua Portuguesa

DIRETORIA

Diretora

Sônia Fonseca

Sub-Diretor

Tomás Vargues Patrocínio

Secretário Geral

Alfredo Dib

Comissão Editorial

Luisa Cerdeira
Margarida Mano
Alfredo Buza
Bhangy Cassy
Lei Heong Lok
Luciano de Almeida

Conselho Científico

José Luis Alexandre (Angola)	Maria Alexandra Rodrigues (Moçambique)
Rosária Sambo (Angola)	Mouzinho Mário (Moçambique)
Mário Fresta (Angola)	António Sampaio da Nóvoa (Portugal)
Carlos Cury (Brasil)	José Barata-Moura (Portugal)
Anísio Brasileiro (Brasil)	Fernando Seabra Santos (Portugal)
Paulo Speller (Brasil)	Julio Pedrosa (Portugal)
Celso Lafer (Brasil)	Pedro Lourtie (Portugal)
José Dias Sobrinho (Brasil)	Nuno Mangas (Portugal)
Marcos Formiga (Brasil)	
Paulino Fortes (Cabo Verde)	
Bartolomeu Lopes Varela (Cabo Verde)	
Arlindo Chilundo (Moçambique)	

Corpo de Avaliadores Ad Hoc – 2014

Lígia Pavan Baptista (Brasil)	Tomás Patrocínio (Portugal)
Nelson Amaral (Brasil)	Olímpio Castilho (Portugal)
Vera Lúcia Jacob (Brasil)	Conceição Rego (Angola)
Alda Castro (Brasil)	Juliana Lando Canga (Angola)
Lurdes Machado (Portugal)	Alberto Chocolate (Angola)
Belmiro Cabrito (Portugal)	Maria Adriana Carvalho (Cabo Verde)

REVISTA
F**ORGES**

Fórum da Gestão do Ensino Superior
nos Países e Regiões de Língua Portuguesa

ISSN 2183-2722

v. 1, n. 1	Ilhéus	v. 1	n. 1	1-200	Anual - 2014
------------	--------	------	------	-------	--------------

Direitos dessa edição reservados à
FORGES - Fórum de Gestão do Ensino Superior
nos Países e Regiões de Língua Portuguesa

Instituto de Investigação Interdisciplinar
Sala Forges (A2-26)

Av. Prof. Gama Pinto 2, 1649-003

Lisboa, Portugal

Tel.: (351) 21798-4880

www.aforges.org

www.facebook.com/assforges

revistaforges@forges.org

Projeto Gráfico e Capa

Álvaro Coelho

Impressão e acabamento

A5 Editora e Gráfica

Apoio



Universidade Estadual de Santa Cruz

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

R454 Revista FORGES / Fórum da Gestão do Ensino Superior nos
Países e Regiões de Língua Portuguesa. – Vol. 1, n. 1
(2014)- . – Ilhéus : FORGES, 2014- .
v.

Anual.
ISSN 2183-2722

1. Ensino superior - Periódicos. 2. Ensino superior -
Administração - Periódicos.

CDU 378
CDD 378

(Bibliotecária responsável: Sabrina Leal Araujo – CRB 10/1507)

Universidades com vistas largas

É muito longa a história das universidades, desde a Idade Média até aos dias de hoje. A explicação para esta permanência no tempo encontra-se na sua capacidade de *renovação*.

Todos os anos chegam novos alunos, com as suas ideias e aspirações, que sempre influenciam a cultura da instituição. Todos os anos a ciência se depara com novas descobertas e, assim, vai abrindo caminhos de criação e de futuro. Todos os anos a sociedade coloca novos problemas e obriga as universidades a saírem do seu recinto para lhes responderem.

Nesta tripla renovação encontra-se o sentido maior da universidade, as suas raízes e as suas utopias. Nos seus melhores momentos, as universidades souberam inventar-se e reinventar-se. E tal só foi possível porque estavam protegidas de interesses imediatos, porque foram capazes de se construírem (ou, pelo menos, de se imaginarem) como espaços de um tempo e de uma liberdade *sem condição*, para recorrer à expressão de Jacques Derrida.

Nas últimas décadas, houve uma mudança de fundo no ensino superior. As universidades adquiriram uma *centralidade* como nunca tiveram no passado. A expansão do ensino superior, que abrange já quase 200 milhões de estudantes em todo o mundo, e a importância cada vez maior do conhecimento nas sociedades do século XXI concedem às universidades um lugar de enorme significado na sociedade e na economia.

E, no entanto, vivemos um tempo paradoxal. Todos reconhecem o “grande passado” e o “grande futuro” das universidades. Mas quantas vezes parece pequeno o seu presente, marcado por dificuldades no financiamento, na autonomia e na dia-a-dia das instituições. Ao abrir um espaço de reflexão e de debate sobre estas e outras matérias, a *Revista FORGES* cumpre uma missão de grande alcance.

É certo que existem inúmeras publicações e periódicos dedicados ao ensino superior em todo o mundo. Mas não havia ainda uma revista dirigida aos países e regiões de língua portuguesa. Uma vez que todos reconhecemos que a internacionalização é, hoje, a *quarta missão da universidade* – tal como referem Naomar de Almeida Filho

e Fernando Seabra Santos no seu livro com este título – facilmente se compreende a importância do projecto editorial a que Luísa Cerdeira e Sónia Fonseca lançaram mãos.

É uma iniciativa que nos permite estudar e compreender o universo do ensino superior a partir dos nossos contextos e realidades, sem nos vergarmos à inevitabilidade de um centro único de pensamento, que tem sempre como matriz a língua inglesa. É por isso que tanto aprecio a referência de Paulo Freire a Ariano Suassuna, quando diz que ele “se tornou um escritor universal não a partir do universo, mas de Taperoá”. Também nós, universitários, temos de nos tornar internacionais, sim, mas a partir da nossa língua e da nossa cultura.

Vivemos um tempo de mudanças profundas. Mais do que nunca precisamos de universidades com pensamento aberto, com vistas largas. A nossa obrigação, hoje ainda mais do que no passado, é pensar e antecipar o futuro. Temos de estar à frente do nosso tempo, de pensar em *liberdade* o que não é pensável noutros espaços. É para isso que servem projectos como a *Revista FORGES*.

António Sampaio da Nóvoa
Lisboa, 19 de Outubro de 2014

SUMÁRIO

ARTIGOS

Formação e Conhecimento: perspectivas filosóficas e sociológicas Carlos Roberto Jamil Cury	15
É a Faculdade e não o Conselho Geral, estúpido! Jorge Olímpio Bento	47
Gestão Universitária: contradições entre privado e público José Dias Sobrinho	67
Governança da Educação Superior – contextos e processos de mudança em Portugal Júlio Pedrosa, Hália Costa Santos, Margarida Mano, Teresa Gaspar	86
O ensino superior politécnico em Portugal – presente e futuro Joaquim António Belchior Mourato	109
Os desafios do planeamento estratégico: O caso da Universidade de Cabo Verde Paulino Lima Fortes	145
Tendências da educação superior: diversidade, relevância e qualidade Pedro Lourtie	175



Artigos

1

Formação e Conhecimento: perspectivas filosóficas e sociológicas

Carlos Roberto Jamil Cury¹



Resumo: O sistema de educação superior no Brasil vem conhecendo grandes deslocamentos e mudanças desde os anos noventa do milênio passado. A legislação federal, mais flexível do que antes, estabeleceu critérios módicos para a abertura de instituições de ensino superior. Ao mesmo tempo, as políticas educacionais depuseram na avaliação de desempenho dos estudantes toda confiança em uma regulamentação das instituições. A publicização de tais resultados mais o mercado sinalizariam a qualidade. Assim, entre 1998 e 2004, a expansão das instituições privadas de ensino superior foi enorme. A legislação posterior buscou regular este processo, sem grande sucesso, já que as instituições privadas passaram a se reger por processos de financeirização e oligopolização, resultando em enormes conglomerados financeiros mais do que educacionais. Paralelamente, houve uma modesta expansão do ensino público e mesmo o apoio do governo para a ocupação de vagas no sistema privado. O impacto sobre a solidez dos conhecimentos e das práticas que deveriam fazer jus aos princípios estabelecidos na legislação cede o passo para uma mercadorização preocupante.

Palavras-chave: Educação Superior no Brasil, Ensino Superior e Expansão Privada, Ensino Superior e Oligopolização.

¹ Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte, MG, Brasil.
E-mail: crjcury.bh@terra.com.br

Knowledge and Formation: Philosophical and Sociological Perspectives.

Abstract: The higher education system in Brazil knows great changes and displacements since the Nineties of the past millennium. Our national education's law, more flexible, fixed moderated standards to open higher education institutions. At the same time, the educational policies put all the trust in the institutional evaluation and in the performance of the students as form of regulation. The public character of these evaluations and the market would show the institution's quality. So between 1998 and 2004, the increase of the private institutions was enormous. Even a new law of evaluation wasn't able to stop this process. Many private institutions displaced towards a oligopolization under financing process in the stock market. As result we are seeing a enormous financier conglomerates more than educational aims. It is true that there was a moderate expansion of higher education institutions. However, the great principles of the higher education, present in our laws, step aside the new financier process.

Key words: Higher Education in Brazil; High Teaching and Private Expansion; High Teaching and Oligopolization

A consciência de que educação básica e educação superior fazem parte da organização da educação nacional e agora, graças à emenda n. 59/09 e a lei n. 12.796/13, um sistema nacional de educação, deve levar os responsáveis a não separar em pedaços o que custou tanto para acontecer em nosso ordenamento jurídico. Não é opondo esses dois níveis que ambos sairão melhores.

O Brasil tem dois desafios concomitantes e a resposta a ambos não pode ser dada pela oposição entre os níveis. O desafio da educação básica se impõe pelo resgate de um passado de omissão e por uma situação presente em que esse nível é cada vez mais exigido pela cidadania e pela presença consciente no âmbito da inserção profissional. Aqui, trata-se de sair do anacronismo para se chegar na contemporaneidade.

Já o desafio da educação superior, além da formação profissional pertinente, é o de ser contemporânea no âmbito da ciência e da tecnologia. O domínio da pesquisa básica continua a ser o pilar para um emparelhamento no avanço do conhecimento e sua aplicação tecnológica e a formação não pode ficar sujeita apenas às dimensões

pragmáticas de uma inserção profissional.

Vários podem ser, então, os pontos de vista a partir dos quais se pode fazer um exame da Universidade Brasileira a fim de se verificar sua situação no passado, seu estado no presente e sua projeção para o futuro.

Um primeiro comentário que pode ser restritivo quanto ao âmbito de aplicabilidade da educação superior é o uso híbrido do termo “Universidade”. Na linguagem comum, é tanto universidade a faculdade isolada recém aparecida na cidade, quanto a Universidade Federal de Minas Gerais ou a Universidade Estadual de Campinas. Hibridismo que se acentua quando Centros Universitários passam a fazer uso indiscriminado da sigla Uni.

Desde logo, cumpre acertar esses ponteiros: universidade, centro universitário ou faculdade são espécies do gênero *educação superior*, conforme o art. 21, II e art. 45 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Entretanto, o conceito de Universidade *qua talis* aparece no art. 207 da Constituição da República de 1988 e estava presente no já revogado art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Esse art. 207 da Constituição se completa tanto com as finalidades da educação superior, postas no art. 43 da LDBEN, quanto, especificamente, se articula com os artigos 52 e 53 da LDBEN que conceituam e explicitam o grau máximo da *educação superior*: universidade. E mais, os artigos 55, 56 e 57 da LDBEN se reportam especificamente à *universidade pública*. Uma perspectiva da formação e do conhecimento não pode ignorar, retrospectivamente, o passado da educação superior no Brasil a fim de estabelecer sua diferenciação com os contornos atuais.¹ Para tanto, este trabalho apoiar-se-á em Rossato (2008) cujo livro descreve e analisa os modelos de universidade, a fim de apontar, nos contornos atuais a que modelo a atual educação superior vem se traduzindo.

Um balanço do passado pelo ponto de vista legal.

Não é privilégio da Constituição da República de 1988 o ter inserido em seu texto a figura de *Universidade*. Seu diferencial está em tê-la conceituado. Pois, *a Constituição Imperial de 1824*, no art. 179, XXXIII a faz comparecer em seu texto. Já o Ato Adicional de 1834, no seu art. 10, se refere à Faculdade (de Medicina), Cursos Jurídicos

1 Sobre a evolução mais detalhada do ensino superior até 1988, cf. Cury, 1998.

e Academias como pertencentes ao *ensino superior* e sob a jurisdição dos poderes centrais gerais.

A primeira *Constituição Republicana* (1891) se refere, no art. 34, inciso 30 também a *Ensino Superior* e, no art. 35, § 3º a *instituições de ensino superior*.

A Constituição de 1934, além de atribuir à União *as diretrizes da educação nacional* (art. 5º), introduz no texto (art. 10, VI) que a difusão da *instrução pública em todos os seus graus* é competência concorrente entre a União e os Estados. E, no art. 150 letra d, diz ser competência própria da União *manter no Distrito Federal... ensino superior e universitário*.

A outorgada Constituição de 1937 se serve do termo *graus* ao falar, no art. 129, de *institutos públicos de ensino em todos os seus graus*.

A Constituição de 1946 mantém o termo *ensino superior*, no art. 168, ao remeter-se aos princípios norteadores da legislação. E inova quando, no art. 174, § único diz: *a lei promoverá a criação de institutos de pesquisa, de preferência junto aos estabelecimentos de ensino superior*. Essa referência à pesquisa comparece em 1967, cuja Constituição dispõe, no § único do art. 171, que o *Poder Público incentivará a pesquisa científica e tecnológica*. E, no art. 168, §3º, III adota a expressão *ensino de grau superior*. A emenda da Junta Militar em 1969, no art. 176, §3º, introduz ao lado de *grau* (inciso VI) o termo *nível* (inciso III).

Vê-se que o termo *Universidade* aparece de modo restrito e, quando ele aparece, ganha uma distinção em relação a outras espécies de *educação superior*. Os termos *graus*, *níveis* supõem uma escala que, ao fim e ao cabo, significam a existência de pontos distintos e variados dentro de uma gradação segundo uma ordem de importância crescente ou decrescente.

O importante é registrar que a educação superior, em suas distinções específicas, será também objeto do *ordenamento infra-constitucional*.

No *Império*, o Decreto n. 7.247/1879, na chamada Reforma Leôncio de Carvalho, refere-se a Faculdades de Direito e de Medicina e à Escola Politécnica. O art. 20 do Decreto distingue, sem maiores explicações, escola e faculdade no interior da *Instrução Superior*. E o art. 21 *permite* a abertura do ensino privado superior. Mas deixa claro que o poder público é o detentor do monopólio do valor oficial a ser atribuído aos *graus acadêmicos* (diplomas).

Na *Velha República*, houve 5 Decretos que acompanharam as diferentes Reformas que se sucederam.

O Decreto n. 1.159/1892, de Fernando Lobo que trata da *Instrução Pública Superior e dos Institutos de Ensino Superior*. Aqui se explicita, para o ensino privado, o instituto da *equiparação*. Os Institutos de Ensino Superior e as Faculdades que quisessem se equiparar aos Institutos e Faculdades oficiais deveriam se adequar às exigências estabelecidas nas reformas. Dentre as exigências, a primeira delas era a Inspeção, *conditio sine qua non* para posterior obtenção do título de Estabelecimento Equiparado. Se preenchidas as condições, esse estabelecimento poderia obter as credenciais próprias do reconhecimento e, então, exarar diplomas, conceder títulos, dignidades e outras atribuições de estabelecimento equiparado.

No Decreto n. 3.890/1901, de Epitácio Pessoa mantém-se a expressão *Ensino Superior*.

O Decreto n. 8.659/1911 de Rivadávia Corrêa, desoficializando o *ensino superior*, introduz o Conselho Superior de Ensino e o exame de admissão para esse ensino (vestibular). Por meio dela, o governo do presidente Hermes da Fonseca, tendo como seu ministro da Justiça o jurista Rivadávia Corrêa, ambos seguidores da doutrina positivista, buscaram o fim do status oficial do ensino. Baseando-se em uma interpretação discutível de um artigo da Constituição de 1891, o governo, por meio de um decreto presidencial, apoiado pelos parlamentares, determinou que as escolas de ensino secundário e de ensino superior perderiam os seus status de oficial e passariam a ser entidades corporativas autônomas. Com isso o Estado perde a titularidade do monopólio da validade oficial dos diplomas e certificados e tal prerrogativa passa a ser dessas entidades. O ensino livre seria o remédio para os considerados maus catedráticos, para a contenção desenfreada de diplomas, de fraudes e de instalações precárias dos estabelecimentos. Um Conselho Superior de Ensino seria como que uma espécie das atuais Agências Reguladoras como órgão máximo da administração federal da educação.²

O Decreto n. 11.530/1915 de Carlos Maximiliano reoficializa o *ensino superior* em vista dos problemas advindos da expansão desenfreada e sem controle de institutos particulares. Em seu texto se lê:

2 Sobre esta desoficialização, cf. Cury, 2009

quando achar oportuno, o governo poderá reunir os institutos federais no Rio de Janeiro sob a figura de Universidade. Contudo, escolas, academias ou faculdades só poderiam ser criadas em cidades com mais de 100 mil habitantes e nas capitais dos Estados.

O Decreto n. 16.782/1925 de João Alves/Rocha Vaz cria o Conselho Nacional de Ensino e o Departamento Nacional do Ensino aos quais caberiam conceder ou não a concessão de abertura de escolas de educação superior e equiparar as não estatais. O Decreto n. 5.616 de 1928 regula a criação de Universidades nos Estados.

O que se pode inferir destas instituições, de seus currículos e de seus egressos, é que elas podem ser classificadas dentro de um modelo misto de *ensino* superior, cruzando o ensino da universidade newtoniana com a preparação de quadros burocráticos e profissionais do modelo napoleônico.³ Obviamente, elas não cultivavam a pesquisa.

Com a Revolução de Trinta, sob Decreto n. 19.402 de 14 de novembro de 1930, nascia no Brasil, uma Secretaria de Estado sob a denominação de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública. O Governo Provisório de Vargas criou o Conselho Nacional de Educação (Decreto n. 19.850/1931) e sob o Decreto n. 19.851 de 1931 instituiu o Estatuto das Universidades, distingue um sistema universitário dos institutos isolados. O sistema universitário teria que ter *um padrão único de referência* no qual se impunha a *investigação científica em quaisquer domínios dos conhecimentos humanos* (art. 1o.) como sua finalidade. Esse ensino deveria *estimular o espírito de investigação original, indispensável ao progresso das ciências*.

Aqui, embora questionável do ponto de vista de sua efetividade, propunha-se um modelo de universidade humboldtiana.

Durante a ditadura Vargas é de se apontar o Decreto-Lei n. 421 de 1938 que regulava o funcionamento dos estabelecimentos de Ensino Superior, a autorização de funcionamento e o reconhecimento dos estabelecimentos.

Com o processo de redemocratização, entre 1946 e 1964, algumas iniciativas se tornam importantes. A Lei n. 1.254/1950 dispõe, no sistema federal de ensino superior, a categoria de *estabelecimentos diretamente mantidos pela União* e o *sistema supletivo dos sistemas*

3 Sobre os modelos de universidade, cf. Rossato, 2008 e Araujo (org), 2011.

estaduais. Essa mesma lei abre a possibilidade para a federalização de outras instituições de ensino superior nos Estados. No ano subsequente há a criação do CNPq (lei n. 1.310 de janeiro de 1951) e da CAPES (Decreto n. 29.741 de 11/06/1951).

Sob o regime parlamentarista, em 1961, após 13 anos de tramitação, é aprovada a lei n. 4.024/61. O artigo 80 dessa mesma lei dispõe:

As universidades gozarão de autonomia didática, administrativa, financeira e disciplinar que será exercida na forma de seus estatutos.

Ao mesmo tempo, essa lei instituiu o Conselho Federal de Educação (CFE) ao qual ficou atribuída, entre outras competências, a *decisão sobre o funcionamento dos estabelecimentos isolados de ensino superior, federais e particulares (letra a do art. 9º), decidir sobre o reconhecimento das universidades mediante a aprovação de seus estatutos... (letra b do art. 9º)*. Essa letra b dependia, pelo § 1º do mesmo artigo, da homologação ministerial.

A lei n. 4.024/61 com a redação dada pela lei n. 5.540/68 trará modificações tão significativas na educação superior que dela se pode dizer ter sido uma lei de reforma universitária.

Face ao modelo existente, a rigor vindo do Estatuto de 1931, ela instituirá os distritos geoeducacionais, extinguirá a cátedra, criará os departamentos/colegiados, o ciclo básico, os institutos, o regime de dedicação exclusiva e o modelo preferencial da educação superior como Universidade.

A Reforma Universitária de 1968, lei n. 5.540, em que houve toda uma configuração nova a partir da associação entre ensino, pesquisa trazia em seus 3 primeiros artigos o seguinte:

Art. 1º O ensino superior tem por objetivo a pesquisa, o desenvolvimento das ciências, letras e artes e a formação de profissionais de nível universitário.

Art. 2º O ensino superior, indissociável da pesquisa, será ministrado em universidades e, excepcionalmente, em estabelecimentos isolados, organizados como instituições de direito público ou privado.

Art. 3º As universidades gozarão de autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira, que será exercida na forma da lei e dos seus estatutos.

Pode-se dizer que, apesar dos controles exercidos pela ditadura militar, o modelo que passou a se efetivar, inclusive com a sistematização da pós-graduação, foi o modelo humboldtiano.

A partir daí, a passagem desse princípio ao *modus operandi* em regras mais próximas da vida universitária conheceria muitas idas e vindas, especialmente no sentido da aplicação da *autonomia* e seu âmbito de aplicabilidade. Também se deve apontar, como se verá, o papel estratégico exercido pelo CFE via Pareceres e Resoluções. O Conselho Federal de Educação, dotado de poderes, fará exarar importantes pareceres como o Parecer n. 977/65 que institucionalizou pós-graduação no Brasil.⁴

Vários foram os dispositivos durante a ditadura que, de um lado, reprimiram iniciativas e, de outro lado, buscaram a institucionalização da universidade.⁵

No início dos anos 80, o Programa de Avaliação da Reforma Universitária de 1968 (PARU), introduz a temática da avaliação nas universidades, apesar de não ter havido prosseguimento do processo avaliativo. O governo da denominada “Nova República”, pretendendo recolocar a Universidade como parceira na busca de uma nova legitimidade, cria a “Comissão Nacional para a Reformulação do Ensino Superior”, da qual resultaria, em 1986, o “Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior” (GERES). Também desta dinâmica, da qual resultou muito debate sobre os fins da universidade, seu financiamento e avaliação, não houve grandes consequências.⁶

Da Constituição de 1988 aos dias atuais.

A Constituição da República de 1988, em seu artigo 207, conceitua a a Universidade como figura autônoma. Pela primeira vez, ela é posta na Lei Maior. Em outras épocas ela era tratada na legislação infraconstitucional. Diz o dispositivo:

As Universidades gozam de autonomia didático-científica. Administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Quanto ao ensino privado, posto no art. 209, ele passa do estatuto da concessão para o da *autorização*, coexistindo com as institui-

4 Sobre este importante Parecer, cf. Cury, 2005

5 Cf. Cunha, 1988

6 Cf. Ristoff, 1996 e CNRES; GERES; PAIUB, 2008.

ções públicas sob a obediência à autorização de funcionamento, à avaliação de qualidade, à LDB e outras leis de referência pertinentes.

Uma primeira lei de referência será a redação dada à lei n. 4.024/61 com aprovação da lei n. 9.131/95 que regula a avaliação institucional da educação superior e (re)cria o Conselho Nacional de Educação.

A segunda referência forte será a aprovação das diretrizes e bases da educação nacional mediante a lei n. 9.394/96 e todo o capítulo referente à educação superior. Esse capítulo sofreu apenas duas alterações em lei, desde 1996: a que modificou o inciso I do art. 44 e, depois, o acréscimo de um § único. No primeiro caso, exigindo o ensino médio como condição para os cursos seqüenciais (lei n. 11.623/07) e, no segundo, a que impôs a publicidade dos resultados do processo seletivo (lei n. 11.331/06).

A terceira referência foi a lei 10.172/2001, do Plano Nacional de Educação do qual constava um capítulo próprio para a educação superior. Sabe-se que, por falta de recursos, este plano fracassou em suas metas, inclusive naquela que postulava para o setor público, no período, uma proporção nunca inferior a 40%.

Contudo, aquilo que mais alterou o capítulo da educação superior foi o conjunto de decretos quase que a ensejar um verdadeiro cipoal legislativo. O primeiro deles foi o de n. 2207/97 logo revogado pelo de n. 2.306/97. Esse Decreto ao regular o sistema federal de educação, cria a figura dos centros universitários (art. 8º e 12) e normatiza a figura das entidades privadas com e sem fins lucrativos. Tais decretos foram revogados pelo Decreto n. 3.860/2001, deles o mais completo. Esse Decreto sofreu a revogação do seu art. 11 por meio do Decreto n. 4.914/2003 que extinguiu a autonomia dos centros universitários e, em certo sentido, os impelia ou a se tornarem universidades ou a retomar a sua situação anterior. O decreto n. 3.860 acabou sendo revogado, entre outros, pelo enorme e complexo Decreto n. 5.773 de 2006. Esse último, contudo, mantinha o Decreto n. 4.914/03 e cujo teor, finalmente, foi revogado pelo Decreto n. 5.786/2006 que repõe a autonomia dos Centros Universitários.

Em parte, o volume de artigos do Decreto n. 5.773/06 se deveu à lei n. 10.861/2004 que criou o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) que revogou a alínea a do § 2º do art. 9º da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e os arts. 3º e 4º

da Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, pondo fim ao sistema de avaliação conhecido como Provão (a rigor: Exame Nacional de Cursos). O art. 7º dessa lei prevê uma Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), o que se deu por meio do Decreto n. 5.262/2004.

Por outro lado, uma avaliação sem conseqüências se desmoraliza. Uma autorização frouxa traz resultados ruins para todo o processo pois não se pode deixar tudo (quando se deixa) para um pós - avaliação. Nesse caso, o mal pode já ter sido perpetrado na profissionalização de pessoas que terão responsabilidades com os cidadãos.

A regulação pode ser melhor compreendida quando se diz do seu oposto: des-regulação. Ou seja, não há controles e nem medidas para se chegar aos fins almejados. Regulação tem a ver com qualidade e com uma qualidade conforme aos fins, princípios e objetivos. A rede privada de ensino superior faz parte do sistema público federal. Daí o art. 209 da Constituição. Não há avaliação de qualidade sem regulação. Mas hoje temos um verdadeiro cipoal no âmbito legal e normativo. Talvez a proposta de um sistema nacional possa gerar mais clareza no aspecto de regulação.

A lei n. 13.005/2014 contendo o Plano Nacional de Educação, ora sancionado, traz metas relativas ao ensino superior. São 4 metas e 58 estratégias. A de n. 12 com 21 estratégias, se propõe à elevação das matrículas; a de n. 13 com 9 estratégias almeja a qualidade do ensino pela elevação do número de mestres e de doutores; a de n. 14 com 15 estratégias é a que propõe o aumento de mestrandos e doutorandos e a de n. 15 com 13 estratégias se refere à qualificação do corpo docente da educação básica em licenciaturas e na pedagogia.

Ei-las, em sua integralidade:

Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.

Estratégias:

12.1) otimizar a capacidade instalada da estrutura física e de

recursos humanos das instituições públicas de educação superior, mediante ações planejadas e coordenadas, de forma a ampliar e interiorizar o acesso à graduação;

12.2) ampliar a oferta de vagas, por meio da expansão e interiorização da rede federal de educação superior, da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e do sistema Universidade Aberta do Brasil, considerando a densidade populacional, a oferta de vagas públicas em relação à população na idade de referência e observadas as características regionais das micro e mesorregiões definidas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, uniformizando a expansão no território nacional;

12.3) elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas para 90% (noventa por cento), ofertar, no mínimo, um terço das vagas em cursos noturnos e elevar a relação de estudantes por professor (a) para 18 (dezoito), mediante estratégias de aproveitamento de créditos e inovações acadêmicas que valorizem a aquisição de competências de nível superior;

12.4) fomentar a oferta de educação superior pública e gratuita prioritariamente para a formação de professores e professoras para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, bem como para atender ao déficit de profissionais em áreas específicas;

12.5) ampliar as políticas de inclusão e de assistência estudantil dirigidas aos (às) estudantes de instituições públicas, bolsistas de instituições privadas de educação superior e beneficiários do Fundo de Financiamento Estudantil - FIES, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, na educação superior, de modo a reduzir as desigualdades étnico-raciais e ampliar as taxas de acesso e permanência na educação superior de estudantes egressos da escola pública, afrodescendentes e indígenas e de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de forma a apoiar seu sucesso acadêmico;

12.6) expandir o financiamento estudantil por meio do Fundo de Financiamento Estudantil - FIES, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, com a constituição de fundo garantidor do financiamento, de forma a dispensar progressivamente a exigência de fiador;

12.7) assegurar, no mínimo, 10% (dez por cento) do total de créditos curriculares exigidos para a graduação em programas e projetos de extensão universitária, orientando sua ação, prioritariamente, para áreas de grande pertinência social;

12.8) ampliar a oferta de estágio como parte da formação na educação superior;

12.9) ampliar a participação proporcional de grupos historicamente desfavorecidos na educação superior, inclusive mediante a adoção de políticas afirmativas, na forma da lei;

12.10) assegurar condições de acessibilidade nas instituições de educação superior, na forma da legislação;

12.11) fomentar estudos e pesquisas que analisem a necessidade de articulação entre formação, currículo, pesquisa e mundo do trabalho, considerando as necessidades econômicas, sociais e culturais do País;

12.12) consolidar e ampliar programas e ações de incentivo à mobilidade estudantil e docente em cursos de graduação e pós-graduação, em âmbito nacional e internacional, tendo em vista o enriquecimento da formação de nível superior;

12.13) expandir atendimento específico a populações do campo e comunidades indígenas e quilombolas, em relação a acesso, permanência, conclusão e formação de profissionais para atuação nessas populações;

12.14) mapear a demanda e fomentar a oferta de formação de pessoal de nível superior, destacadamente a que se refere à formação nas áreas de ciências e matemática, considerando as necessidades do desenvolvimento do País, a inovação tecnológica e a melhoria da qualidade da educação básica;

12.15) institucionalizar programa de composição de acervo digital de referências bibliográficas e audiovisuais para os cursos de graduação, assegurada a acessibilidade às pessoas com deficiência;

12.16) consolidar processos seletivos nacionais e regionais para acesso à educação superior como forma de superar exames vestibulares isolados;

12.17) estimular mecanismos para ocupar as vagas ociosas em cada período letivo na educação superior pública;

12.18) estimular a expansão e reestruturação das instituições de educação superior estaduais e municipais cujo ensino seja gratuito,

por meio de apoio técnico e financeiro do Governo Federal, mediante termo de adesão a programa de reestruturação, na forma de regulamento, que considere a sua contribuição para a ampliação de vagas, a capacidade fiscal e as necessidades dos sistemas de ensino dos entes mantenedores na oferta e qualidade da educação básica;

12.19) reestruturar com ênfase na melhoria de prazos e qualidade da decisão, no prazo de 2 (dois) anos, os procedimentos adotados na área de avaliação, regulação e supervisão, em relação aos processos de autorização de cursos e instituições, de reconhecimento ou renovação de reconhecimento de cursos superiores e de credenciamento ou recredenciamento de instituições, no âmbito do sistema federal de ensino;

12.20) ampliar, no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, e do Programa Universidade para Todos - PROUNI, de que trata a Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, os benefícios destinados à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores presenciais ou a distância, com avaliação positiva, de acordo com regulamentação própria, nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação;

12.21) fortalecer as redes físicas de laboratórios multifuncionais das IES e ICTs nas áreas estratégicas definidas pela política e estratégias nacionais de ciência, tecnologia e inovação.

Meta 13: elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.

Estratégias:

13.1) aperfeiçoar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, de que trata a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, fortalecendo as ações de avaliação, regulação e supervisão;

13.2) ampliar a cobertura do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes - ENADE, de modo a ampliar o quantitativo de estudantes e de áreas avaliadas no que diz respeito à aprendizagem resultante da graduação;

13.3) induzir processo contínuo de autoavaliação das instituições de educação superior, fortalecendo a participação das comissões

próprias de avaliação, bem como a aplicação de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a qualificação e a dedicação do corpo docente;

13.4) promover a melhoria da qualidade dos cursos de pedagogia e licenciaturas, por meio da aplicação de instrumento próprio de avaliação aprovado pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior - CONAES, integrando-os às demandas e necessidades das redes de educação básica, de modo a permitir aos graduandos a aquisição das qualificações necessárias a conduzir o processo pedagógico de seus futuros alunos (as), combinando formação geral e específica com a prática didática, além da educação para as relações étnico-raciais, a diversidade e as necessidades das pessoas com deficiência;

13.5) elevar o padrão de qualidade das universidades, direcionando sua atividade, de modo que realizem, efetivamente, pesquisa institucionalizada, articulada a programas de pós-graduação *stricto sensu*;

13.6) substituir o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes - ENADE aplicado ao final do primeiro ano do curso de graduação pelo Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM, a fim de apurar o valor agregado dos cursos de graduação;

13.7) fomentar a formação de consórcios entre instituições públicas de educação superior, com vistas a potencializar a atuação regional, inclusive por meio de plano de desenvolvimento institucional integrado, assegurando maior visibilidade nacional e internacional às atividades de ensino, pesquisa e extensão;

13.8) elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas, de modo a atingir 90% (noventa por cento) e, nas instituições privadas, 75% (setenta e cinco por cento), em 2020, e fomentar a melhoria dos resultados de aprendizagem, de modo que, em 5 (cinco) anos, pelo menos 60% (sessenta por cento) dos estudantes apresentem desempenho positivo igual ou superior a 60% (sessenta por cento) no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes - ENADE e, no último ano de vigência, pelo menos 75% (setenta e cinco por cento) dos estudantes obtenham desempenho positivo igual ou superior a 75% (setenta e cinco por cento) nesse exame, em cada área de formação profissional;

13.9) promover a formação inicial e continuada dos (as) profissionais técnico-administrativos da educação superior.

Meta 14: elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores.

Estratégias:

14.1) expandir o financiamento da pós-graduação stricto sensu por meio das agências oficiais de fomento;

14.2) estimular a integração e a atuação articulada entre a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES e as agências estaduais de fomento à pesquisa;

14.3) expandir o financiamento estudantil por meio do Fies à pós-graduação stricto sensu;

14.4) expandir a oferta de cursos de pós-graduação stricto sensu, utilizando inclusive metodologias, recursos e tecnologias de educação a distância;

14.5) implementar ações para reduzir as desigualdades étnico-raciais e regionais e para favorecer o acesso das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas a programas de mestrado e doutorado;

14.6) ampliar a oferta de programas de pós-graduação stricto sensu, especialmente os de doutorado, nos campi novos abertos em decorrência dos programas de expansão e interiorização das instituições superiores públicas;

14.7) manter e expandir programa de acervo digital de referências bibliográficas para os cursos de pós-graduação, assegurada a acessibilidade às pessoas com deficiência;

14.8) estimular a participação das mulheres nos cursos de pós-graduação stricto sensu, em particular aqueles ligados às áreas de Engenharia, Matemática, Física, Química, Informática e outros no campo das ciências;

14.9) consolidar programas, projetos e ações que objetivem a internacionalização da pesquisa e da pós-graduação brasileiras, incentivando a atuação em rede e o fortalecimento de grupos de pesquisa;

14.10) promover o intercâmbio científico e tecnológico, nacional e internacional, entre as instituições de ensino, pesquisa e extensão;

14.11) ampliar o investimento em pesquisas com foco em

desenvolvimento e estímulo à inovação, bem como incrementar a formação de recursos humanos para a inovação, de modo a buscar o aumento da competitividade das empresas de base tecnológica;

14.12) ampliar o investimento na formação de doutores de modo a atingir a proporção de 4 (quatro) doutores por 1.000 (mil) habitantes;

14.13) aumentar qualitativa e quantitativamente o desempenho científico e tecnológico do País e a competitividade internacional da pesquisa brasileira, ampliando a cooperação científica com empresas, Instituições de Educação Superior - IES e demais Instituições Científicas e Tecnológicas - ICTs;

14.14) estimular a pesquisa científica e de inovação e promover a formação de recursos humanos que valorize a diversidade regional e a biodiversidade da região amazônica e do cerrado, bem como a gestão de recursos hídricos no semiárido para mitigação dos efeitos da seca e geração de emprego e renda na região;

14.15) estimular a pesquisa aplicada, no âmbito das IES e das ICTs, de modo a incrementar a inovação e a produção e registro de patentes.

Meta 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

Estratégias:

15.1) atuar, conjuntamente, com base em plano estratégico que apresente diagnóstico das necessidades de formação de profissionais da educação e da capacidade de atendimento, por parte de instituições públicas e comunitárias de educação superior existentes nos Estados, Distrito Federal e Municípios, e defina obrigações recíprocas entre os partícipes;

15.2) consolidar o financiamento estudantil a estudantes matriculados em cursos de licenciatura com avaliação positiva pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, na forma da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, inclusive a amor-

tização do saldo devedor pela docência efetiva na rede pública de educação básica;

15.3) ampliar programa permanente de iniciação à docência a estudantes matriculados em cursos de licenciatura, a fim de aprimorar a formação de profissionais para atuar no magistério da educação básica;

15.4) consolidar e ampliar plataforma eletrônica para organizar a oferta e as matrículas em cursos de formação inicial e continuada de profissionais da educação, bem como para divulgar e atualizar seus currículos eletrônicos;

15.5) implementar programas específicos para formação de profissionais da educação para as escolas do campo e de comunidades indígenas e quilombolas e para a educação especial;

15.6) promover a reforma curricular dos cursos de licenciatura e estimular a renovação pedagógica, de forma a assegurar o foco no aprendizado do (a) aluno (a), dividindo a carga horária em formação geral, formação na área do saber e didática específica e incorporando as modernas tecnologias de informação e comunicação, em articulação com a base nacional comum dos currículos da educação básica, de que tratam as estratégias 2.1, 2.2, 3.2 e 3.3 deste PNE;

15.7) garantir, por meio das funções de avaliação, regulação e supervisão da educação superior, a plena implementação das respectivas diretrizes curriculares;

15.8) valorizar as práticas de ensino e os estágios nos cursos de formação de nível médio e superior dos profissionais da educação, visando ao trabalho sistemático de articulação entre a formação acadêmica e as demandas da educação básica;

15.9) implementar cursos e programas especiais para assegurar formação específica na educação superior, nas respectivas áreas de atuação, aos docentes com formação de nível médio na modalidade normal, não licenciados ou licenciados em área diversa da de atuação docente, em efetivo exercício;

15.10) fomentar a oferta de cursos técnicos de nível médio e tecnológicos de nível superior destinados à formação, nas respectivas áreas de atuação, dos (as) profissionais da educação de outros segmentos que não os do magistério;

15.11) implantar, no prazo de 1 (um) ano de vigência desta Lei, política nacional de formação continuada para os (as) profissionais

da educação de outros segmentos que não os do magistério, construída em regime de colaboração entre os entes federados;

15.12) instituir programa de concessão de bolsas de estudos para que os professores de idiomas das escolas públicas de educação básica realizem estudos de imersão e aperfeiçoamento nos países que tenham como idioma nativo as línguas que lecionem;

15.13) desenvolver modelos de formação docente para a educação profissional que valorizem a experiência prática, por meio da oferta, nas redes federal e estaduais de educação profissional, de cursos voltados à complementação e certificação didático-pedagógica de profissionais experientes.

Se colocarmos aí a função normativa, por lei, do Conselho Nacional de Educação por meio de pareceres e resoluções, mais a parte do papel de avaliação do INEP, do INSAES, da SESU sem falar das inúmeras Portarias e interpretações do poder judiciário, então o cipal se transforma em uma verdadeira façanha para sair do labirinto. Esse emaranhado de leis, decretos, portarias, pareceres, resoluções, decisões judiciais e tudo o mais necessita de um Teseu ajudado pelo fio de Ariadne para decifrar e sair do labirinto do Minotauro...

Além disso, nosso judiciário ainda tem uma cultura do liberalismo clássico em que o direito individual é o ponto hegemônico de sua leitura do real. Por outro lado, há indicações de que jovens juristas presentes no Ministério Público tendem a ler o real também pelo ângulo dos direitos sociais.

De qualquer modo, pode-se afirmar que a Universidade Brasileira até os anos 90, apesar de certas oscilações, tinha não só a hegemonia do setor público como também tinha uma orientação geral voltada, predominantemente, para a pesquisa básica. A partir dos anos 90, deslocamentos e mudanças importantes começam a atingir o perfil da universidade e educação superior em geral.

A expansão da educação superior.

A Universidade brasileira e a educação superior como um todo, nas últimas décadas, vem passando por deslocamentos e mudanças em sua constituição, finalidades e práticas, seja por razões exógenas como a legislação (mas não só), seja por mecanismos internos de resposta a condicionantes mais amplos.⁷

⁷ Cf. Ranieri, 2000

Tais deslocamentos e mecanismos geram impactos não desprezíveis nas finalidades proclamadas da educação superior, especialmente na legislação, como aparato institucional de formação que se nutre do conhecimento acumulado e do conhecimento em processo de formação.

Entre tais mecanismos cai aos olhos o crescimento das instituições de ensino superior. Tal fenômeno é apontado, seja nas estatísticas oficiais (como Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas – INEP), em inúmeras dissertações e teses, além de livros e artigos em periódicos dedicados ao assunto. A revista *Avaliação* contém em vários números, artigos que remetem a tal expansão, sob as mais variadas formas.

Este crescimento aponta uma extraordinária expansão do segmento privado lucrativo que, também, por sua vez, vem conhecendo migrações e deslocamentos internos, como fusões, incorporações e, em especial, por meio de um modo específico de financeirização. Ao lado da financeirização, destaca-se em tais instituições de *ensino superior*, a oferta de cursos sobre a base exclusiva do ensino presencial ou a distância. A escassa pesquisa que nelas possa acontecer, está radicada ou em instituições propriamente universitárias (por imposição legal) ou em raros departamentos em que se tenha um docente que, *motu próprio*, desenvolva investigação.

Como se sabe 2 variáveis concorreram para tal: o acesso ampliado ao ensino médio com u'a maior terminalidade e a flexibilidade trazida pelas diretrizes e bases da educação nacional, lei n. 9.394/96. Ao aspecto positivo da primeira variável, há que se analisar melhor a segunda.⁸ Uma flexibilidade desejável não se coaduna com insuficiência ou leniência em controles necessários. Rigorosamente, flexibilidade não significa precariedade de qualquer natureza. E é aqui que o papel das políticas de educação superior exaradas pelo executivo e o modo como o órgão normativo do sistema (CNE) interpretou a legislação conduziram a uma expansão, hoje sem controle. Na década de 90 houve uma abertura excessiva para com a expansão privada do ensino superior, apesar de haver alguns critérios gerais postos na LDB de 1996. Houve uma moderação significativa nas exigências dos processos de abertura e autorização de instituições

8 Para um maior detalhamento da presença dos eixos da LDB: flexibilidade e avaliação, cf. Cury, 1997.

de ensino superior, máxime, particulares. Assinale-se que, mediante decreto governamental, criou-se a figura dos centros universitários que deveriam ser centro de excelência de ensino.

É isto conduziu a uma não detecção das insuficiências e inconsistências posteriormente verificadas. Basta verificar se houve, no período, descredenciamentos proporcionais aos resultados negativos das avaliações. O descredenciamento é ato previsto pela LDB, no art. 46, em razão de insuficiências contínuas.

Tome-se como referência dessa expansão um livro que, baseando em dados do INEP e, em outras fontes oficiais e próprias, nos trazem um quadro evolutivo muito significativo. Tais tabelas e gráficas, ao final deste texto, demonstram como, a partir de 1998, o salto expansivo é congruente com as políticas adotadas e com a produção autorizatária do CNE a respeito da abertura de instituições de ensino superior.⁹

A dinâmica oficial insinuava que haveria dois dispositivos que estabeleceriam uma espécie de controle qualitativo que redundaria no decréscimo quantitativo no caleidoscópio da expansão: a cultura da avaliação e, como consequência da publicidade dada a esta, um maior rigor no critério de escolha da parte dos demandantes.

A falta de consequências, apesar de legalmente previstas na LDB, e a limitação do perfil avaliativo conduziram a que o modelo de avaliação até então adotado, isto é o Exame Nacional de Cursos (vulgo Provão) passasse a ser objeto de críticas com direito a réplicas e tréplicas.

O novo governo que assumiu em 2003 vinha com a promessa de alterar a avaliação do ensino superior de modo a considerar aspectos qualitativos, sem desconsiderar a base de dados institucionais trazidos pelos relatórios de avaliações. Como se viu acima, foi instituído o SINAES, um tanto diferente do Provão, mas que, por várias mudanças, vem tomando um perfil híbrido, especialmente por retornar a um rakeamento das instituições.¹⁰

No caso das instituições privadas, recorro a um estudioso do assunto para explicitar esse recorte de leitura da educação superior. A forte demanda pelo ensino superior, o recuo das políticas públicas na oferta, segundo Oliveira (2009)

...criou um próspero e afluente mercado, cuja faceta mais importante

9 Cf. Nunes, 2012.

10 Cf. Dias Sobrinho, 2008

refere-se à penetração do capital financeiro na educação e a consequente internacionalização da oferta educacional.(p.741-742)¹¹

E como o Brasil não foge aos impactos desta internacionalização, especialmente em sua vertente financeira, continua o citado autor:

...a atenção dos fundos de investimento voltou-se para essa área, ocasião em que foram constituídos os primeiros fundos de investimento exclusivamente direcionados à educação. Esses fundos têm condições de injetar altas quantias em empresas educacionais, ao mesmo tempo em que empreendem ou induzem processos de reestruturação das escolas nas quais investem, por meio da redução de custos, da racionalização administrativa, em suma, da «profissionalização» da gestão das instituições de ensino, numa perspectiva claramente empresarial. Essa perspectiva racionalizadora é fundamentalmente orientada para a maximização de lucros, chegando ao paroxismo em algumas situações.(p.743)

Sabe-se que a proposta de reforma universitária enviada pelo governo ao Congresso (PL n. 7200/06) e que *dorme em paz* nas gavetas do Legislativo com o beneplácito do Executivo, estabelece barreiras quanto à manutenção dos estabelecimentos privados de ensino superior. Assim se dá com o artigo 3º e, especialmente com o § 4º do art. 7º:

Art. 3º A educação superior é bem público que cumpre sua função social por meio das atividades de ensino, pesquisa e extensão, assegurada, pelo Poder Público, a sua qualidade.¹²

.....

Art. 7º Poderá manter instituição de ensino superior:

I - o Poder Público;

II - pessoa física, sociedade, associação ou fundação, com personalidade jurídica de direito privado, cuja finalidade principal seja a formação de recursos humanos ou a produção de conhecimento.

11 Um órgão da imprensa, Valor Econômico, é fonte de notícias do crescimento expansivo e da penetração financeira na área. Cite-se um periódico, Isto É Dinheiro, maio de 2013, cuja matéria de capa traz dois sorridentes empresários do ramo com o título: Os Bilionários da Educação. Mais recentemente, a revista Carta Capital, maio de 2014, também traz matéria sob o título de Mercado Nota 10 em que *com empurrão público, as faculdades privadas atraem investidores.*

12 A discussão sobre a universidade como bem público ou como instituição de serviço pode ser conferida em Sguissardi et alii, 2004.

§ 1º *As instituições de ensino superior mantidas pelo Poder Público e vinculadas ao Ministério da Educação terão personalidade jurídica própria.*

§ 2º *Os atos jurídicos das instituições de ensino superior mantidas por pessoa jurídica de direito privado serão praticados por intermédio de sua mantenedora.*

§ 3º *Os atos constitutivos da mantenedora de instituição privada de ensino superior, bem como os demais atos e alterações que impliquem o controle de pessoal, patrimônio e capital social, serão devidamente informados ao órgão oficial competente do respectivo sistema de ensino.*

§ 4º *Em qualquer caso, pelo menos setenta por cento do capital votante das entidades mantenedoras de instituição de ensino superior, quando constituídas sob a forma de sociedade com finalidades lucrativas, deverá pertencer, direta ou indiretamente, a brasileiros natos ou naturalizados.*

§ 5º *É vedada a franquia na educação superior.*

Mas esse mesmo autor, face a esse § 4º do art. 7º, aponta um outro rumo que os deslocamentos vão tendo nessa área.

Mesmo que vingasse a proposta formulada pelo MEC de limitar a participação estrangeira a 30% do capital total das escolas, isso seria contornado com a compra de ações na bolsa, onde não há limites. As tentativas de impedir a mercantilização da educação por meio de proibições legais mostram-se mais formais do que instrumento efetivo. Vide a antiga proibição das instituições educacionais auferirem lucro. É mais ou menos como proibir a circulação de uma mercadoria para a qual há demanda. A consequência é apenas o aparecimento de um mercado negro. Ou seja, viabilizam-se formas de burla ao dispositivo legal. (p. 753)

A financeirização é uma espécie do gênero mercantilização. A financeirização é um diferencial do capitalismo contemporâneo no qual o capital financeiro não financia o setor produtivo, ele especula com todo o tipo de rendimentos para os rentistas, distorcendo o que deveria o ser financiamento.

Entretanto, mais do que sua transformação em mercadoria, o que estamos observando, no caso do ensino superior, é um processo intenso de concentração. Assim, é possível falarmos, também, em processo de oligopolização. Ou seja, o número de fornecedores tende a se concentrar ainda mais nos próximos anos e uma fatia significativa do mercado tende a ficar com os maiores grupos. Mantidas as condições atuais de sustentação exclusivamente por mensalidades,

poucos serão os que conseguirão ocupar nichos específicos do mercado sem ser acossados pelas instituições maiores. (p. 754)

E continua apontando aspectos novos nesses movimentos internos ao desenho do ensino superior:

Na medida em que as tentativas de limitar sua expansão, pela via da regulação ou restrições legais, me parecem fadadas ao fracasso, ainda que devam ser implementadas como forma de preservar condições mínimas de funcionamento que não corrompam e desmoralizem completamente a natureza da atividade educativa na sociedade, entendo que só é possível limitar sua expansão a partir de uma ampliação da oferta pública, de modo a atender a parcelas substantivas da população e criar alternativas de atendimento em massa. Isto implica, portanto, um enfrentamento da complexa questão do equacionamento das condições de oferta pública, que abrange desde aspectos relativos à eficiência da gestão no âmbito dos serviços públicos, à diferenciação dos modelos de organização do ensino superior, à utilização das novas tecnologias da informação e as condições de financiamento do ensino superior. Para tal, será necessário implementar resoluta política de valorização do setor público. Entretanto, transformar tal formulação em política prática pressupõe superar desafios complexos, que se iniciam com a construção de uma estratégia comum de valorização do público. O problema é que longe estamos de conseguir estabelecer tal estratégia.(p. 754-755)

Dada a demanda existente por ensino superior, o governo Lula, até por promessa de campanha, buscou meios de ampliar a entrada de estudantes no ensino superior.

É nesse contexto que se pode ter uma leitura do Programa Universidade para Todos (PROUNI). O Programa Universidade para Todos (PROUNI) concede bolsas integrais ou parciais para estudantes das instituições de ensino superior privadas em vagas para estudantes selecionados pelo Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Em contrapartida, tais instituições ficam isentas de determinados impostos.¹³ O PROUNI é um dispositivo legal estabelecido pela Lei n. 11.096/2005. E aí, apesar de seus méritos aferidos pelos indivíduos que dele se valem, ele se enquadra nesse

13 A lei que o criou, inicialmente exigia uma contrapartida das instituições privadas sem fins lucrativos para a isenção fiscal de que gozam pelo art. 150 da Constituição atual. Tal isenção advém desde 1934. E tal franquia foi estendida às instituições com fins lucrativos que aderirem ao PROUNI.

quadro de reforço da oligopolização.¹⁴

Ao lado deste programa, o governo federal, mediante o Decreto n. 6096/2007, constante do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), instituiu o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) vem expandindo da rede pública federal. Também faz parte destas iniciativas a Universidade Aberta do Brasil, instituída pelo Decreto n. 5800/2006. Trata-se de um programa busca ampliar e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior, por meio da educação a distância. A prioridade é oferecer formação inicial a professores em efetivo exercício na educação básica pública, porém ainda sem graduação, além de formação continuada àqueles já graduados. Também pretende ofertar cursos a dirigentes, gestores e outros profissionais da educação básica da rede pública. Outro objetivo do programa é reduzir as desigualdades na oferta de ensino superior e desenvolver um amplo sistema nacional de educação superior a distância. Tais ações se constituíram como os novos mecanismos de abertura de vagas.

Outro ponto a se destacar no atual desenho do ensino superior privado é a presença de determinantes de uma competição própria do sistema contratual de mercado entre as instituições e o apontamento aos estudantes de que nelas se busca e se dá uma aplicação pragmática dos conhecimentos.

Como diz Brunner (2014):

Não há praticamente nenhuma análise da educação superior em nível global e das diferentes regiões e países do mundo na qual a análise do “estado da arte” não comece mencionando processos de ‘mercadização’ e privatização, de comercialização e ‘managerismo’, de empresarialização e ‘comodificação’. Isso reflete a importância alcançada por esses fenômenos, independentemente da nossa opinião sobre eles. (p. 15)

Ao lado disso, a financeirização que envolve os grandes aglomerados institucionais formados por fusões, se vê associada à globalização que atinge todos os setores da vida contemporânea.¹⁵

Aqui não há outro caminho: trata-se de ampliar o segmento público (estadual e federal), mesmo que essa ampliação não se faça necessariamente pela ereção de universidades. Uma federação de

14 Cf. Faceira, 2009 e Catani, Hey e Gilioli, 2006.

15 Sobre a influência de organismos multilaterais na educação brasileira, cf. Mello, 2012

faculdades públicas pode muito bem atender à diversidade regional pela qualidade de seu ensino e pela riqueza de recursos didáticos em suas instalações como bibliotecas atualizadas, laboratórios de ensino, assinaturas de revistas científicas e, mais do que tudo, professores qualificados.

Contudo, há um aspecto interno a essa expansão que vem chamando à atenção dos analistas do ensino superior. Trata-se de um movimento por dentro das instituições de ensino superior no que se refere à relação conhecimento e formação nas públicas e no que se refere ao crescimento nas instituições privadas.

Nas instituições públicas, especialmente aquelas sob a forma de universidades e que possuem um quadro de pós-graduação com pesquisa avançada, em especial nas áreas de exatas e tecnológicas, percebe-se mudanças que vão no sentido de um empreendedorismo acadêmico, ou, nos termos de Shirley Slaughter, de um capitalismo acadêmico.¹⁶ A urgência em articular a universidade com a transferência de conhecimentos inovadores para o setor produtivo por meio de escritórios especializados em tecnologia indica uma busca alternativa de fonte de recursos que não a advinda dos fundos públicos. Tal deslocamento implicaria na redefinição do conhecimento de modo que este se intencionaria mais em função do mercado do que para os interesses mais amplos sediados na pesquisa básica e no conhecimento crítico- contextual. Diz Brunner (2014):

Os analistas costumam interpretar essas mudanças, no caso das universidades estatais, como fenômenos de privatização e de adoção de um estilo gerencial centrado em valores de eficiência e em critérios comerciais, o que seria profundamente contrário às tradições colegiais e aos valores de altruísmo universal que haviam marcado o nascimento da universidade pública, pelo menos – é o que se afirma – sob a inspiração do modelo Humboldtiano. (p. 17) Com isto, há uma grande diminuição do papel central do Estado em relação à organização do ensino superior até porque o próprio Estado vem se redefinindo nesta relação com a educação superior, em especial, a estatal. A ênfase se desloca para a prestação de

16 A revista Avaliação, em seu vol. 15 de 2010, traz uma resenha feita por Milena Pavan Serafim a respeito do livro de Slaughter e Rhoades, 2004. Destacando que o livro traz uma *teoria do capitalismo acadêmico*, a resenhista assinala que a abordagem do livro *centra sua análise na linha nebulosa que separa mercado, Estado e educação superior...em cujo fio as IES norte-americanas se esforçam em desenvolver, mercantilizar e vender produtos de pesquisa, serviços educacionais e bens de consumo no mercado privado.*

contas do financiamento repassado, para o estabelecimento de metas mensuráveis a serem alcançadas, para a montagem de avaliações de larga escala e para o resultado das avaliações, tudo seguido de relatórios e mais relatórios.¹⁷ Outro ponto de modificação é a ênfase em vista da busca de fontes de financiamento fora do orçamento estatal. Como decorrência de tais mudanças, a administração geral e específica das instituições superiores públicas perseguem o modelo de eficiência cujo padrão provém da administração gerencial como racionalização, terceirização, entre outros.

Neste sentido, observa-se que há um deslocamento do papel do Estado em direção à sociedade civil como em uma espécie de terceirização. Como decorrência tendem a surgir, no espaço público, as características de gestão próprias do sistema contratual de mercado, entre as quais a competição e a aplicação imediata dos conhecimentos.

Vale dizer, há um deslocamento do modelo humboldtiano para um modelo de universidade pragmática que, se de um lado recusa o verbalismo, por outro lado se encaminha para a pesquisa e o ensino aplicados à tecnologia e à indústria.¹⁸

Este caminho, se tendencial, torna a formação e o conhecimento mais próximos de uma concepção pragmática e conduz a uma redução tanto de aspectos concernentes à pesquisa básica, quanto de uma visão também reduzida do papel da universidade, frente ao quadro holístico posto no artigo 43 (finalidades da educação superior) da lei de diretrizes e bases da educação nacional.¹⁹

Estaria o sistema público de educação superior cedendo à tentação de um *capitalismo acadêmico* ?

O artigo supra citado da LDB postula, sim, uma qualificação profissional sólida que possa se efetivar em uma inserção no mundo do trabalho contemporâneo. Mas, ao mesmo tempo, incita à superação de um pragmatismo cognoscitivo de modo que desta qualificação não escape a formação para o exercício de uma cidadania consciente da qual fazem parte a arte, a cultura e a participação crítica na vida social.

17 Um aspecto decorrente de tais exigências é a intensificação do trabalho docente. Cf. Sguissardi, 2009.

18 Cf. também BRUNNER (2014)

19 Sobre a resistência a um modelo pragmático de universidade e do critério de avaliação que a rege, cf. Palharini, (2004)

Referências Bibliográficas

ARAÚJO, José Carlos Souza. A Universidade Iluminista (1798-1921), de Kant a Max Scheller, vol. 1, Brasília : LiberLivro, 2011.

BRUNNER, José Joaquín. A ideia da universidade pública: narrações contrastantes. In: Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação. N. 82, jan/mar, Rio de Janeiro : Cesgranrio, 2014, p. 11-30.

CATANI, A.M.;HEY, A. P; GILIOLI,R.S.P. PROUNI: democratização de acesso às Instituições de Ensino Superior ? Educar em Revista. N. 28, p. 125-140, 2006.

CNRES,GERES e PAIUB. Revista Avaliação, (Campinas) vol.13 no.1 Sorocaba Mar. 2008.

CUNHA, Luiz Antônio. A Universidade Reformanda: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A desoficialização do ensino no Brasil: A Reforma Rivadávia, Educ. Soc., Campinas, vol. 30, n. 108, p. 717-738, out. 2009

CURY, Carlos Roberto Jamil. Quadragésimo Ano do Parecer n. 977/65. Revista Brasileira de Educação. Rio de Janeiro, n. 30, p. 7-20, set/out/Nov/dez, 2005.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Evolução da Educação Superior no Brasil: a participação do setor público e da iniciativa privada". Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. ANPAE/Brasília, v. 13, n. 1, jan/jun. 1998, pgs. 39-69.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Leis Nacionais da Educação : uma conversa antiga" in CURY, Carlos Roberto Jamil et alii. Medo à liberdade e compromisso democrático: LDB e Plano Nacional de Educação. São Paulo : Editora do Brasil, 1997.

DIAS SOBRINHO, José. Qualidade, avaliação: do SINAES aos índices, Avaliação, v. 13, n. 3, p. 817-825, 2008.

FACEIRA, Lobélia da Silva. O ProUni como política pública em suas instâncias macroestruturais,meso-institucionais e microsociais:Pesquisa sobre a sua implementação pelo MEC e por duas Universidades na Região Metropolitana do Rio. Tese de Doutorado, PPG Educação, PUCRio, 2009.

MELLO, Hivy Damásio Araújo. O Banco Mundial e a educação no Brasil: convergências em torno de uma agenda global. Tese de doutorado – Sociologia, Unicamp, 2012.

NUNES, Edson de Oliveira. Educação Superior no Brasil: estudos, debates, controvérsias. Rio de Janeiro : Garamond, 2012.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A transformação da educação em mercadoria. Educação e Sociedade, N. 108, p. 739 – 760, 2009.

PALHARINI, Francisco de Assis. Revista *Avaliação*: polo de resistência da avaliação institucional, autônoma e democrática. In: FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque e MANCEBO, Deise. Universidade: Políticas, avaliação e trabalho docente. (org). São Paulo : Cortez, 2004.

RANIERI, Nina Beatriz. Educação Superior, Diretrizes e Estado: na lei de diretrizes e bases (lei n. 9.394/96) São Paulo: EDUSP/FAPESP, 2000.

RISTOFF, D. I. 1996. Princípios do Programa de Avaliação Institucional. Avaliação. Raies, Campinas, ano1, n.1, p.47-53, jul.

ROSSATO, Ermélio. Modelos da Universidade Brasileira (1920 -1968). Santa Maria/RS : Biblos, 2008.

SLAUGHTER, Sheila e RHOADES, Gary. Academic Capitalism and the new economy: markets, state and higher education. Baltimore : The Johns Hopkins University Press, 2004.

SGUISSARDI, Valdemar et alii. Universidade: reforma e/ou rendição ao mercado? mercantilização do conhecimento e deserção do estado. Educação e Sociedade, vol.25 no.88 especial, Campinas, Oct. 2004 (Editorial)

SGUISSARDI, Valdemar e J. R. SILVA Jr. Trabalho intensificado nas federais: pós-graduação e produtivismo acadêmico. São Paulo : Xamã, 2009.

Tabelas e Gráficos²⁰

20 Todas estas tabelas e gráficos foram extraídos de Nunes, 2012

Tabela 1 - Evolução dos números de matrículas em estabelecimentos públicos e privados no ensino superior brasileiro (1933 - 2010)

Ano	Público		Privado		Total
	Número	%	Número	%	
1933	18.986	56.3%	14.737	43.7%	33.723
1945	21.307	51.6%	19.968	48.4%	41.275
1960	59.624	58.6%	42.067	41.4%	101.691
1970	210.613	49.5%	214.865	50.5%	425.478
1980	492.232	35.7%	885.054	64.3%	1.377.286
1990	578.625	37.6%	961.455	62.4%	1.540.080
2000	887.026	33.0%	1.807.219	67.0%	2.694.245
2001	944.584	31.1%	2.091.529	68.9%	3.036.113*
2002	1.085.977	30.8%	2.434.650	69.2%	3.520.627
2003	1.176.174	29.9%	2.760.759	70.1%	3.936.933
2004	1.214.317	28.8%	3.009.027	71.2%	4.223.344
2005	1.246.704	27.3%	3.321.094	72.7%	4.567.798
2006	1.251.365	25.6%	3.632.487	74.4%	4.883.852
2007	1.335.177	25.4%	3.914.970	74.6%	5.250.147
2008	1.552.953	26.7%	4.255.064	73.3%	5.808.017
2009	1.523.864	25.6%	4.430.157	74.4%	5.954.021
2010	1.643.298	25.8%	4.736.001	74.2%	6.379.299

Fonte: Elaborado com base nos dados do INEP (2010). (*) incluindo EAD.

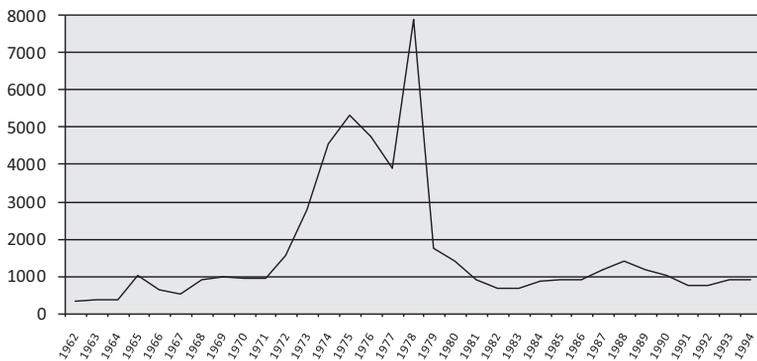
Tabela 2. Produção do CFE entre 1962 a 1994 (somente pareceres, exclusive diligências, indicações, resoluções e portarias)

1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972
339	359	371	1.017	642	501	912	975	945	928	1.542
1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
2.795	4.552	5.312	4.735	3.895	7.887	1.739	1.422	916	659	669
1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
879	901	892	1.176	1.385	1.171	1.002	767	750	912	915*
Total 53.862										

Fonte: Índice Numérico da Revista *Documenta*. Cortesia da Biblioteca do CNE.

* até outubro de 1994.

Gráfico 1. Produção do CFE (pareceres) - 1962 - 1994



Fonte: Índice Numérico da revista *Documenta*. Cortesia da Biblioteca do CNE.

Gráfico 2. Deliberações do CNE entre 1996 e junho de 2011 (%)

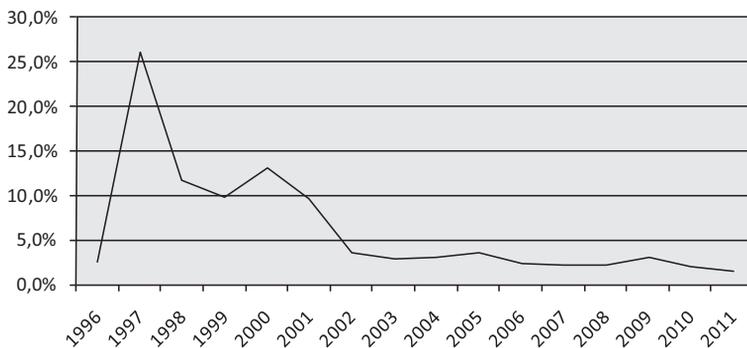
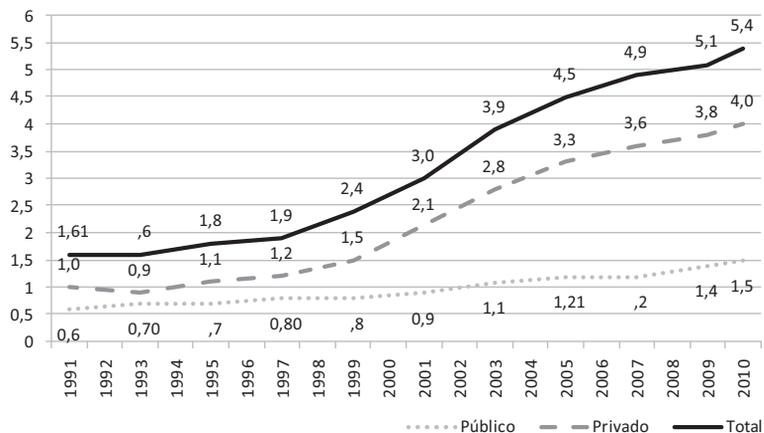


Gráfico 3. Evolução das matrículas em cursos de graduação presenciais por categoria administrativa - Brasil (1991 - 2010)



Fonte: INEP.

Tabela 3. Número de pareceres do CNE segundo a origem - 1996 a 2011

Origem	1996 a junho de 2011															
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
CEB	5	19	24	17	28	36	42	38	40	32	45	26	28	23	17	8
CES	361	3722	1581	1282	1739	1336	459	360	392	479	296	282	288	390	270	210
CP	4	26	102	121	131	33	31	20	7	5	13	9	8	33	13	4
Total	370	3767	1707	1420	1898	1405	532	418	439	516	354	317	324	446	300	222

Fonte: CNE. Relatórios de Gestão 1996 a 2010. Dados de 2011 (até junho); site do CNE.

2

É a Faculdade e não o Conselho Geral, estúpido!¹

Jorge Olímpio Bento²



O milagre não é voar pelos céus ou andar sobre a água, mas andar na terra.

Provérbio chinês

1 Ao jeito de introdução

O leitor percebeu certamente, no título deste ensaio, três coisas:

Primeiro: Ele inspira-se na proclamação (*It's the Faculty, stupid!*) que Philip Alltbach, respaldado em Bill Clinton (*It's the economy, stupid!*), lançou em 2009 aos docentes das universidades de todo o mundo, convidando-os a pugnar pela centralidade da função docente na instituição académica e a não aceitar a ignóbil canga dos *managerialistas* e dos *stakeholders* externos.³

Segundo: As considerações, expressas no texto, visam enfrentar o medo (ai, quantos medos, com razão ou sem ela, andam por aí à solta a atarantar as pessoas e a sua vida!) de questionar a existência

1 As ideias fulcrais, que sustentam este ensaio, podem ser procuradas in: Jorge Olímpio Bento, *Por uma UniverCidade anticonformista*. Universidade do Porto: Editora FADEUP, julho de 2014.

2 Professor Catedrático e Diretor da Faculdade de Desporto da Universidade do Porto.

3 Philip G. Altbach, *It's the faculty, stupid!*, *Times Higher Education*, 30 de abril de 2009. (Philip G. Altbach é professor universitário e diretor do Centro Internacional para Educação Superior, Boston College, EUA).

do Conselho Geral nas universidades públicas portuguesas e as finalidades e motivações políticas e ideológicas que presidiram à criação deste órgão e o impuseram brutalmente à comunidade académica, com a inaceitável conivência e cumplicidade de não poucos reitores.

Terceiro: Ora eu não quero incorrer no pecado cívico, acabado de referir. Seja porque a educação, iniciada no berço familiar e prolongada no trajeto escolar e existencial, me obriga a trilhar outros caminhos. Seja porque tenho em alta conta e sinto a gravidade da advertência do Padre António Vieira (1608-1697): “Pelo que fizeram, se não-de condenar muitos, pelo que não fizeram, todos.” E a de Vitor Hugo (1802-1885): “A traição trai o traidor.” Sem olvidar a do poeta latino Ovídio (43 a.C.-17 ou 18 d.C.): “Se formos cobardes e não tivermos coragem para enfrentar as tempestades, acabaremos a rastejar.”

Creio que, destarte, está dado o mote para o que vem em seguida. Para não faltar ao encontro e compromisso com a verdade que tanto nos falta e tanta falta nos faz.

Resta acrescentar que o presente testemunho é fundado na experiência registada pelo seu autor no enfrentamento da governança adotada e praticada pela Universidade do Porto nos últimos 7-8 anos. É o testemunho de quem se bateu contra o *RJIES - Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior*, mal a sua proposta foi publicamente divulgada. É a voz dorida de um vaticínio que se consumou numa modalidade ainda pior do que a anunciada.

2 RJIES – uma engenharia antidemocrática, burocrática e destrutiva

1. A Modernidade legou-nos a Democracia, a ética e os valores republicanos. A ‘Pós-Modernidade’ está a impor-nos a pós-democracia ou cleptocracia, a captura, o roubo, o couto privado, a instrumentalização e manipulação dos poderes do Estado por lóbijs e oligarquias.

Tudo sugere que a democracia traiu a sua inspiração original: desistiu de ser uma forma evoluída da *ágora*, o lugar do encontro, da conversa, da congregação das pessoas e das suas ideias e opiniões. A memória dessa *ágora* esfumou-se; e o grau da conciliação,

coordenação e da mediação da esfera privada (*oikos*) e da pública (*ecclesia*), verdadeira medida padrão da saúde suficiente de uma democracia, conhece o fracasso, pondo a nu o estado de torpor da versão democrática em vigor.

O apoderamento da democracia por instituições visíveis (FMI e Banco Central Europeu, entre outras) e invisíveis (mercados globais, organizações secretas etc.) ocasiona que ela esteja caminhando ufantemente na direção oposta ao da *ágora*. O sentido de comunidade ou sociedade real ou imaginada ausentou-se para parte incerta. A *ágora* ou já não existe ou nada convida as pessoas a tomar conta da sua existência e a visitá-la. De uma maneira ou de outra, ela recebeu a certidão de óbito, passada pelo deus 'mercado'.⁴

Observemos com acuidade o que se passa nesta deriva da democracia. Também aí, a luta permanente entre a *pulsão de vida* (também chamada de *eros*, aquela que agrega, que nos assegura a unidade do ser e nos faz procurar o outro para construir uma humanidade fraterna e radiosa) e a *pulsão de morte* (*thánatos*, a que separa o que não serve mais para continuar unido) está a ser ganha pela última.

Reconheçamos que estamos no pleno regime da pulsão de morte, a viver o momento de destruição de um projeto de democracia e humanidade que fracassou. Que perdemos a ligação ao outro, que este não existe na atenção 'democrática' vigente e que caímos nas garras de uma individualidade inútil e destrutiva. Reconheçamos este fracasso e assumamos o compromisso de o abandonar e de tentar construir, a partir dos seus escombros, um novo projeto de *ágora* e da sua representação e tradução noutra forma de democracia.

Zygmunt Bauman constata: "Uma das chagas mais evidentes dos regimes democráticos é a contradição entre a universalidade formal dos direitos (...) e a capacidade nem tão universal de seus portadores de exercer de fato esses direitos; em outras palavras, a brecha entre a condição jurídica de um 'cidadão *de jure*' e a capacidade prática de um cidadão *de facto* ..."

A democracia está em risco. Vivemos uma era '*liberticida*' ou de '*fadiga da liberdade*' ou de suspensão da liberdade, expressa na aparente "placidez com que a maioria de nós aceita o processo de limitação gradual de nossas liberdades tão difíceis de conquistar..."

4 Zygmunt Bauman, *Danos Colaterais – Desigualdades sociais numa era global*, p. 17-26. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2011.

“Num mundo tão inseguro como o nosso, a liberdade pessoal de palavra e de ação (...), de acesso à verdade – todas essas coisas que costumávamos associar à democracia e em nome das quais ainda fazemos guerra – precisam ser reduzidas ou suspensas. Ou pelo menos é o que declara a versão oficial, confirmada pela prática.”⁵

Não apenas os direitos fundamentais das pessoas estão sendo suprimidos, um a um; é a própria democracia que é alvo de ardilosa desmontagem, peça a peça. Esta ‘evolução’ é particularmente visível em Portugal; foi igualmente instalada na Universidade, por obra e graça do RJIES - *Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior*.

2. A Universidade pública portuguesa está a funcionar segundo ‘valores’ muito distantes e até antagónicos em relação aos que presidiram à criação da Universidade Moderna – e ainda hoje, quando convém aos detentores do mando, são afirmados com pompa e circunstância, porém sem correspondência na sua orientação atual. Mais grave ainda, também nela encontram sagração práticas autoritárias do poder, de supressão da democracia e de esquecimento da consideração condigna e decente devida aos seus membros. Na Universidade pública assentou arraiais um discurso ou palavreiro oficial, obsessiva e ostensivamente ‘empresarial’, que nunca nomeia os trabalhadores e as suas prerrogativas sociais, nem o melhorismo da vida dos cidadãos como objetivo cimeiro de uma política voltada para o bem comum.

Não olvidemos que a identidade de um povo ou de uma organização (como, p. ex., a Universidade) forja-se na defesa da dignidade e do respeito, do seu ser e do ser dos outros que são diferentes.

Ora, ao aceitar o Conselho Geral e outras imposições e determinações do RJIES, bem como os linguajares que as reproduzem, concretizam e ampliam, a Universidade pública subtrai-se à defesa da sua dignidade e respeito; abdica de cumprir um papel de inspiradora referência e exemplaridade e entrega-se à vil genuflexão, subserviência e conúbio com entidades que ignoram o mandamento do trato humano.⁶

5 Zygmunt Bauman, *ibidem*, p. 20-30.

6 No caso da U. Porto, a adoção do regime fundacional levou a acrescentar mais um órgão tutelar à cadeia de burocratização e perda de autonomia e independência: o Conselho de Curadores.

Concomitantemente fica incapaz de se afirmar como contraponto ao clima de suspeição que hoje marca o relacionamento dos cidadãos com o poder político, rompe o contrato de confiança com a sociedade e a democracia. Ou seja, perde condições para avocar a defesa e promoção da ética da dignidade e do respeito dos outros; logo, torna-se uma instituição humana e socialmente dispensável e descartável.

Modelada pelo reformismo do RJIES, a Universidade pública aposentou a metáfora do organismo vivo e trocou-a pelo modelo arcaico e obsoleto da fabricação taylorista. Não é mais o sujeito utopista e proponente de modos de mudança num mundo complexo e incerto; esse impulso e capacidade foram subjugados pela dependência das forças da homogeneização e uniformização. À luz das lições de Darwin, este acomodamento é prenúncio de morte e não de vida.

Hoje, seja dentro dos muros da cidade, seja dentro dos da universidade, somos forçados ao ultraje de viver como se fôssemos livres. Na realidade somos tratados como servos da gleba. Por outras palavras, vivemos num tempo de servidão mais ou menos mitigada. Para alguns esta é voluntária, por conveniência, oportunismo ou amancebamento com a falta de coragem e dignidade de a abjurar e rejeitar; para a maior parte é imposta pela infinita panóplia de mistificações oficial ou oficiosamente postas em circulação.

Como é sabido, a mistificação consiste em fazer alguém acreditar em mentiras, dando a estas o cariz de verdades incontestáveis. Exponhamos alguns exemplos de descaradas mistificações:

Afirmar que vivemos em democracia ou em república;

Apregoar que Portugal teve uma *'saída limpa'* do programa de austeridade ditado pela *troika* e afetuosamente abraçado pelo (des)governo do nosso país;

Acreditar que o nosso governo é patriótico e cuida da soberania nacional;⁷

Sustentar que a eleição do Reitor pelo Conselho Geral é feita exclusivamente em função dos méritos dos candidatos, comprovados nas peças e provas exigidas no edital de candidatura; que todos os eleitores (conselheiros)

⁷ A este propósito recomenda-se a leitura do texto "A direita deixou de ser patriótica (1)", da autoria de José Pacheco Pereira. *Jornal Público*, p. 52, 05.07.2014.

as leem e presenciam consciente e objetivamente e votam na escrupulosa observância do conteúdo das mesmas, libertos de quaisquer influências e pressões.⁸

3. Este déficit democrático traz-nos à lembrança a obrigação proclamada por Péricles (cerca de 495/492-429 a.C.), o fundador da democracia ateniense: “Diferenciamo-nos de outros Estados por considerar inútil o homem que fica alheio à vida pública.”

O lembrete de Péricles acorda em nós o vício incorrigível da democracia e autonomia, da participação empenhada e volitiva na *Cidadania Universitária*. Por razões éticas e também funcionais: porque assim nos abeiramos da matriz do nosso ser e das nossas obrigações cívicas e também porque, onde imperam a desconfiança e a estranheza, não são possíveis a interação e o funcionamento harmonioso e advém a desagregação.

Perante isto, quais são a função e a responsabilidade dos académicos e intelectuais na construção e difusão de uma moral incondicional, acima das peias das circunstâncias e dos interesses dominantes? Estão a ser devida e inequivocamente exercidas?

Os universitários e os intelectuais têm o dever de falar e intervir, de assumir o lema de uma pessoa livre: não vender a alma a nenhum bem deste mundo. Estão obrigados a envolver-se com a anulação de um destino decretado como inevitável. Pertencem ao ‘partido do contra’ *o statu quo*, no dizer de Pierre Bourdieu (1930-2002). Incumbe-lhes ser

8 Por exemplo, no edital da candidatura da eleição do Reitor da Universidade do Porto, realizada em 30.04.2014, afirmava-se taxativamente: “O candidato a reitor deve:

1. Ser uma personalidade de reconhecido mérito e com experiência profissional relevante para as funções a exercer;
2. Possuir visão estratégica adequada à prossecução da missão e fins da Universidade do Porto, nos termos dos respetivos estatutos;
3. Ter demonstrada capacidade de promotor de valores humanísticos e científicos num ambiente de colegialidade e inclusão.”

Os candidatos apresentaram um programa de ação e o *curriculum vitae*, e foram sujeitos a uma audição pública pelo Conselho Geral, tendo os elementos deste colocado as questões que tiveram por bem. Apesar do cenário de tipo concursal, a escolha do Reitor foi feita por escrutínio secreto, sem fundamentação das votações.

demiurgos, portadores de atitudes e palavras luminosas e mercuriais, criadoras de circunstâncias equivalentes. São 'ajudadores' situados perto das fontes de incerteza, vinculam-se ao ofício de as procurar esclarecer ou iluminar. Por sua vez, Zygmunt Bauman coloca-lhes o carimbo de 'legisladores e intérpretes': responsáveis pela formulação de normas ou, pelo menos, de interpretações da realidade.

Detêm, portanto, um poder de tipo 'pastoral' (pasto, pastor, pastoreio e sustento), segundo Michel Foucault (1926-1984), em benefício dos outros, recorrentes aos serviços de conhecimento.

Em síntese, assumem uma responsabilidade social e humana, que é a de não fazer de Mefistófeles (*Fausto*, Goethe; *Doutor Fausto*, Thomas Mann), ou seja, de não traírem a sua missão, a si e aos outros.

Assim devia ser. Só que a história, nomeadamente a recente, está cheia de traições dos intelectuais (e dos académicos!). A atualidade é perfeita para eles se redimirem de um passado não honroso. Não se podem calar, nem fazer de conta que não veem, mesmo que o estado da coragem não seja pletórico de energia, porque, alertou Santo Agostinho (354-430), "é melhor andar mancando pelo caminho do que correr fora dele."

4. Foi deste jeito que, em 22 de junho de 2007, tomámos posição inequívoca acerca da *Proposta de Lei do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior*, que o Ministro da tutela submeteu a uma muito fugaz e sorrateira discussão, pouco ou nada refletida e pública, numa ambiência cuidadosamente familiar e quase sigilosa.

O panorama hodierno apresenta-se adequado para abrir a arca das memórias e tirar cá para fora alguns dos comentários que, na altura, nos pareceram avisados e oportunos. O decurso do tempo incumbiu-se de reforçar os receios que então nos assistiam. Não se tratou de profecia, nem tampouco de ato corajoso, mas tão-somente de cumprir o dever cívico de tomar a palavra e usar as palavras para referir aquilo que estava à vista de todos os que quisessem parar e olhar o andamento de um comboio que se preparava para decapitar a Universidade pública. Passamos a transcrevê-los, tal como foram formulados na ocasião.

Primeiro:

A extensão do texto do RJIES é justificável pela circunstância de a lei em causa não visar propriamente uma reforma (melhoria)

do regime existente. A proposta visa, sim, pôr termo a um entendimento da Universidade, da sua idiossincrasia e do respetivo modelo de organização. Ou seja, há nela algo que agora chega ao fim e é posto de lado.

Segundo:

Na proposta de lei estão bem expressos os ‘princípios’ e ‘valores’ que hoje prevalecem numa conjuntura de condicionamento da política pelo mercado. Uma valorização datada e situada de alguns vetores da economia e gestão sobrepõe-se às restantes dimensões, relegando-as para um lugar inferior e até para o esquecimento. Neste ponto, a proposta tem o mérito de ser clara, lógica e coerente.

Terceiro:

A nomeação do Reitor por um Conselho Geral expressa bem a matriz conceptual que perpassa a proposta de lei.

Este processo tem certamente vantagens, à luz exclusiva dos focos da economia e gestão em moda. Todavia, encerra desvantagens e perigos que não podem ser ignorados. Ao decorrer muito distante da comunidade académica, favorece o divórcio e alheamento desta em relação a um assunto que devia merecer a sua melhor atenção e interesse.

Acresce que o Reitor não é mais responsável perante a Universidade, mas apenas efetivamente perante o Conselho Geral, vendo por isso – que estranho paradoxo! – o seu poder diminuído, fragilizado e condicionado por tal órgão, sem poder contar com o respaldo e a cumplicidade da comunidade académica.

A tradicional eleição do Reitor por um colégio eleitoral representativo da diversidade do corpo universitário conferia-lhe mais legitimidade, apreço e sintonia junto deste. Ao invés, a proposta de lei torna o Reitor estranho à comunidade académica; consagra a supremacia do Conselho Geral e a subalternidade e dependência do Reitor.

Quarto:

Há outra dúvida que a criação do Conselho Geral, a sua mais que provável composição e o processo de escolha do Reitor legitimam inteiramente. Tudo aponta para que doravante as Faculdades

não tenham todas as mesmas possibilidades, nem reais nem formais, de assegurar a sua representatividade institucional nos órgãos da Universidade. Aquilo que vigorou até ao presente vai cessar de maneira inexorável.

O ambiente de exaltação e veneração da tecnologia e das bitolas económico-financeiras, tão enfatizado e triunfante nos dias de hoje e transposto para a Universidade pela lei em apreço, é altamente propício a gerar filhos e enteados, a favorecer os fortes e poderosos e a desconsiderar os restantes.

Dito de outro modo, as Faculdades não vão continuar a ter o peso que agora ostentam, nem vão contar com a mesma consideração; natural e funcionalmente as hierarquias vão impor-se da forma mais dura e crua. As tentações e manifestações de hegemonia têm terreno fértil para medrar.

Tudo isto significa que fica criado o perigo real de se estabelecer um clima de desconfianças, divisões, afrontamentos e suspeições e que a Universidade pode vir a confrontar-se, a breve trecho, com tendências, atitudes e factos de quebra de unidade, de fraturas e desagregações, de cisões e coisas afins.

Quinto:

Poderá retorquir-se que não há razões para temores, porquanto este modelo conhece sucesso noutras paragens. Porém, um modelo não pode abstrair do seu ambiente original e natural e ser transplantado, sem as necessárias adaptações, para um contexto cultural e socialmente muito diferente.

Saliente-se ainda que a atuação do governo no tocante à implementação do Processo de Bolonha e a justa preocupação em relação à legislação que está para vir não diluem as dúvidas, nem inspiram confiança.

5. Repete-se, as considerações atrás expostas são transcritas do documento enviado ao Magnífico Reitor da Universidade do Porto, em 22 de junho de 2007. De então para cá confirmou-se que não eram infundadas a perceção e a sinalização dos descaminhos que elas denunciavam. Bem pelo contrário.

Digamo-lo, sem quaisquer floreios ou rodeios de linguagem: o RJIES é *produto de uma engenharia antidemocrática, burocrática e*

destrutiva. Autojustifica-se como uma *autocracia e tecnocracia de 'sábios' e soberanos absolutistas*, que outorgam a si mesmos o privilégio 'natural' de ostracizar os 'peões de brega' que não sabem das lides gestórias e são apenas ruído perturbador do bom e mercadológico desempenho da gestão universitária.

O RJIES, além de colocar a Universidade pública portuguesa no colo da ideologia neoliberal, das respetivas orientações e receitas, criou as condições para o curso do absolutismo, autoritarismo, centralismo e voluntarismo iluminados; e elas foram, aqui e ali, aproveitadas para cortar ou reduzir à expressão mínima a dimensão daquilo que é fundamental na democracia.

Mais ainda, as putativas (que termo tão estranho, porém inteiramente ajustado!) 'reformas', impostas ao povo português pela gélida crueldade da gadanha e seitoria mercadológicas, adentraram a Universidade, contando com o apoio entusiástico de vários Reitores, alguns mais, outros menos, gratificados com a figura de capatazes. Esta acusação atinge intencionalmente o CRUP - Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas, que se transformou numa ortodoxia do autismo, muito semelhante ao diretório da União Europeia. Está na hora de requerer aposentadoria, porquanto fala em nome das Universidades, conferindo foral de genuína representatividade à opinião de Reitores não eleitos por elas, mas escolhidos por Conselhos Gerais que estão longe de representar a comunidade académica.

Não é verdade que o RJIES está inquinado de uma visão ideológica, louvaminhada por vários poderes e interesses, que retira autonomia à Universidade, tem em baixo conceito os académicos e coloca ela e eles sob uma tutoria alheia?

(A confraria do mercado e dos negócios montou e sustenta um coro da 'eficácia', do 'empreendedorismo' e 'produtivismo', do 'economês', 'financês' e 'utilitês', que integra solistas avençados e esganiçados nos *media* e conta como apoiantes administradores universitários e os seus amos governamentais. Todos se exibem muito sintonizados a cantar a ladainha de que o professorado é a raiz de uma pretensa ineficiência da universidade e de que, por conseguinte, ele precisa de ser tutelado por representantes de entidades externas. Escamoteiam relevantes estudos internacionais demonstrativos de que a gestão privada não é mais eficiente do que a gestão pública e de que a

privatização de serviços públicos conduz a uma baixa da qualidade.

Estes propagandistas não se cansam de impingir como produto louvável a situação a que chegamos: vivemos o desalento, o desencanto e a insatisfação perante um mundo e uma universidade que já não oferecem nada; só vendem.)

Não é verdade que os Reitores eleitos ao abrigo do RJIES têm falta de legitimidade democrática, não podem exibir a garantia de representar a vontade maioritária da academia e alguns deles muito provavelmente não estariam investidos no cargo, se a eleição fosse incumbência de um colégio genuinamente representativo da comunidade académica? Há algum exagero nesta acusação?

É falso o posicionamento de que alguns dos onnipotentes Conselhos Gerais, impostos pelo RJIES, em vez de serem órgãos ocupados em zelar pela orientação, coesão e mobilização da Universidade, têm sido instrumentos de fratura, de instabilidade e tensão? Quem quiser, faça o favor de proceder a um desmentido! Mas antes dê-se ao cuidado de realizar um estudo sobre o real alcance do contributo dado às instituições de ensino superior pelos Conselhos Gerais, nos anos que levam de funcionamento.

Com o RJIES, a Universidade perdeu autonomia e independência face aos poderes e às corporações de interesses, abdicou de uma parcela assaz significativa da sua missão perante a sociedade, reduzindo esta à dimensão do mundo das empresas e negócios. Caiu no controlo de forças que não controla.

Ademais, pode chegar-se a um ponto em que venha a confirmar-se, mais uma vez, o ditado popular: *O feitiço vira-se contra o feiticeiro*. O que é que isto quer dizer?

Quer dizer muito simplesmente o seguinte: a incontida volúpia de destruir a solidez da organização tradicional da Universidade, de esvaziar de competências e marginalizar as Faculdades e os seus órgãos, levou a centralizar o poder numa cúpula formada pelo Conselho Geral e pelo Reitor, a atribuir ao primeiro responsabilidades superiores às do segundo e a tornar este um mero executor das ordens dimanadas daquele.

Esta interpretação não é fruto da imaginação; ela estriba-se numa ponderação atenta das atribuições que se encontram expressamente exaradas em normativos legais. Se o Conselho Geral reivindicar o exercício efetivo dos poderes que lhe estão consignados, ao

Reitor restará desempenhar um papel de ridícula secundarização: a de mero cabo de ordens!

Em síntese, o RJIES dá indisfarçada guarida a um sistema ideológico e coercivo sobre a Universidade, redigido por alinhamentos com visões radicais de economia e de gestão empresarial. Perante isto, apelamos à comunidade académica para que se erga com o propósito de obviar os excessos de controlo e os défices de representação democrática de que o dito regime enferma a olhos vistos; e seja porta-voz, junto do ministério da tutela, da necessidade de modificação do RJIES. Mobilizemo-nos e exijamos a sua inadiável revisão!

3 Erosão da representatividade

1. Este problema insere-se no vórtice da crise do país e da Universidade.

A erosão da representatividade dos cidadãos pelas instituições políticas (Assembleia e Presidência da República, Governo e partidos políticos), que supostamente a deviam assegurar, é hoje um dado incontestado. Promessas eleitorais não cumpridas, adoção de políticas não sufragadas em eleições, propaganda enganosa, anestesia, desprezo, condicionamento e manipulação das consciências – tudo isto ajuda a compor o retrato de um povo abandonado à sua sorte, obrigado a gerir, por sua conta e risco, a angústia e insegurança do presente, a desconfiança e receio do futuro.

Idêntica erosão encontra-se na Universidade. Os anos da gestão sob a vigência do RJIES e do Conselho Geral, goste-se ou não de ouvir ou ler isto, foram marcados pela ascensão de posições antidemocráticas. Há criaturas convencidas de que, por terem sido eleitas ou escolhidas (por órgãos de insuficiente representatividade), gozam, para implementar o seu plano estratégico, da ‘faculdade’, do poder ou livre arbítrio de tomar as medidas que entenderem, mesmo que sejam de duvidosa legalidade à luz do Estado de Direito e atoplem os princípios que um indivíduo complicado e desassossegador, chamado Kant, nomeou ‘imperativos morais’.

Sentem-se ‘chefes’ e ignoram que o essencial da democracia é

o voto e a lei; e que não basta o voto, nem só a lei, há algo mais a respeitar. A democracia não é uma formalidade; é uma prática com materialidade. Cuidam que a governação pode ser feita, segundo os apetites, os interesses, as ideologias e as preferências pessoais, sem qualquer peia cultural, civilizacional, ética, legal e social, sem entraves, ou seja, de forma antidemocrática e pouco ‘universitária’. E não têm qualquer reбуço em implementar medidas, recorrendo à contagem de espingardas.

Este cenário ordena que se declare em alto e bom som: o método de governo arrogante e impositivo não é curial e digno da Universidade; esta exige outro mais humilde, mais dialogal, mais transparente, que procure o consenso e respeite a liberdade e a votação em todos os níveis da estrutura.

Mais, por força de um RJIES urdido objetivamente em função das lógicas e dos interesses de controlo, orientação e poder de determinados grupos, acrescentando as modalidades de implementação casuística do dito regime, a representatividade dos atores da Universidade pelos órgãos de cúpula está deveras debilitada. O alheamento da maioria em relação aos assuntos fulcrais é a consequência inevitável e manifesta; seria extremamente grave e deplorável que ele corresponda a um *‘dano colateral’* ansiosa e intencionalmente arquitetado e almejado.

Sustentar que não há condições para modificar a situação e que ela deve continuar como está, equivale a querer tapar o sol com a peneira!

Em verdade, o Reitor, eleito por um Conselho Geral com a composição do atual, não é democraticamente Magnífico; apresenta carências de legitimação e de representação democráticas da Universidade e vê-se colocado numa posição de debilidade, de estranheza e exterioridade em relação a ela. Com efeito, ele é escolhido por um colégio deveras escasso, que não contém representantes da maior parte das Faculdades. Além disso, é bem provável que a maioria, ou pelo menos um número muito significativo de membros da comunidade universitária não conheça sequer o seu nome.

Este modelo de eleição e de composição do Conselho Geral é mal copiado e importado de um quadrante pautado por uma ética protestante, dissemelhante do que acontece num país latino, como é o caso do nosso. Lá, qualquer candidato a Reitor, que se abeirasse de

um membro do Conselho Geral solicitando o seu voto, seria imediatamente excluído da eleição. Entre nós não é assim: um órgão desta natureza funciona em circuito fechado e é passível de ser propenso ao tráfico de influências; a probabilidade de isto suceder é tanto maior quanto menor for o número de integrantes do organismo. Por isso, se ele for para manter e houver uma genuína vontade de que cumpra a função eleitoral acima da suspeita, então o número dos seus membros tem que ser significativamente aumentado.

Quanto aos cooptados, eles têm que ser conhecedores das circunstâncias e problemas da Universidade, das ansiedades e sensibilidades da comunidade académica; estar à altura da correspondência solicitada e não ser portadores de mais nenhuma incumbência. A cooptação deverá ater-se às provas dadas neste capítulo.

Estiquemos a corda até onde ela permite, tendo bem presente este dito sobejamente conhecido, inteiramente aplicável ao que sorrateiramente se vai entranhando na Universidade a ponto de chegar o dia em que já não se estranha: *Quem adormece na democracia, acorda na ditadura!*

Nas provas e concursos académicos não há votações secretas; os votos são assinados e fundamentados. Ao ser introduzido no perímetro universitário, o Conselho Geral devia estar vinculado a um normativo idêntico em atos como os de examinar e votar os documentos e prestações elencados no edital da candidatura a Reitor. Lá isso devia! Porém, o legislador 'distraiu-se'; só assim, por dormente distração, se compreende que ele não tenha contemplado aquela tão salutar norma de procedimento.

Não se venha contrapor, alegando que, por regra geral, a eleição dispensa a justificação do voto. A colocação de palas legalistas nos olhos não colhe, não tem cabimento aqui; escusam de a ostentar. E porquê? A escolha do Reitor reveste, no atual figurino processual, outros contornos. Ela apresenta-se como um concurso formal, sendo o resultado apurado com base na apreciação dos requisitos exigidos aos candidatos e das provas por eles prestadas. Os requisitos e as provas, repete-se, são tornados públicos mediante um edital. Mais, a audição dos candidatos é aberta à presença da comunidade, e inclui perguntas e respostas. Coerentemente esta opereta não pode ser 'só para inglês ver' ou para 'jogar ao faz de conta'!

Isto, sim, requer melhoria 'reformista', para obstar liminarmente

qualquer suspeição. Ou será que é defensável dispensar o Conselho Geral da demonstração explícita, inequívoca e convincente de idoneidade e transparência num processo de tamanha relevância para a Universidade? Alguém tem medo dela? Não terá aplicação aqui o conhecido aforisma “à mulher de César não basta sê-lo; é preciso parecê-lo”⁹

A eleição do Reitor era muito bem concebida e conseguida pela assembleia eleitoral, genuinamente representativa dos corpos da Universidade, que o RJIES abateu e substituiu pelo Conselho Geral. Entregue a este órgão, a eleição é um ato híbrido; é uma mescla de escolha e nomeação. Acresce que, não sendo eleito, nem avalizado e avaliado pela comunidade académica, ele não responde perante esta, mas apenas perante o Conselho Geral.

2. A entrega de poderes de direção e da eleição do Reitor ao Conselho Geral constitui uma afronta grosseira e ultrajante da Universidade, atentatória da honorabilidade dos seus membros, em especial dos docentes. O CRUP e os seus Reitores erguem amíúde a voz, sob o pretexto da restrição da autonomia pelo governo, dizendo que ela é pedra basilar da boa administração universitária. Estranhamente nunca a levantaram contra o roubo da parte mais simbólica e substancial da autonomia da Universidade. Talvez por não terem lido Pierre Bourdieu: “O poder simbólico é esse poder invisível, o qual só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem. Poder quase mágico, que permite obter o equivalente daquilo que é obtido pela força (física ou económica), só se exerce se for reconhecido, quer dizer, ignorado como arbitrário.”¹⁰

Quão triste é ver uma instituição, que devia ser casa do espírito livre e vigilante, colonizada e comandada por outras ordens de interesses! Quão antidemocrático é ter um Reitor eleito pelos votos de quem não pertence à Universidade e dos que nela são precários e passam a correr em direção à tão almejada e compensadora carreira

9 Não se confunda o meu posicionamento com falta de ‘respeito’ a um órgão como é o Conselho Geral. Está na moda invocar o ‘respeito’ das instituições como um método de imposição do *statu quo* e das limitações de liberdade, assim como de perpetuação de abusos e privilégios inaceitáveis.

10 Pierre Bourdieu, *Memória e Sociedade*. Lisboa: Difel, 1994.

política, quando a maioria dos seus membros, se lhe fosse permitido, faria outra escolha!

Não se contesta a existência de um Conselho Geral. Mas... com outro cariz, sem aquela função eleitoral e sem incumbências governativas! Seria um órgão de conagração da Universidade com o país, a cidade e a região, de composição algo diferente da atual, embora incluindo personalidades do entorno cultural e social, tal como se regista no ordenamento vigente.

Com a sua intermediação, a Universidade avivaria o relacionamento com o contexto local, regional e nacional, o compromisso cívico e ético, imanente à sua missão de ensino, de produção de ciência e conhecimento e à formação de quadros com valia profissional e socialmente reconhecida.

A atividade da Universidade ficaria a ganhar se despertasse o interesse e contasse com o acompanhamento e o conselho avisado, empenhado, crítico, atuante e interventivo de parceiros externos, sejam eles pessoas ou instituições. As suas portas querem-se abertas aos pais dos jovens que a frequentam ou anseiam frequentar. Tais personalidades e entidades deveriam ser vistas como aliados e coadjuvantes na edificação e multiplicação da sua obra e do seu reconhecimento, avaliadores e certificadores da adequação dos fins e processos escolhidos, advogados e conselheiros dos caminhos e rumos seguidos, embaixadores e divulgadores da credibilidade das metas e realizações conseguidas.

3. Impõe-se exarar um balanço pontuado no tocante ao item que temos vindo a apreciar:

No caso da Universidade do Porto, digamo-lo por amor da verdade, o comportamento do seu primeiro Conselho Geral configura a exemplificação eloquente de um desastre, que urge ponderar. Os cooptados foram, em várias tomadas de decisão e na adoção de diversas medidas, correias de transmissão da ideologia do RJIES, voltaram deliberadamente as costas a necessidades vitais e a problemas cruciais da Universidade, deixaram-se instrumentalizar para a criação e agudização de conflitos e tensões, ignoraram ou desconsideraram as aspirações e o profundo pulsar e sentir da comunidade académica.

Independentemente da respeitabilidade académica e pessoal dos seus membros, o Conselho Geral detém um poder deveras desproporcionado e questionável; carece de controlo, não responde perante qualquer instância e subtrai-se ao escrutínio dos seus eleitores.

Não é despicienda esta asserção: o método de eleição do Conselho, estabelecido no RJIES, assegura às Faculdades de maior dimensão mais possibilidades de ordenamento da Universidade, de lhe determinar a configuração, a orientação e o rumo, bem como de designar um Reitor com perfil ajustado ao serviço dessa agenda. Tudo quanto não pertence ao universo da engenharia, das biotecnologias, da medicina e economia é, em regra, uma carta fora do baralho. Nesta conformidade, deve ser definida uma quadratura legal que acolha a representação de todas as Faculdades no Conselho Geral.

4 Conclusão: Necessidade de tocar os sinos a rebate

A comunidade académica não pode curvar-se perante os druidas da escuridão. Tem que se sobressaltar, soerguer-se e rasgar a capitulação, desmascarar a farsa posta em cena, mobilizar-se sem descanso e extirpar do RJIES o quisto maligno do Conselho Geral, porquanto este órgão, com os poderes que lhe estão outorgados, ameaça os fundamentos e os fins supremos da Universidade. Tem que soltar um grito enérgico de protesto sobre o território da indiferença, do conformismo e do silêncio, levar até ao fim e às últimas consequências a sua pronúncia de indignação. De cabeça erguida e refrescada pela aragem suave e inebriante da dignidade e liberdade.

1. É urgente pôr termo ao evangelho do *New Public Management*, que levou a deslocar o poder da Universidade: das mãos dos docentes passou para os gestores e para os *stakeholders*. Em abençoada e santa aliança com a implantação de uma burocracia concebida para consumir fins ideológicos mais ou menos manifestos.

Gritemos e uivemos: A visão managerialista não pode sobrepor-se à visão académica, sob pena de se cair numa perversão! Não é do interesse da Universidade que ela e os académicos sejam dirigidos

e geridos por *'missionários'* de uma cartilha controlista e centralizadora, como se os primeiros fossem suspeitos e incompetentes para gerir a coisa universitária e os segundos estivessem dotados de uma competência sobrenatural para a dirigir, sem a conhecerem por dentro. Ora isto está a acontecer, nomeadamente através do Conselho Geral.

Mais, importa colocar a gestão ao serviço das funções académicas e não o inverso. E retornar ao basilar e fundamental, renovar e valorizar a qualidade da docência, terminar o discurso de desvalorização do ensino, das aulas magistrais e presenciais.

A gravidade da situação obriga a renovar e tornar bem audível o grito de Philip Altbach: *It's the faculty, stupid!*

Com este grito, Altbach pretendeu significar que nenhuma Universidade cumprirá, de modo elevado, a sua missão, sem pessoal académico bem qualificado, motivado e empenhado. Nenhum currículo, por mais inovador que se apresente, irá produzir bons resultados sem professores categorizados, com uma situação laboral estável e com salários decentes.

Lamentavelmente, o ensino superior a nível mundial tem concentrado os investimentos nos edifícios, laboratórios e similares, à custa do desinvestimento nas pessoas que fazem as instituições de referência e sucesso. Até os aduladores dos *rankings* incorrem nesse erro! Com efeito, para os *rankings* as instalações não são o filão de ouro mais importante de uma Universidade; são a notoriedade e produtividade dos académicos, o sucesso profissional dos seus estudantes.

Contudo, a avidez e a propensão para exhibir números esquecem-se das pessoas, das suas legítimas aspirações, do seu bem-estar e dos seus direitos.

2. No passado, os académicos poderiam não ser bem pagos, mas desfrutavam de uma boa dose de autonomia, bem como eram donos do seu tempo; e tinham voz ativa na condução da Universidade. Este panorama tem vindo a mudar: o professorado perdeu a sua autonomia e é obrigado a fabricar e fornecer estatísticas e relatórios e a prestar contas, a toda a hora, dos passos dados e dos atos praticados, gastando nisso esforço, tempo e energias que tanta falta lhe fazem para a realização de coisas bem mais gratificantes.

Vê-se submetido a deprimentes sistemas de avaliação e fiscalização, que se assemelham aos métodos de observação e vigilância do ‘panóptico’ usado por um Estado avaliativo, disciplinar, policial, prisional e punitivo.¹¹

Há que encarar esta enorme perda portadora de consequências e implicações trágicas: a burocracia apoderou-se das universidades e estas deixam-se, pouco a pouco, enlear pelos braços controladores e tentaculares de entidades e forças externas. Também por esta via, a Universidade entrou na noite, sem saber quando começa o dia.

Tudo isto corrói o *ethos* e o conceito de comunidade académica, além de estreitar o seu espaço e liberdade de ação: o direito de participação na governação institucional, de escolher os respetivos protagonistas, tem sido restringido a passos largos. O poder dos professores diminuiu acentuadamente nesta conjuntura crepuscular.

Precisamente por isso, Altbach convida os académicos de todo o mundo a soltar o grito: *It’s the Faculty, stupid!* Incita-os a sacudir o jugo e a recusar a aguilhada do império burocrático e do Conselho Geral (no tocante à eleição do Reitor e à sua preponderância na governança da Universidade), a reclamar uma carreira académica valorizada e a abertura de quadros de professores, capazes de atrair, estimular, manter e premiar jovens talentosos, condizentes com as exigências da missão universitária.

Este grito não visa trazer de volta os dias de autonomia irrestrita e deficiente avaliação do trabalho académico; mas reivindica formas de valoração consentâneas com os vetores axiais da função docente, rejeita categórica e liminarmente o aviltante ferro do policiamento, do aprisionamento e da sujeição a práticas de humilhação, punição e vexação. Almeja fundamentalmente renovar a admiração e a

11 O ‘panóptico’ é um modelo de arquitetura prisional, criado por Jeremy Bentham (1748-1832), filósofo e jurista inglês, que possibilitava a vigilância total sobre os presos por uma só pessoa e a partir de um único posto de observação. Michel Foucault (1926-1984) viu nele a fórmula, a inspiração e o paradigma da ‘*sociedade disciplinar*’ em que se transformou ou deseja transformar o governo liberal, melhor dizendo, neoliberal. O ‘*panoptismo*’, duramente exercido e repudiado por George Orwell (1903-1950), expressa o fito de reduzir o número dos que exercem o poder, ao mesmo tempo que multiplica o número daqueles sobre os quais é exercido. Corporiza o intuito de compensar a ausência e a destruição do Estado com a disseminação de mecanismos de disciplina e de controlo de tudo e todos e por toda a parte, destinados a ‘*vigiar e punir*’. Digam-me que a Universidade não está a ser metida nessas varas!

atração da vida académica e acordar os governantes, os fervorosos reformistas, as autoridades ditas (ou mascaradas) universitárias e os oráculos dos meios de comunicação social para o facto de que os docentes são o fuste e pilar central do ensino superior.

Desiludam-se os seus detratores, maledicentes e opositores: a desconsideração da centralidade e o descaso e menoscabo da dignidade e honorabilidade dos professores não elevarão a qualidade nem a produtividade da Universidade. O oposto é que é o verdadeiro: os docentes são a raiz do sucesso sem precedentes do ensino superior.

Como aconselhou Amanda Goodall com toda a propriedade, temos que libertar a Universidade da insensibilidade e da insanidade dos burocratas, contabilistas e gestores que se instalaram no seu comando e matam nos docentes os genes da dedicação, da motivação e paixão, da inovação e criatividade.¹²

No centro da agenda da Universidade, conclamou, não há muito tempo, Catharine Drew Gilpin Faust, Reitora da Universidade de Harvard, urge colocar as questões do ensino e da formação. E as que se relacionam com a reabilitação e dignificação da docência e dos professores.

Nesta conformidade, aqui fica a proclamação: *É a Faculdade e não o Conselho Geral, estúpido!* Ela requer adesão e renovação do nosso compromisso e empenho. Por favor, oiçam-na, ampliem-na e alistem-se no desafio e na campanha que ela propõe!

12 Amanda Goodall, Creative vs accounting, *Times Higher Education*, 22 de março de 2012.

3

Gestão Universitária: contradições entre privado e público

José Dias Sobrinho¹



Nada se edifica sobre a pedra, tudo sobre a areia, mas nosso dever é edificar como se fora pedra a areia... (Borges, Evangelho Apócrifo, nº 41)
Basti em hommes, non en pierres (François I, 1530, sobre a Escola dos Leitores Reais).

Resumo: Este artigo trata de contradições entre duas concepções de universidade prevalentes no Brasil desde a década de 1990. Uma, que corresponde ao modelo ainda hoje predominante nas universidades privadas e em certos aspectos de instituições públicas, será denominada *universidade operacional* (Chauí, 2001: 189). A outra concepção, que respeita os princípios da educação como bem público, foi explicitada neste artigo mediante a apresentação de uma experiência de gestão democrática realizada na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), com destaque ao processo de avaliação institucional levado a cabo entre 1990 e 1994.

Palavras chave: Universidade, gestão universitária, gestão empresarial, gestão democrática, avaliação institucional.

1 Contexto neoliberal da universidade operacional

Um novo modelo de civilização fundado sobre a economia global e informacional vem sendo imposto a todas as dimensões da

¹ Professor titular do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade de Sorocaba. E.mail: jose.sobrinho@prof.uniso.br

vida humana, notadamente desde as duas últimas décadas do século passado. Países, organizações, instituições, indivíduos, quase nada e quase ninguém estão imunes às determinações econômicas, ideológicas, políticas e culturais do neoliberalismo do atual momento do capitalismo. Esse novo senso comum geral destruiu boa parte das velhas estruturas civilizacionais, tanto em aspectos práticos da vida, como as transformações no mundo do trabalho, da produção e do consumo, quanto no campo da moral, dos costumes e dos sentidos da existência humana. Não apenas os meios se transformam. O mais fundamental é a transformação dos significados das finalidades (dos objetivos, das missões ou dos fins).

Uma das mais notáveis mudanças de finalidades vem ocorrendo na educação; de modo especial, na educação superior, pois aí se produzem conhecimentos e se formam indivíduos. O que há de especial nisso é que os conhecimentos são hoje importantes ativos econômicos e a formação se reduz a preparação de mão de obra. O novo modelo civilizacional imposto pelo neoliberalismo precisou reformar as antigas instituições e os velhos organismos, ou mesmo criar outros com novas características de atuação e finalidades. Essa nova conjuntura produziu importantes formas de desorganização nas relações entre estruturas tradicionais. Na lógica neoliberal, eficiência e produtividade necessitariam da diminuição do estado (e conseqüentemente, do governo central) e desregulação e flexibilização do mercado (ou das relações entre produção e consumo). O universo ideológico e prático do lucro e do individualismo possessivo ganhou forte protagonismo no mundo contemporâneo.

As mudanças que o neoliberalismo vem produzindo no campo educativo apresentam muitos matizes. Terminologia, conceitos, percepções e expectativas distintas dos diversos atores (professores, estudantes, pais, políticos, empresários, sindicatos e associações profissionais) constituem um campo complexo em que não há consensos absolutos. Mas, em que pese as contradições, podem-se destacar sentidos dominantes e tendencialmente globais que apontam para importantes diferenças da educação neoliberal destas últimas três décadas e meia com relação às formas e crenças básicas do liberalismo.

De um modo ou de outro, todas as mudanças impostas pelo neoliberalismo estão produzindo fortes impactos na educação supe-

rior. A abertura dos mercados e a liberalização do comércio fornecem as bases para a segurança jurídica e alimentam a ideologia da educação como produto comercializável, inclusive sem as barreiras das fronteiras físicas entre países e mercados. A redução do estado promovida pela economia de mercado e a presença das intervenções governamentais mais limitadas aos resultados e desempenhos favorece os processos de privatização e a crença da supremacia do privado sobre o público. A glorificação do mercado livre justifica as políticas e programas que diminuem a participação estatal em gastos dos serviços sociais e os entrega às iniciativas privadas, inclusive fazendo crer que estas são mais eficientes. A ideologia neoliberal trata de convencer que educação, saúde e outras áreas de interesse público, se privatizadas, são mais eficientemente resolvidas.

A economia de mercado não tem produzido os frutos prometidos, se pudéssemos considerá-la somente do ponto de vista exclusivamente econômico. Ao contrário, as crises de fundo econômico brotaram e ainda irrompem em vários países do mundo, inclusive nos centrais, acarretando graves problemas de ordem política e social e conflitos em todos os níveis. Dos pontos de vista social e econômico, em muitas partes do mundo, aumentaram as brechas entre ricos e pobres. Mas, diferentemente dos fracassos econômicos, a ideologia neoliberal viceja amplamente. Já há algumas gerações de jovens que cresceram imbuídos *naturalmente* das crenças e dos comportamentos que constituem o senso comum neoliberal e que passaram a ocupar postos de prestígio nos círculos da administração, da indústria e do comércio, da política e dos meios de comunicação, da educação formal e informal. Enfim, muitos dos jovens que nasceram e cresceram sob o domínio do modelo neoliberal se destacam em diversos setores econômicos e em distintas estruturas sociais.

Na universidade, o neoliberalismo engendrou um novo *ethos*, com transformações na gestão, nas práticas pedagógico-científicas, nas relações interpessoais, nos contratos de trabalho, nas relações com a sociedade e com as agências governamentais etc. Não se trata apenas de alterações relativas aos meios e práticas: fundamentalmente, são transformações que atingem frontalmente os objetivos, missões e finalidades da educação superior. De instituição de formação integral do ser humano, a universidade tende a ser instrumento do mercado. De instituição autônoma e livre para criar e criticar

de acordo com os princípios públicos e os valores superiores da humanidade, desloca-se para a funcionalização dos interesses mercadológicos e individualistas que sustentam o *capitalismo acadêmico*.

O enfraquecimento das políticas públicas e as iniciativas de desregulação da educação superior têm presença dominante desde o início da década de mil novecentos e oitenta. Thatcher e Reagan são dois artífices fundamentais dessas mudanças que se impuseram como instrumentos poderosos do neoliberalismo. Gestão eficiente e gerencialismo passaram a ser expressões de alto conteúdo ideológico. Participação da comunidade, permitindo mais possibilidades de escolha por parte dos consumidores, introduziu um elemento de mercado ao substituir a ideia de política pública por iniciativas inspiradas na gestão empresarial. A lógica amplamente difundida é a seguinte: não importa quem provê, importante é que haja liberdade de escolha para o consumidor dos serviços educacionais. Para isso, quanto mais e diferenciados provedores, mais leques de opção haveria. Fato é que a adoção desse modelo introduziu altos níveis de competição nos sistemas educativos. Coerentemente, a competitividade é ideologizada como fator de eficiência, eficácia e produtividade.

A exigência de eficácia, num quadro de forte competitividade, requer gestão eficiente. E a ideologia trata de propagar que a gestão tal como praticada no setor privado é mais eficiente e, até mesmo, instrumento de equidade. O mercado funciona como um juiz neutro entre interesses contraditórios, dando ganho de causa à competência, à eficiência e à eficácia, supostamente mais apropriadas pelas instituições privadas. Essas mudanças produzem, de um lado, maior desresponsabilização do estado no tocante à oferta de oportunidades e diminuição dos investimentos no sistema educacional. Por outro lado, aumentam as responsabilidades das comunidades locais, dos gestores, professores e estudantes. Os estados estimulam a ampliação do provimento principalmente privado, concedendo maior liberdade de criação e gestão das instituições e cursos, mas controlando os resultados e desempenhos por meio de vários instrumentos de regulação, comparação e avaliação de larga escala, em nível nacional e internacional.

A ideologia, para tornar-se hegemônica, precisa ter o apoio de poderosos operadores. No caso do neoliberalismo, dos mais importantes são os organismos internacionais: Banco Mundial, Organização

para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, Organização Mundial do Comércio etc. Num conhecido documento de 1994, o Banco Mundial (adaptando para a educação superior recomendações mais gerais do Consenso de Washington), preconizava, entre outras coisas: redução do investimento público; incentivo à privatização para aumentar a equidade; defesa da comercialização da educação superior; supremacia de aspectos comerciais sobre os educacionais. Além disso, esse documento alinhava-se às propostas da OMC de considerar a educação como uma *commodity* à qual se aplicam as facilidades e leis do comércio internacional (Banco Mundial, 1994).

Ganha destaque a questão da gestão: há que ser eficiente, à maneira da gestão empresarial. Sem responsabilidades maiores com a sociedade, sem levar em conta a secular autonomia e as liberdades acadêmicas, sem outra missão além da satisfação do cliente e os ganhos de competitividade, pressupostos do lucro.

De acordo com Neave, as dificuldades econômicas do início da década de 1980 produziram respostas que passaram a ter dois componentes essenciais: o *estado avaliador*, que reformula as relações entre educação e governo, e um segundo que se refere às relações entre educação e sociedade. Diz Neave que esta segunda dimensão é uma “tentativa de impor uma forma determinada de *ética competitiva*, definida desde o exterior, como a força impulsora primordial do desenvolvimento institucional e, portanto, do sistema” educacional. (Neave, 1988: 7–8, apud Whitty, Power, Halpin, 1999: 55). Ao estado avaliador não importam muito os processos, e sim os resultados, em conexão com os objetivos da economia.

No campo educacional, ocorre um deslocamento das finalidades sociais para as demandas do mercado, coerentemente com a passagem do *estado de bem-estar social* para o *estado neoliberal*. Esse deslocamento exige mudanças nas estruturas administrativas das instituições. O compromisso com o bem-estar dos indivíduos e com os valores democráticos da sociedade cede lugar para um tecnicismo supostamente neutro. Adquirem protagonismo os executivos e gestores. Estes devem ser capazes de levar as instituições a darem as respostas requeridas pelo mercado e de corresponder aos mecanismos de controle postos em ação pela administração central.

A racionalidade técnica substitui os valores da solidariedade e da cooperação pela competitividade e a valorização do indivíduo.

Em vez do cidadão, o cliente. Não a formação, e sim a funcionalização econômica. No lugar dos valores sociais e do interesse público, assumem protagonismo o eficientismo e a relação custo-benefício, base do conceito de eficácia. Mesmo a colegialidade, quando ocorre, se assemelha mais a mecanismos impostos que propriamente colaborativos, não reconhecendo que a construção do sujeito e dos processos cognitivos são essencialmente sociais e públicos.

Se, no passado, a educação superior cumpria um papel importante na reprodução das relações de poder segundo os interesses das elites, no neoliberalismo ela se transforma em produtora de força de trabalho e assume prioritariamente a função de capacitação de mão de obra para o mercado. O mais importante a observar a esse respeito é que, segundo a lógica neoliberal, essa preparação para o trabalho, para a maioria dos futuros empregados, não deve ir além de um adestramento técnico que não ofereça ao aprendiz as condições para o exercício de críticas e de autoavaliação dos processos laborais a que está submetido.

A partir dos anos oitenta do século passado, universidade e as demais instituições de educação superior, especialmente as de caráter explicitamente lucrativo, passaram a adotar em suas organizações e administrações o modelo das empresas comerciais. Isso significa, segundo esclarece Marilena Chauí (2001: 56), que elas têm “o rendimento como fim, a burocracia como meio e as leis do mercado como condição”. Vale a pena explorar um pouco mais os argumentos apresentados por essa autora.

Com base em livro de Michel Freitag (*Le naufrage de l'Université*, Paris, La Découverte, 1996), Chauí (2001: 187) desenvolve a distinção entre *organização social* e *instituição social*. A organização social define-se pela prática da instrumentalidade: “está referida ao conjunto de meios (administrativos) particulares para a obtenção de um objetivo particular”. Suas “estratégias são balizadas pelas ideias de eficácia e de sucesso no emprego de determinados meios para alcançar o objetivo particular que a define”. Continua Chauí: “Por ser uma administração, é regida pelas ideias de gestão, planejamento, previsão, controle e êxito”. Portanto, a organização é autorreferente, voltada para si mesma. Só lhe interessam a eficácia, o lucro, o sucesso em termos particulares, e não os objetivos sociais. Pertence à categoria da rivalidade, não do bem comum. É movida pela competitividade,

não pela solidariedade. Distintamente, uma instituição social, diz ainda Chauí (2001: 187) inspirada no texto de Freitag, “tem a sociedade como seu princípio e sua referência normativa e valorativa”.

Obviamente, como em outras épocas, as transformações que vêm ocorrendo na educação superior guardam forte relação com as mudanças da sociedade em geral. Neste último meio século de que estou falando, as mudanças da condição de instituição para a de organização estão intensamente vinculadas ao processo de acumulação capitalista. A passagem de uma condição à outra na educação superior brasileira recebe um primeiro forte impulso na reforma de 1968, sob determinação do governo militar. Chauí marca as três etapas dessa mudança: “Numa primeira etapa, tornou-se *universidade funcional*; na segunda, *universidade de resultados*; e na terceira, *operacional*” (2001: 189). Esses três momentos marcantes da história brasileira recente correspondem, respectivamente, ao dito “milagre econômico” dos anos 70, sob o regime ditatorial militar, à incipiente abertura política dos oitenta e ao neoliberalismo dos noventa.

A *universidade funcional* priorizava a formação rápida de mão de obra qualificada para atender às necessidades do projeto de desenvolvimento industrial então impulsionado pelos militares. A *universidade de resultados* foi pródiga na expansão privada, com o intuito de atender a demanda crescente da classe média, e impulsionou as parcerias com as empresas. A *universidade operacional* (denominação dada por Freitag) dos anos noventa se organiza e se guia pelo objetivo de eficácia, assegurada pela gestão e planejamento competentes. Diz Chauí (2001: 190): “Definida e estruturada por normas e padrões inteiramente alheios ao conhecimento e à formação intelectual, está pulverizada em micrororganizações que ocupam seus docentes e curvam seus estudantes a exigências externas”.

Na universidade operacional, processos de transmissão e adestramento prevalecem sobre a reflexão, a crítica, a autonomia de pensamento. Numa palavra, a ideia de capacitação profissional sobrepõe-se à finalidade essencial da educação, que é a formação integral do indivíduo, em todas as suas dimensões pessoais, sociais, intelectuais, morais, políticas e tudo o mais que constitui o ser humano. Isso não significa que restam abolidas as contradições. Na educação, como em qualquer âmbito social, debatem-se ideologias, valores e interesses de distintas naturezas e perspectivas que muitas

vezes se opõem à visão de mundo do neoliberalismo hegemônico, isto é, da economia de mercado que caracteriza a atual etapa da acumulação capitalista.

Na universidade operacional têm centralidade as crenças e práticas efficientistas, produtivistas, objetivistas e tecnicistas. Uma gestão eficaz, essa é a crença propalada, produziria os resultados planejados. Eficácia, produtividade e rentabilidade formam um eixo conceitual de uma organização bem sucedida. No jargão corrente, essa aliança constitui a noção de excelência empresarial ou até mesmo institucional. O desempenho competente dos técnicos asseguraria o adequado funcionamento da organização e, conseqüentemente, o lucro do capital e a satisfação dos clientes. Concorrência e competitividade passaram a ser palavras chave, nos níveis individual, institucional, empresarial, nacional e internacional. Individualismo possessivo, darwinismo social, lucro, consumismo, competência, eficiência, produtividade e outras do mesmo campo semântico são expressões que constituem o universo ideológico do neoliberalismo e estruturam a modelação das consciências acorde com os desígnios do sistema dominante.

Em grossas pinceladas, esse é o cenário da universidade brasileira dos últimos cinco decênios. A seguir, será detalhada uma experiência de gestão que se deu entre 1990 e 1994, numa universidade pública. O autor destas linhas desempenhava-se no cargo de Pró-reitor de Pós-graduação da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), sendo Carlos Vogt o reitor. Essa informação é necessária, pois poderá justificar, ao menos parcialmente, o tom inevitavelmente pessoal e subjetivo do tratamento da matéria que será dada a seguir. Desde logo cabe admitir a grande dificuldade, até mesmo a impossibilidade, de evitar completamente as nuances de subjetivismo num texto que tenta recuperar uma experiência protagonizada pelo próprio autor.

Intencionalmente, será dada ênfase àqueles aspectos da experiência a ser relatada que de alguma forma não compactuavam com a visão gerencialista e operacional que prevalecia, ao menos como tendência geral, no contexto universitário brasileiro da época (e que ainda hoje prevalece). Não cabe aqui fazer balanços de falhas e de sucessos. Importa, sim, apresentar brevemente os aspectos teóricos e práticos de uma experiência situada e datada, admitindo

sem constrangimentos que projetos e programas nunca são perfeitos. Como é óbvio, frequentemente ocorrem muitas dissensões e distanciamentos entre intenções e realizações, especialmente em fenômenos sociais de alta complexidade, como os que constituem uma instituição educativa. Em que pesem todas as falhas e insuficiências, pôr em ação projetos que buscam a construção e a elevação da qualidade educativa, científica e social é em si mesmo um valor a ser reconhecido.

2 1990-1994: Uma experiência de gestão democrática

É nesse cenário anteriormente apresentado que desponta a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Sua criação na segunda metade dos anos sessenta integrava-se aos anseios e projetos de desenvolvimento nacional. Surgia como universidade que deveria investir pesadamente na produção de pesquisa básica e no desenvolvimento da tecnologia, ser competente na capacitação de mão de obra para a indústria emergente e atenta às novas demandas da economia em processo de modernização. A universidade, entendida no projeto do governo militar daqueles anos como lugar da capacitação qualificada do “capital humano”, era instada a cumprir uma função estreitamente vinculada á produção industrial e ao mercado de trabalho, estruturando programas e processos de pesquisa sistemática em áreas de alto interesse do ponto de vista do planejamento estratégico concebido e praticado pela aliança entre indústria e governo nacional. No projeto nacional dominado pela ideia megalomaniaca de fazer do Brasil uma grande potência mundial, tornaram-se fundamentais as instituições de pesquisa, a formação de pesquisadores e docentes para o ensino superior em expansão e a capacitação de quadros técnicos para a indústria. Desde seus primórdios, a Unicamp aderiu a esse modelo.

Evidentemente, a pesquisa, a formação de pesquisadores e de quadros de alta qualificação em vista das necessidades de desenvolvimento nacional são funções extremamente importantes das universidades. Entretanto, isso não deve sobrepor-se aos compromissos da formação integral dos indivíduos, do aprofundamento das condições de cidadania, do fortalecimento das estruturas e vivências de

sociedades democráticas, da transcendência a valores universais da humanidade. No mínimo, que a universidade não perca seus valores essenciais como lugar de formação e emancipação humana e não se submeta passivamente aos desígnios do mercado que substitui valores por preços. Formação de cidadãos e emancipação humana não se contrapõem aos imperativos de qualificação profissional e desenvolvimento nacional fundamentado na expansão das bases do conhecimento. Ao contrário, são coessenciais.

A ênfase nos processos científico-tecnológicos tem sido a marca principal da Unicamp, desde seus primórdios. O aparato de pesquisa e de formação de pesquisadores se desenvolveu sistemática e continuamente, materializando-se na criação de laboratórios, cursos de pós-graduação em todas as áreas do conhecimento, relações com as empresas e o entorno social, crescente titulação pós-graduada de professores, cooperação com investigadores internacionais, grande número de estudantes em nível de mestrado e de doutorado (até mesmo superior ao número de alunos de graduação) etc..

No período aqui destacado (1990 – 1994), a gestão da Unicamp seguiu os lineamentos gerais do denominado *Projeto Qualidade*, cujos eixos principais serão apresentados nos próximos parágrafos. Antes, porém, cabe dizer que a *qualidade* aí referida se concebia como articulação das diversas dimensões que constituem o conjunto complexo das finalidades de uma instituição universitária. Em outras palavras, a qualidade que se tinha como referência consistia na superação de falsas dicotomias entre ensino, pesquisa, extensão, administração, universidade e sociedade, tendo como foco e finalidade a formação plena dos estudantes e sua inserção crítica e criativa na construção da sociedade. A qualidade não era, assim, uma simples questão de eficácia e de competência técnica; tinha uma dimensão muito forte de sentido humano e social.

1. Autonomia. A consolidação dos mecanismos democráticos e institucionais de uma universidade pública não poderia ocorrer sem uma autêntica autonomia. Mas só faz sentido a autonomia numa instituição efetivamente pública na medida em que ela assegura as condições básicas para a promoção da qualidade. Numa instituição realmente pública, a qualidade tem um sentido muito distinto do que lhe é comumente atribuído numa organização privada. Não se refere tão somente ao lucro, à eficácia e aos interesses particulares, mas

à responsabilidade frente aos imperativos superiores da sociedade relativamente à produção de conhecimentos científica e socialmente relevantes e do cumprimento da finalidade essencial da formação integral. A relevância científica alia-se à pertinência social.

A Unicamp já gozava de autonomia no exercício de suas atividades acadêmicas de ensino, pesquisa e extensão, mas, somente após 1989 passou a ter os benefícios e a responsabilidade da gestão financeira autônoma. A autonomia financeira aprofundou o sentido de responsabilidade compartilhada. A gestão da instituição deixou de ser vista como sendo problema e responsabilidade somente dos que ocupam cargos administrativos. Esse misto de mais liberdade e mais responsabilidade produziu vários efeitos positivos para a consolidação da universidade, como ficará mais claro nos itens seguintes. Mas desde logo cabe ressaltar que a autonomia financeira, correlata do uso adequado, responsável e eficiente da dotação orçamentária, contribuiu fortemente para instaurar a experiência dos limites e possibilidades dos recursos e, sobretudo, a ideia de que uma universidade pública é uma construção permanente e dever de todos, guardados os respectivos lugares e papéis institucionais.

2. Todo o aparato estrutural físico e as práticas didático-científicas e administrativas da universidade requerem a segurança jurídica e normativa da institucionalidade, de acordo com procedimentos de participação democrática em todas as instâncias. Grande empenho foi dado à consolidação das Comissões e Congregações nos Institutos e Faculdades, em conexão com as instâncias da administração superior, tais como Pró-reitorias e respectivas Câmaras e o Conselho Universitário. O forte sentido de institucionalidade reforçou ainda mais o caráter público e democrático das atividades científicas, pedagógicas e administrativas. Creio ser absolutamente correto pensar que a ampla participação da comunidade universitária e de representantes da sociedade exerceu um importante papel relacionado com os compromissos da educação com os valores públicos. Em artigo publicado em 1994, relatei o seguinte:

Num curto período de pouco mais de vinte anos, a Unicamp construiu o seu campus, organizou e desenvolveu as suas áreas científicas e pedagógicas, formou um qualificado corpo de docentes e pesquisadores, estruturou suas carreiras, amadureceu suas formas e seus conteúdos

institucionais, conquistou sua autonomia e estabeleceu as prioridades do seu crescimento qualitativo (Dias Sobrinho, 1994, p. 38)

3. Avaliação. A melhoria constante de todo o conjunto complexo e plural da universidade só é possível pela participação de todos na construção de uma cultura institucional. Para isso são fundamentais os processos de avaliação que se debrucem sobre a qualidade científica e técnica de suas atividades de formação e de produção de conhecimentos e também, inseparavelmente, sobre as respostas da universidade às mais agudas demandas da sociedade, aí compreendidos o desenvolvimento econômico e sociopolítico e a melhoria dos sistemas educativos e culturais.

Desde logo, cabe esclarecer que essa avaliação não segue a mesma lógica, procedimentos e propósitos das avaliações elaboradas e impulsionadas por organismos representativos da *big science*, cujos produtos mais evidentes são os *rankings* internacionais e as práticas administrativas e pedagógicas que se ajustam às determinações de agências governamentais com o único objetivo de assegurar bons desempenhos da instituição nas comparações e nos processos regulatórios nacionais e supranacionais.

A avaliação na Unicamp no período em consideração seguia dois eixos correlacionados. Um consistia no acompanhamento individualizado das atividades de docência, pesquisa, extensão e participação na administração. Esse acompanhamento era realizado por uma Comissão que contou com a participação de representantes de todas as Unidades (Institutos e Faculdades) e da Administração Central da universidade. Após as manifestações das Congregações de cada Unidade, a Comissão de Avaliação do Desenvolvimento Institucional (CADI) emitia pareceres circunstanciados sobre os relatórios trienais de cada docente, emitindo julgamentos sobre o trabalho executado, apresentando sugestões no sentido de contribuir para a solução de dificuldades e, sobretudo, incentivando a integração de suas práticas aos objetivos institucionais. Um dos mais evidentes efeitos desse acompanhamento individualizado foi um notável aumento na titulação pós-graduada dos professores, nos níveis de mestrado e doutorado. (Atualmente, quase 100% dos

professores possuem título de doutorado). Importante a ressaltar que todo o trabalho da CADI se deu segundo procedimentos democráticos de participação, discussão, respeito pessoal e institucional e de apoio aos esforços de aperfeiçoamento dos docentes. Cabe destacar duas iniciativas de apoio aos docentes. 1). Um apoio financeiro para desenvolvimento de projetos visando à melhoria do ensino e/ou da pesquisa (FAEP, ao qual mais tarde se acrescentou o E da extensão). 2). Um programa de aperfeiçoamento de práticas didático-pedagógicas de estudantes de doutorado, sob a orientação de professores com grande experiência e dedicação ao magistério.

Seguem as linhas gerais da principal modalidade avaliativa desenvolvida nesse período: a avaliação institucional. Sua importância se deve à sua bem sucedida efetivação no nível interno e ao impacto que produziu no desenvolvimento de sistemas nacionais de avaliação institucional no Brasil e até mesmo em países da América do Sul. Esse destaque é lembrado por Hélió Trindade, que fora reitor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Coordenador da Comissão de Avaliação da Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Educação Superior. Diz ele (Trindade, 1994: 4), referindo-se aos anos noventa: “iniciaram-se projetos mais amplos de avaliação institucional onde se destaca o da Universidade Estadual de Campinas desde 1991, que teve seus resultados divulgados em livro”. Refere-se ao livro: *Avaliação Institucional da Unicamp: Processo, Discussão e Resultados* (publicado pela Unicamp em 1994).

Para além de ações avaliativas pontuais, a Avaliação Institucional da Unicamp “buscou empreender uma visão unitária da instituição, de caráter global e abrangente, através da articulação das diversas estruturas e relações” (Dias Sobrinho, 1994: 39). Partindo do princípio de que a qualidade é uma construção coletiva e não se limita às partes e sim ao conjunto institucional, o processo avaliativo da Unicamp buscava ser um instrumento de integração, de formação e de realização de melhorias em diversos âmbitos: científicos, pedagógicos, administrativos, institucionais, sociais etc.. Propunha-se ser um instrumento integrado à construção desse capital de valores comuns ou disputados que constitui a cultura universitária. Em dois sentidos ela se faz institucional: sendo um processo amplo e abrangente das diferentes dimensões institucionais

e implicando a participação dos corpos docente, discente e administrativo, principalmente dos respectivos quadros de representação. O processo se realizou nas distintas instâncias, com variáveis graus de adesão e acertos, “numa dinâmica de diagnose, estudos, reflexões, discussões, elaboração coletiva de análises, julgamentos de valores e sistematização, indo dos departamentos às congregações e destas aos órgãos centrais” (Dias Sobrinho, 1994: 40).

Essa dimensão social do processo tem grande valor formativo. Produz e organiza conhecimentos sobre a instituição, potencializa as oportunidades de relacionamentos interpessoais e de trabalho, evidencia as contradições e as formas de construir entendimentos, questiona os valores da cultura institucional, produz críticas e propõe soluções... Os processos avaliativos exercidos democrática e participativamente carregam um sentido pedagógico muitas vezes mais importantes que os dados quantitativos obtidos via procedimentos meramente analíticos e objetivos. Essa questão é bem trabalhada por Aballéa. Para ele, as abordagens quantitativas

são parciais e não necessariamente as mais ricas de significação, sobretudo se não são prolongadas por uma reflexão sobre os dados que elas permitem produzir e que transforma precisamente uma soma de dados fatuais ou cifras em uma produção de informações úteis para a ação, portanto se elas não são prolongadas por uma reflexão por natureza qualitativa (Aballéa, 1989: 6).

A avaliação qualitativa é importante porque intervém na realidade ao longo do processo. Entretanto, não se considere uma oposição simples entre quantitativo e qualitativo. Essas duas dimensões são coessenciais; isto é, não há uma sem a outra, ambas se constituem reciprocamente.

A participação da comunidade em todos os momentos do processo é fundamental para que a avaliação seja um amplo trabalho de interrogação, análise e adesão aos principais objetivos institucionais. A adesão da comunidade requer garantias de credibilidade técnica, operacional e político-filosófica da avaliação a ser realizada. Maior e mais intensa será a adesão e se traduzirá em participação efetiva quanto mais o projeto se mostrar construtivo, e não punitivo e con-

trolador. As discussões gerais, não sem contradições, devem chegar a alguns pontos centrais de entendimento comum. A delimitação do objeto é um deles. A Unicamp definiu que o mais importante a interrogar e avaliar, em seu interior, eram os processos científicos e pedagógicos integrados no ensino, na pesquisa e na extensão. Em resumo, priorizou a questão da produção e socialização do conhecimento (meio) e da formação (fim).

Buscando sempre construir uma visão de integralidade, a avaliação centrou-se nas Unidades de Ensino, Pesquisa e Extensão (Faculdades, Institutos, Centros e Núcleos) e em suas relações no conjunto das respectivas grandes Áreas: Tecnológicas, Saúde, Humanas, Ciências Exatas. A ênfase se deu nas relações internas de cada grande Área e de cada uma dessas com as demais, tentando uma compreensão na medida do possível integrada da totalidade institucional. Além disso, uma outra prioridade consistiu nas relações da Unicamp com a sociedade, de modo especial com o setor produtivo, com as Agências de Fomento à pesquisa, com os sistemas educacionais e culturais de diversos níveis, com o atendimento médico-hospitalar etc.

O processo de avaliação que estamos apresentando teve três etapas distintas: autoavaliação, avaliação externa e reavaliação. No plano interno, foram consolidados dados que serviram de foco para as reflexões coletivas que lhes atribuíram julgamentos de valor. Um roteiro geral flexível procurou assegurar uma desejável homogeneidade, permitindo, porém, a adoção de escolhas e complementações que melhor atendessem as especificidades de cada setor. De um modo geral, foram propostas explicitações, análises e reflexões sobre as principais marcas de cada Unidade, Núcleos e Centros, sobre os corpos docente, discente e administrativo, cursos, produção científica, infraestrutura, relações interpessoais, compromissos sociais, participação nas estruturas políticas da instituição, relacionamento com o sistema educacional etc.. Mais de 8.000 páginas, no total, consolidaram essas informações, análises e reflexões.

A avaliação externa contou com a participação de especialistas da comunidade científica e representantes de alguns setores da sociedade, indicados pelas respectivas associações e agências públicas. Cinco comissões externas, uma para cada grande área do conhecimento e outra para as atividades interdisciplinares,

reuniram-se na Unicamp durante os meses de novembro e parte de dezembro de 1992 e discutiram o material de autoavaliação, visitaram instalações (principalmente laboratórios e bibliotecas), entrevistaram livremente professores, estudantes, servidores técnicos, empregadores e elaboraram pareceres circunstanciados sobre cada uma das áreas avaliadas.

No terceiro momento – reavaliação -, novo trabalho analítico, crítico e valorativo foi efetuado pelos membros da comunidade interna. Nessa etapa, se colocaram em questão a organização e o desenvolvimento do processo e, sobretudo, as convergências e divergências entre as avaliações interna e externa. Os gestores de cada Unidade se reuniram em comissões e elaboraram as sínteses relativas a cada área. Mais ainda: formularam propostas para ações futuras de melhoramento.

O conjunto do material produzido contendo os dados e as principais reflexões sobre o processo está sintetizado no livro: *Avaliação Institucional da Unicamp: Processo, Discussão e Resultados*. A publicação cumpriu um dever que é inerente a uma instituição pública. A avaliação da Unicamp, nesse período aqui tratado, teve muitas limitações e falhas. Mas teve grandes méritos, não somente para a própria instituição mas também para o sistema universitário brasileiro e até mesmo serviu de inspiração e base para processos avaliativos de alguns países latino-americanos. No Brasil, o PAIUB e, posteriormente, o SINAES, em sua concepção original, se beneficiam da experiência e das bases conceituais e procedimentais da avaliação da Unicamp. Apesar de reconhecer as imperfeições e insucessos em vários aspectos, reafirmo meu julgamento explicitado no livro mencionado:

“São de valores inestimáveis a busca de elaboração de um modelo, as tentativas através de esforços socializados de superação das dificuldades e divergências, a reflexão coletiva sobre a matéria comum que constitui a realidade universitária, a ruptura das resistências e bloqueios à implementação de ações avaliativas, seu caráter exemplar e seus efeitos recorrentes, os intercâmbios e o diálogo interuniversitário, a abertura ao social” (Dias Sobrinho, 1994: 99).

Conclusão

Procurei mostrar neste breve artigo contradições entre duas concepções de universidade presentes desde a década de 1990 no Brasil, focalizando de modo especial seus respectivos modelos de gestão. Uma concepção, ainda hoje predominante nas universidades privadas e em certos âmbitos de instituições públicas, foi aqui tratada como constituindo a universidade operacional, conforme designação de Michel Freitag e retrabalhado por Marilena Chauí. A outra concepção, que respeita os princípios da educação como bem público, foi discutida neste artigo por meio da apresentação de uma experiência de gestão democrática realizada na Unicamp, com destaque ao processo de avaliação institucional levado a cabo entre 1990 e 1994.

Na primeira parte, enfatizei que nas últimas décadas o universo ideológico e prático do lucro e do individualismo possessivo adquiriu forte protagonismo. Argumentei que a redução do estado e a presença das intervenções governamentais mais limitadas aos resultados e desempenhos, por imposição da economia global de mercado, favorece enfaticamente os processos de privatização e sua sustentação ideológica que faz crer na prevalência do privado sobre o público. Esse contexto tem forte impacto sobre as finalidades da educação superior e produz mudanças importantes na gestão do sistema e das instituições. As palavras de ordem são eficácia, eficiência, competitividade, produtividade, rentabilidade, excelência e outras desse campo. E isso seria mais confiavelmente alcançável mediante uma gestão praticada à maneira da gestão empresarial, sem outra preocupação que o lucro do capitalista e a satisfação do cliente.

Marilena Chauí, inspirada em Michel Freitag, apresentou três das principais marcas da universidade brasileira a partir de 1970, sob as denominações seguintes: universidade instrumental, universidade de resultados e universidade operacional. Destaquei um pouco mais esta última, que se inicia na década de 1990, por coincidir seu início com a experiência de gestão que procurei mostrar a título de contraponto. A universidade operacional é aqui apresentada como o grande exemplo do modelo neoliberal de gestão, prevalente nas instituições privadas e, em alguns aspectos, também nas públicas.

Na segunda parte, apresentei uma experiência de gestão que

acredito cumprir melhor os valores de uma gestão democrática inerentes a uma instituição pública. Trata-se de um conjunto de ações articuladas que visava incrementar a qualidade acadêmica, científica e administrativa nas diferentes instâncias da Unicamp. Um dos projetos centrais desse conjunto foi a avaliação institucional interna e externa realizada, com ampla participação da comunidade, entre 1990 e 1994. Esse foi o primeiro processo de avaliação institucional que se completou numa universidade brasileira. Foi exemplar, apresentou falhas e limitações, mas também produziu muitos efeitos positivos na Unicamp e serviu de inspiração a outros programas de avaliação que vieram a ser promovidos por muitas instituições e mesmo pelo sistema nacional (por exemplo, PAIUB e SINAES).

Importante observar que não há um modelo único de universidade. Tampouco há total homogeneidade em uma instituição, qualquer que seja ela. As contradições são inerentes aos fenômenos sociais, sempre insertos em interesses, valores e distintas orientações políticas. Também não há instituições prontas e acabadas. Elas se transformam nos incessantes movimentos de seus processos de construção. Esses processos não se realizam em nenhum vácuo, nem se fazem independentes dos seus tempos e lugares. Mas as boas experiências, ainda que devam ser atualizadas, criticadas e aperfeiçoadas, não devem ser esquecidas.

Referências

- ABALLÉA, F. (1989). L'Evaluation qualitative: approche méthodologique. In: *Recherche sociale. Revue de la FORs*, nº 111, Paris.
- BANCO MUNDIAL. (1994). *Higher education: The lessons of experience*, Washington.
- CHAUÍ, M. (2001). *Escritos sobre a Universidade*. São Paulo: Editora UNESP.
- DIAS SOBRINHO, J. (1994). A Avaliação Institucional na Universidade Estadual de Campinas. Considerações Teóricas e Processo. *Educación y Sociedad*, v. 5, nº 1 y 2. Caracas: UNESCO/CRESALC, pp. 31 – 49.
- DIAS SOBRINHO, J. (ed.). (1994b). *Avaliação Institucional da Unicamp: Processo, Discussão e Resultados*, Dias Sobrinho (org.). Campinas: Unicamp, 403 p.
- FREITAG, M. (1996). *Le naufrage de l'Université*, Paris: La Découverte.
- NEAVE, G. (1988): On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1968-1988, *European Journal of Education*, 23 (1/2).
- TRINDADE, H. (1994). Apresentação. *Educación y Sociedad*, v. 5, nº 1 y 2, Caracas: UNESCO/CRESALC, pp. 3-6.
- WHITTY, G., POWER, S., HALPIN, D., (1999). *La escuela, el estado y el Mercado*, Madrid: Ediciones Morata.

4

Governança da Educação Superior – contextos e processos de mudança em Portugal

Júlio Pedrosa¹
Hália Costa Santos²
Margarida Mano³
Teresa Gaspar⁴



Resumo: O conceito de governança que se adoptará é o que foi usado recentemente num estudo promovido pela OCDE (Santiago, *et al*, 2008), significando “*estruturas, relações e processos através dos quais as políticas para a educação superior são desenvolvidas, aplicadas e revistas, tanto a nível nacional como institucional*”. Apresenta-se, de seguida, uma análise dos fins que hoje são visados na Educação Superior e que sustentam a tendência observada para diversificar as ofertas. Um olhar sobre os sistemas que se desenvolveram em vários países (Amaral *et al*, 2002; Stevens, 2004; Fielden, 2008; Eurydice, 2012) permitirá identificar desafios à governança da Educação Superior que têm a ver com as redes e com as instituições que se consolidaram em vários contextos nas últimas décadas.

Portugal seguiu caminhos que se enquadram nestas tendências, apresentando hoje um sistema que inclui instituições de natureza politécnica e instituições de natureza universitária, o qual dispõe de um enquadramento à gestão e governança definido pela Constituição da República e por legislação específica aprovada em 2007. Olharemos o panorama observado em Portugal apresentando o modelo de governança consagrado no Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES), instituído pela Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro. Será em relação a este último que incluiremos

1 Universidade de Aveiro, Portugal.

2 Instituto Politécnico de Tomar, Portugal.

3 Universidade de Coimbra, Portugal.

4 Conselho Nacional de educação de Portugal.

mais detalhe com apresentação e discussão da avaliação que recentemente fizemos da experiência colhida com este modo de governança institucional (CNE, 2013). Este estudo, realizado a solicitação do Conselho Nacional de Educação de Portugal, enquadra a mudança que aconteceu no País numa tendência observada em vários países europeus (Áustria, Dinamarca, Finlândia, Holanda, Reino Unido) no período em que se preparou e concretizou a alteração na legislação portuguesa.

O actual modelo de governança das instituições de Educação Superior adoptado em Portugal assenta na atribuição da responsabilidade da governança estratégica institucional a um Conselho Geral de constituição mista (membros eleitos pela comunidade académica e membros externos cooptados por aqueles membros eleitos). Este órgão elege o/a reitor/a, podendo as instituições, se o desejarem, instituir órgãos colegiais do tipo Senado. Referir-se-á, em síntese, os pontos de vista dos Presidentes dos Conselhos Gerais, recolhidos em entrevistas, sobre a adequação do modelo de governança aos seus fins, bem como a suas propostas de melhoria à luz da experiência vivida.

1. Introdução

O termo governança tem vindo a ser utilizado crescentemente no contexto da Educação Superior com significados que podem variar com autores e contextos (Fielden, 2008). Usaremos aquela palavra com o sentido que lhe foi atribuído num estudo recente da OCDE, onde é analisada a questão da governança da Educação Superior num alargado leque de contextos, significando “*estruturas, relações e processos através dos quais as políticas para a educação superior são desenvolvidas, aplicadas e revistas, tanto a nível nacional como institucional*” (Santiago, et al, 2008).

A discussão de modelos de governança requiere uma análise prévia dos fins que são visados pelos sistemas de Educação Superior e pela ideia de Universidade nos dias que correm (Sousa Santos e Almeida Filho, 2011; Seabra Santos e Almeida Filho, 2012, Kerr, 2001; Graham, 2002; Clark, 1998). Este enquadramento permitirá compreender a dimensão da governança da Educação Superior que tem a ver com as redes de instituições e com os sistemas que se consolidaram em vários países europeus nas últimas décadas (Shindler, 2011; Eurybase, 2009, 2010). De facto, a dimensão da governança institucional da Educação Superior tem, naturalmente, que ser ana-

lisada e discutida à luz das tendências e mudanças observadas em contextos de generalizada diversificação e diferenciação das missões das instituições e dos sistemas. Portugal seguiu caminhos que se enquadram nestas tendências (Teixeira et al, 2012) e apresenta hoje um sistema que inclui instituições de natureza politécnica e instituições de natureza universitária a quem cabem missões diferentes estabelecidas na legislação enquadradora.

De seguida teremos como foco a governança institucional, prestando especial atenção à autonomia (Christensen, 2011, Pedrosa, 2014) e aos modelos em uso e desenvolvimento na Europa e em Portugal (CNE, 2013). No caso português, está em causa o modelo de governança consagrado no Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES), instituído pela Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro. As opções tomadas em Portugal seguem de perto a transformação nos modelos de governança institucional observada na Europa na primeira década deste século.

Apresenta-se, a finalizar, uma síntese da avaliação da experiência observada em Portugal com aquele modo de governança institucional (Pedrosa, Santos, Mano e Gaspar, 2013). Este estudo, realizado a solicitação do Conselho Nacional de Educação de Portugal, enquadra a mudança observada no País numa tendência registada em vários países europeus (Áustria, Dinamarca, Finlândia, Holanda, Reino Unido) no período em que se preparou e concretizou a alteração na legislação portuguesa. O actual modelo de governança das instituições de Educação Superior adoptado em Portugal assenta na atribuição da responsabilidade da governança estratégica institucional a um Conselho Geral de constituição mista (membros eleitos pela comunidade académica e membros externos cooptados por aqueles). Este órgão elege o/a reitor/a ou presidente, podendo as instituições, se o desejarem, instituir órgãos colegiais do tipo Senado. Daquele estudo retira-se uma síntese da análise feita aos pontos de vista dos Presidentes dos Conselhos Gerais sobre a adequação do modelo de governança aos seus fins, bem como as suas propostas de melhoria à luz da experiência vivida.

2 Os Fins da Educação Superior: Diversificação e Diferenciação das Ofertas

A análise da problemática da governança da Educação Superior requer que se tenham bem presentes as respostas dadas a algumas perguntas: para que serve a Educação Superior? Qual é a natureza e quais são os propósitos fundamentais das organizações que se entregam a actividades incluídas neste sector educativo? Que redes e modos de oferta existem hoje e que desenvolvimentos se podem antever?

Uma forma de identificar respostas dadas àquelas questões, em distintos contextos, pode ser encontrada na análise dos perfis das instituições que hoje integram as redes de ofertas que se observam em variados países (Neves, 2003; Wadsack and Kasparovsky, 2004; Marginson et al, 2008; Reimer and Jacob, 2011; Varghese and Martin, 2013). Este exercício, associado a uma cuidada análise do desenvolvimento da ideia de universidade (Shattock, 1966; Clark, 1998; Steven, 2004; Seabra Santos e Almeida Filho 2012; Kerr, 2001; Graham, 2002; Torgal, 2002; Reading, 2003; Sousa Santos e Almeida Filho, 2009) levou-nos a considerar, neste contexto, os seguintes fins da Educação Superior:

- A educação superior conducente a um grau (licenciado ou bacharel, mestre e doutor), dirigida normalmente a jovens que concluíram os seus estudos secundários na idade normal para essa formação;
- A educação superior de curta duração (normalmente 2 anos), conferindo diploma, mas não grau superior, dirigida a jovens em idade normal de prosseguir estudos superiores e a adultos durante o período de vida activa ou após tal período;
- A formação ao longo da vida para o exercício de actividades profissionais, de diversificada duração e formato, centrada sobre o saber fazer, daqueles diversos grupos de destinatários;
- O estudo avançado, erudito e a salvaguarda do saber adquirido pela Humanidade em condições que garantam a liberdade e a independência no questionamento, na pesquisa e na busca de saber.

- A ampliação dos limites do conhecimento pela investigação científica autónoma, livre, orientada pelo bem comum;
- O desenvolvimento das comunidades humanas e a preservação do Universo, através do envolvimento com a Sociedade, a partilha de saberes e a valorização cultural, social e económica da cultura e dos resultados da investigação científica (a designada 3ª missão).

As origens do Ensino ou Educação Superior podem encontrar-se facilmente na Universidade da Idade Média (Torgal, 2002 e Graham, 2002). Porém, é fundamental buscar as suas raízes, também, nas respostas que corporações de variada natureza procuraram para as consequências da revolução industrial, na investigação que os estados adoptaram para recuperar de guerras, para desenvolver a agricultura, ou com o propósito de potenciar o equilíbrio social e a democracia (Edwards, 1982; Kerr, 2001, Metz, 2010; Sousa Santos e Almeida Filho, 2009). Enfim, as raízes da Educação Superior e da ideia de Universidade, os contextos históricos, culturais, económicos, sociais e políticos em que as instituições existiram e se desenvolveram estão presentes, naturalmente, nas realidades que conhecemos.

O século XIX é especialmente elucidativo desta influência do ambiente sobre as opções escolhidas para proporcionar Educação Superior e estimular o desenvolvimento do saber. Enquanto na Grã-Bretanha se mantinha a presença hegemónica das Universidades de Oxford e Cambridge, Newman lançava na Irlanda a sua ideia de Universidade e nas grandes cidades da Grã-Bretanha surgia a Educação Superior mais voltada para o saber fazer. Humboldt, pela mesma altura, criava na Universidade de Berlim um paradigma de instituição que influenciaria decididamente a universidade americana de investigação, mas não impedia que nos EUA, em 1856, fosse assinada a lei de doação de terras que impulsionaria decisivamente os projectos universitários dedicados ao desenvolvimento dos estados e regiões, da agricultura e da indústria. A França, pelo seu lado, adoptava uma via que retirava da universidade a missão de investigação e, em seu lugar, acentuava o papel de educação geral superior a par da formação profissional de alto nível em organizações distintas, de estatuto idêntico – as Grandes Escolas, para

formar engenheiros, profissionais da Economia, do Comércio e da Administração Pública.

Enquanto isto acontecia, em Portugal existia uma única Universidade, a Universidade de Coimbra (Torgal, 2002), observando-se ensaios de criação, em Lisboa e no Porto, de escolas superiores com fins específicos, focadas em necessidades das forças armadas e de alguns sectores da economia. A década de 60 do século XX trouxe aos meios universitários perturbações e germes de transformações que tiveram desenvolvimentos muito variados. Uma importante área em que foram observadas mudanças significativas nesta década envolveu a natureza das instituições e conduziu à diversificação dos sistemas em vários países europeus. Assim, assistiu-se à criação de uma rede de Politécnicos no Reino Unido e de Institutos Universitários de Tecnologia em França. As *Fachhochschulen* surgiram, então, na Alemanha (Schindler and Reimer, 2011) e, no final da década, em Portugal, estruturavam-se as bases para o lançamento de uma rede de Institutos e Escolas Superiores Politécnicas (Arroteia, 2002; Teixeira et al, 2012).

Cerca de trinta anos depois, em 1992, no Reino Unido assiste-se à transformação dos Politécnicos em Universidades, admitindo-se, em alguns círculos, que se iria iniciar um movimento no sentido da unificação dos sistemas. Tal não veio a acontecer e, pelo contrário, observa-se que países onde não existia uma oferta dual se criam redes de instituições novas com missões focadas mais na educação profissional, com significativo envolvimento de actores empresariais e regionais na respectiva governança: na Holanda (Marginson et al, 2008) criam-se as *Hogescholen*, na Finlândia (Davies et al, 2009) nasce uma rede de *Ammattikorkeakoulu* e na Áustria (Wadsack and Kasparovsky, 2004) e Suíça lançam-se *Fachhochschulen*.

A abertura da Educação Superior a novos e diversificados públicos (Edwards, 1982) tem associada a questão da equidade no acesso e no sucesso das distintas populações. Esta questão foi recentemente analisada para um alargado leque de países e contextos (OCDE, 2008; Reiner and Jacob, 2011). Para além de uma adequada adequação da Educação Superior com as ofertas de educação Secundária, deve reconhecer-se que a diferenciação de missões específicas das instituições coloca questões novas quer ao nível da governança dos sistemas quer à governança de cada instituição. De facto, vimos assistindo

a mudanças profundas no panorama da Educação Superior, com transformações nos perfis das instituições e das redes resultantes de consolidação de sistemas diferenciados, ao mesmo tempo que acontecem fusões de instituições universitárias e destas com centros e institutos de investigação (Danish University and Property Agency, 2009). O apelo à formação de consórcios e à racionalização dos sistemas está também presente e induziu já mudanças significativas em alguns países. Em Portugal, esta é matéria na agenda da ES, sendo significativa a recente fusão da Universidade de Lisboa com a Universidade Técnica de Lisboa. Pode dizer-se, em suma, que se requer das lideranças políticas e das instituições uma atenção redobrada aos impactos destas transformações e uma capacidade reforçada para fazer escolhas e assumir as suas consequências de se dispor hoje de redes com um leque diversificado de fins, nas ofertas de Educação Superior.

3 Modelos de Governança: Contextos e Tendências

A análise cuidada dos enquadramentos legislativos que presidiram a algumas mudanças observadas na Europa permite compreender melhor as tendências e transformações observadas nos modelos de governança e na consolidação de estratégias de reforço da autonomia institucional (Amaral et al 2002,).

Na Áustria, a Lei das Universidades de 2002, confere às Universidades o estatuto jurídico de pessoa colectiva de direito público, reforça a autonomia institucional e diversifica as suas fontes de financiamento, na tutela do Ministério Federal da Ciência e Investigação (Eurybase, 2009). As instituições universitárias assumem a sua autonomia no quadro estabelecido por contractos de desempenho e orçamentos globais válidos por períodos de três. As *Fachhochschulen*, criadas em 1993, estão sujeitas a regulamentação própria dependente da natureza jurídica da entidade instituidora e têm um enfoque regional. Os programas de formação proporcionados por estas instituições dirigem-se a profissões específicas, sendo previamente acreditados por um Conselho de avaliação e acreditação, por um período máximo de cinco anos.

A Dinamarca é outro caso interessante, em que aconteceram

significativas transformações na Educação Superior, na década de 2000 (Danish Universities and Property Agency, 2009; Eurybase 2010). O sistema está actualmente organizado em ensino superior curto, ensino superior médio e ensino superior longo. O primeiro é oferecido realizado em dez academias profissionais (*Erhvervsakademier*), cujos cursos têm a duração de dois anos, o ensino superior médio é responsabilidade de oito colégios profissionais (*Professionshøjskoler*), a maioria deles associados a universidades, que atribuem o grau de *professional bachelor*. As oito universidades proporcionam ensino superior longo, com o ensino superior artístico entregue a 15 instituições, sob tutela do ministério da Cultura. A Lei das Universidades de 2007 atribui às universidades o estatuto de pessoa jurídica de direito público, em que se reforça a autonomia académica e de gestão de recursos, funcionando sob a tutela do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Também neste país se instituiu a contratualização de objectivos estratégicos, recursos e actividades, em contractos de desenvolvimento, com a duração de três a quatro anos. O financiamento é baseado em fórmula que tem em conta uma avaliação dos resultados.

A Lei das Universidades em vigor na Finlândia foi aprovada em 2009 e considera as universidades como instituições independentes de direito público ou fundações de direito privado, com autonomia e liberdade de ensino e investigação (Eurybase, 2010). As instituições passam a celebrar contratos plurianuais com o Ministério da Educação, nos quais se fixam metas qualitativas e quantitativas e o modelo de monitorização e avaliação da sua concretização. Estes acordos são assinados pelo Presidente do Conselho da Universidade e pelo Reitor, sendo as instituições financiadas com uma dotação baseada numa fórmula a que se junta um fundo dependente do desempenho da universidade. A Finlândia dispõe ainda de instituições de natureza politécnica (*Ammattikorkeakoulu*). Os desenvolvimentos mais recentes têm conduzido à formação de consórcios entre politécnicos e universidades, tendo em vista o aumento da eficiência na gestão do sistema.

O sistema holandês de Educação Superior organiza-se em Universidades e em Instituições de Educação Superior Profissional, *Hogeschole*n, dispondo de um modelo de governança que é apontado como exemplar na capacidade de adaptação a exigências da

sociedade e mudanças de contexto (Marginson et al, 2008; Eurybase, 2009). A natureza dos graus que aquelas instituições conferem e os modelos de governança adoptados estão claramente estabelecidos, espelhando a opção por um modelo de diferenciação de missões.

O Reino Unido tem actualmente uma rede de ofertas de Educação Superior que decorre de legislação de 1992, *The Further and Higher Education Act*, (Eurybase, 2010), em que se unificou o sistema transformando em universidades todas as instituições politécnicas existentes na altura. A Escócia, Inglaterra e o País de Gales dispõem hoje de universidades anteriores a 1992, instituídas em “cartas reais”, e universidades resultantes daquela legislação de 1992, resultantes da transformações de instituições politécnicas, que são muitas vezes designadas “novas universidades”. Um relatório recente da Comissão de Presidentes de Universidades (CUC, 2009) apresenta-nos os modelos de governança em uso nos diversos contextos institucionais. O sistema do Reino Unido inclui também os chamados *Further Education Colleges*, com actividades dirigidas prioritariamente a públicos diversos, que não são, normalmente, visados pelas universidades.

As mudanças na legislação que enquadra a autonomia e a governança da Educação Superior em Portugal devem, pois, ser vistas e analisadas tendo presente aquele quadro de transformações observado na Europa, bem como desenvolvimentos que aconteceram em outras regiões do globo. John Fielden, em trabalho que tem o foco em países da Commonwealth, associa as mudanças na governança da Educação Superior ao crescimento e diversificação da oferta e ao modo como os governos valorizam o seu contributo para o desenvolvimento económico (Fielden, 2008). Este artigo, centrado sobre as formas como os estados planeiam e dirigem a Educação Superior, apresenta uma síntese de processos observados num alargado grupo de países: África do Sul, Bangladesh, Estados Unidos da América, Malásia, Nova Zelândia, Paquistão, Reino Unido, Tanzânia. O autor entende que as mudanças observadas resultam de se constatar que os modelos de controlo centralizado nos governos se mostraram insustentáveis, à medida que a complexidade dos sistemas cresceu e se acentuou a necessidade de os dotar de enquadramentos que assegurem a sua melhor gestão. Significativa é a constatação de que existe uma tendência dos países para mudarem de modelos de

controlo para modelos de supervisão estatal.

Os estudos publicados pela OCDE desde que esta organização iniciou, em 2004, um trabalho de avaliação de políticas e de análise de desenvolvimentos na educação terciária em vários países constituem outra sede de informação valiosa sobre experiências e modelos de governança da educação superior usados em diversificados contextos. O relatório final daquela iniciativa (Santiago, *et al*, 2008), apresentado em Lisboa, a 03 de Abril de 2008, é uma referência essencial para compreender os desenvolvimentos e tendências observadas.

Pode dizer-se, enfim, que a partir dos anos 90 do século passado se assiste a um movimento de reformas e de reestruturação dos sistemas de educação superior na Europa, no sentido de melhor os adaptar às novas necessidades das sociedades, diversificando-se a ofertas, para responder à crescente procura de formação superior. Mais recentemente, sobretudo na década de 2000, assistiu-se a mudanças (Eurydice 2008) no sentido de buscar respostas para a insuficiência de recursos públicos dedicados a este sector, procurando-se, ao mesmo tempo, reforçar a autonomia para responder a crescente preocupação com a independência das instituições públicas de educação superior e a liberdade académica que lhes é intrínseca. As lideranças institucionais confrontam-se, de facto, com maiores exigências de eficácia nos resultados, de eficiência nos seus processos de administração dos recursos financeiros que lhes são atribuídos pelos governos e de prestação pública de contas (*accountability*) (Pedrosa, 2014).

4 O Modelo de Governança das Instituições de Educação Superior Adoptado em Portugal

O actual quadro geral de referência nacional para a governança das instituições em Portugal está consagrado na Constituição, na Lei de Bases do Sistema Educativo e no Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES) estabelecido em 2007. Esta legislação introduziu significativas mudanças no modelo de governança e gestão das instituições, que até então se caracterizava por opções de natureza colegial, cabendo à comunidade académica a escolha do/a reitor/a. A nova legislação surgiu após prolongado debate, com variados contributos de estudos por autores nacionais

e internacionais, que geraram um ambiente favorável à introdução de mudanças (OCDE, 2006; Pedrosa e Queiró 2005; Veiga Simão, 2003; Veiga Simão, Machado dos Santos e Almeida Costa, 2002).

O Conselho Nacional de Educação entendeu que, volvidos 10 anos sobre o estabelecimento daquele novo modelo, se devia promover um estudo sobre a experiência colhida, assinando em Dezembro daquele ano um protocolo com a Universidade de Aveiro para a realização daquele trabalho. A equipa que teve o gosto de coordenar entregou o relatório do trabalho em 2012, de que resultou uma publicação recente do Conselho (CNE, 2013). Analisaremos aqui algumas conclusões desse estudo.

Pode referir-se como síntese das principais transformações introduzidas pelo RJIES que se passou de um modelo colegial, de base interna, com múltiplas sedes de governança institucional, para um modelo em que se atribuem as responsabilidades pela governança estratégica das instituições a um Conselho Geral, de constituição mista, envolvendo membros internos eleitos e membros externos cooptados por aqueles. O Reitor/Presidente assume agora um papel de promotor de uma visão para a instituição e de liderança na execução das políticas, estratégias e planos de acção aprovados pelo Conselho Geral. A este órgão cabe, ainda, acompanhar e analisar criticamente o trabalho executivo do/a Reitor/a (nas Universidades) ou do/a Presidente (nos Institutos Politécnicos), que deve radicar em instrumentos orientadores, estratégias, planos e orçamentos aprovados pelo CG.

A investigação que sustentou o estudo do CNE que se referiu atrás teve por base entrevistas a uma amostra significativa de Presidentes de Conselhos Gerais (12 de Institutos Politécnicos e 14 de Universidades). O estudo permitiu caracterizar os perfis dos membros externos escolhidos para integrar e presidir aos Conselhos Gerais das instituições, bem como analisar os instrumentos de regulação e os modos de funcionamento destes órgãos. Tendo as instituições adoptado distintas composições do CG e opções variadas no que respeita a outras sedes de governança e gestão, procurou-se, também, estudar as relações desenvolvidas entre os Conselhos Gerais e as restantes estruturas de governança institucional, enfim, os processos e experiências de trabalho vividos no período de vigência da nova Lei.

Procurar-se-á, de seguida, apresentar um resumo das conclusões do estudo, focando especialmente as que têm que ver com o modo como o modelo é visto pelos entrevistados.

4.1 Contextos e Tendências

A análise dos modelos adoptados nos cinco países europeus estudados e que referimos acima permitiu verificar que, em qualquer deles, a governança interna das universidades assenta em três órgãos: o Conselho, o Senado ou Conselho Académico e o/a Reitor/a ou Reitoria. O Conselho tem normalmente a responsabilidade de aprovar a estratégia institucional e de acompanhar a sua execução. Cabem-lhe ainda responsabilidades na gestão dos recursos, nas relações com os Governos e na prestação de contas (“accountability”). Os Senados ou Conselhos Académicos são órgãos colegiais que, além de funções consultivas em assuntos pedagógicos ou de investigação, podem assumir responsabilidades na orientação, estratégia e administração daquelas duas áreas essenciais (casos da Áustria, Dinamarca, Holanda e Inglaterra). O *University Collegiate Body* das universidades finlandesas tem responsabilidades no controle financeiro, na definição da constituição do Conselho, na escolha e demissão dos seus membros.

O/a reitor/a é, em todos os casos, a sede executiva máxima da instituição. Sendo uma escolha do Conselho, é perante este órgão que responde, apresentando propostas de estratégia, de plano e de orçamento. Estes instrumentos, cuja aprovação é da competência do Conselho, são aplicados pelo reitor, que pode intervir na nomeação da governança intermédia (directores de faculdades, escolas e departamentos), tendo especiais responsabilidades na condução da gestão dos recursos.

O sistema de governança adoptado pelas instituições de natureza politécnica não difere substancialmente do que apresentámos para as universidades, com ajustamentos que se explicam pelas diferenças de missão e pelas relações destas instituições com as regiões em que se inserem e respectivos tecidos empresariais.

O número e o modo de designação dos membros do órgão que designamos por Conselho variam com o país. Os países que estão a usar modelos de governança que resultaram de mudanças na le-

gislação feitas na década de 2000 partilham a opção por Conselhos de pequena dimensão, aproximando-se mais do modelo usado na Holanda, em que o Conselho de Supervisão tem 5 membros externos nomeados pelo Ministro. Assim, na Áustria os Conselhos são formados por 7 ou 9 membros, todos externos, nas universidades da Dinamarca os Conselhos são formados por 11 membros, com representantes dos corpos da instituição e membros externos (em maioria), enquanto na Finlândia se pode optar entre 7, 9-14 elementos, sendo o número de externos pelo menos 40% do número total.

Uma característica comum a todos os modelos analisados é a adoção de instâncias de governança colegial para os assuntos pedagógicos e científicos, com forte presença de representantes da comunidade académica, tanto a nível institucional (Senado, Conselho Académico, ...), como a nível de Faculdade ou Escola. Também aqui se registam opções variadas no que diz respeito à dimensão e composição dos órgãos: 12 a 14 membros nas universidades austríacas, com docentes (em maioria), outro pessoal e estudantes; um máximo de 50 membros, com representantes daqueles três grupos, na Finlândia; representação de docentes e estudantes nas instituições dinamarquesas, mas com autonomia para a instituição optar por um Conselho Académico da Instituição ou por Conselhos nas áreas académicas (Faculdades).

Significativo das mudanças observadas na Europa é o desenvolvimento de processos de contratualização e os acordos sobre metas e desempenho celebrados entre universidades e governos, observados na Áustria, na Dinamarca e na Finlândia, a atenção dada às condições de autogoverno, com autonomia institucional reforçada e adequados sistemas de garantia de qualidade e de prestação pública de contas.

4.2 Mudanças Observadas em Portugal

Em Portugal, a governança da rede e das instituições de educação superior mereceu grande atenção dos variados grupos de interessados, na primeira década deste século. A aprovação do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (Lei nº 62/2007, de 10 de Setembro) pode ser vista como mais uma etapa na consolidação da autonomia e do autogoverno das Instituições de Educação Superior, que desde

a década de 1980 do século XX havia merecido continuada atenção e tradução em legislação.

O período que antecedeu a publicação do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES) foi rico em contribuições para a discussão de matérias relevantes, sendo oportuno referir o papel que o Conselho Nacional de Educação assumiu, estimulado pelo Ministro responsável pela Ciência e Ensino Superior, José Mariano Gago (CNE, 2008) e os estudos solicitados por este responsável político (OCDE, 2006; ENQA, 2007). O estudo da OCDE dedica atenção a importantes questões com impacto na governança do sistema e das instituições. Salienta-se a referência ao crescimento no acesso, em que Portugal regista o maior ritmo de crescimento na frequência (6% ao ano), em comparação com a UE-15 (3% ao ano), no período de 1975 a 2001. As propostas de reformas apresentadas naquele relatório são também dignas de menção: criação de um *Conselho Nacional para a Educação Superior*, com responsabilidades no planeamento; rede de educação superior; órgãos de governança institucional e o papel do/a reitor/a; autonomia e qualidade; investigação, inovação e internacionalização; acesso e financiamento. Aponta-se, também neste documento, para se evoluir do modelo colegial em uso, com múltiplas sedes de governança institucional, para uma estrutura de governança em que um Conselho de composição mista (interna e externa) assuma as maiores responsabilidades no governo das instituições

O estudo empírico realizado a solicitação do CNE, como já se referiu, teve na recolha e análise das opiniões dos Presidentes dos Conselhos Gerais a sua principal base empírica. A este trabalho associaram-se audições promovidas pelo CNE a representantes dos principais grupos de interessados. O Relatório Final do Estudo e as intervenções havidas no seminário em que foi apresentado publicamente foram recentemente recolhidos em livro (CNE, 2013).

A representatividade das instituições públicas abrangidas naquele trabalho (foram entrevistados 26 dos 30 Presidentes dos Conselhos Gerais) permite considerar os resultados significativos dos modos de interpretar o RJIES e das experiências colhidas com a sua utilização. A maioria dos presidentes entrevistados valoriza a experiência e revela um empenho claro em contribuir para a boa governança das instituições a que estão associados, entendendo que o Conselho é um órgão com funções de colaboração, consulta

e reflexão. A competência do Conselho Geral mais referida pelos Presidentes dos Conselhos Gerais é a eleição do/a Reitor/a ou Presidente, mencionando-se as experiências vividas no seu exercício como positivas. A aprovação do orçamento recolhe, também, um expressivo número de referências nas entrevistas, com clara manifestação de insatisfação com as práticas dominantes. De facto, existem referências e perplexidade e desconforto no exercício desta função, admitindo-se a supressão desta competência do Conselho, se não forem profundamente alteradas as condições proporcionadas às instituições para prepararem e validarem internamente as respectivas propostas orçamentais anuais. A aprovação do plano estratégico é a terceira competência mais referida nas entrevistas, com registos de diversas práticas no processo de elaboração do documento. Parece, pois, justificar-se uma aprofundada análise das interpretações da missão do Conselho Geral, envolvendo as comunidades académicas e personalidades com experiência colhida neste primeiro ciclo do RJIES. As competências do órgão estão expressas no artigo 82º do RJIES, onde se atribui ao Conselho Geral a responsabilidade pela legitimação do mandato do Reitor/Presidente e dos principais instrumentos de orientação da governança estratégica da instituição.

A constituição e dimensões adoptadas pelos Conselhos Gerais devem também merecer atenção, a partir das seguintes observações:

- Existe grande variação nos números de membros dos Conselhos Gerais adoptados: uma instituição opta pelo número mínimo que a lei prevê, 15; uma escolheu o número máximo, 35; 15 instituições têm entre 19 e 25 elementos no CG.
- Um número significativo de Presidentes dos CG com maior número de elementos considera que a sua dimensão deve ser menor e que os membros externos devem estar em maioria.
- As dimensões adoptadas não reflectem com clareza o que a lei estabelece no que diz respeito à relação entre as dimensões do Conselho e as das Instituições: *O conselho geral é composto por 15 a 35 membros, conforme a dimensão de cada instituição e o número das suas escolas e unidades orgânicas de investigação* (artigo 81º do RJIES).

A escolha dos membros externos é feita por cooptação da maioria absoluta dos membros representantes dos professores, investigadores e representantes dos estudantes, *“com base em propostas fundamentadas subscritas por, pelo menos, um terço daqueles membros”*. A escolha dos membros internos resulta de eleição por lista. Qualquer destes processos de escolha é merecedor de reparos dos Presidentes dos Conselhos Gerais, existindo sérias reticências sobre a elegibilidade de directores de faculdades, escolas e departamentos, ou de titulares de outros órgãos, por poder gerar conflitos de interesses.

Os modos de organização interna e de funcionamento dos Conselhos são merecedores de referências com significado e que poderão servir de inspiração a ajustamentos futuros. Parecendo observar-se boas relações e abertura à cooperação entre membros externos e internos, aponta-se a necessidade de desenvolver e explorar vias de comunicação com outras sedes de governança interna. A estruturação do Conselho em comissões especializadas não é prática generalizada e registam-se indicações de que, em alguns casos, não é prestada a atenção devida às condições exigidas para um bom funcionamento de um órgão com o estatuto e autonomia do CG (secretariado, orçamento, espaço próprio).

O/a Reitor/a e Presidente são vistos como a face pública das instituições, adoptando-se frequentemente modos de relacionamento em que assuntos mais relevantes das instituições são analisados de forma conjunta pelos Presidentes dos Conselhos Gerais e Reitores/Presidentes, independentemente do grau de profundidade da relação existente entre os dois órgãos. A análise dos perfis dos Presidentes conduziu à identificação de três opções predominantes: académico (50%), empresarial (33%) e serviço público (13%). A generalidade dos Presidentes dos Conselhos Gerais refere que a relação estabelecida com os Reitores/Presidentes é muito positiva e cooperante.

Em síntese, dir-se-á que, tratando-se de um modelo de governança novo no País, não surpreende que se enunciem dúvidas sobre algumas interpretações da divisão de competências entre Conselho Geral e Reitor/Presidente. As relativas à natureza do órgão, nomeadamente, ser sede de deliberação, controle e ou supervisão, as perplexidades geradas com a aprovação do orçamento e do plano estratégico podem eleger-se como focos prioritários de análise e

discussão nas instituições. De facto o estudo mostrou que o modelo de governança das instituições de educação superior, instituído em Portugal em 2007, tem vindo a ser aplicado em moldes que os Presidentes dos Conselhos Gerais avaliam positivamente. As questões suscitadas, os problemas identificados e as mudanças preconizadas podem encontrar respostas em adequadas alterações nos estatutos, na regulamentação interna e nas práticas adoptadas. Na verdade, existe amplo campo de acção a ensaiar, usando potencialidades ainda não exploradas e assumindo com inteligência as competências previstas para o órgão Conselho Geral e as relações que deve estabelecer com outras sedes de governança das instituições.

Referências

Aarrevaara, T., Dobson, I. R. and Elander, C. (2009). Brave New World: Higher Education Reform in Finlanf. *Higher Education and Management Policy*, 21(2), 1-18.

Amaral, A., Jones, G. A. and Karseth, B., (eds) (2002). *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance*. Kluwer: Dordrecht, Holanda.

Arroteia, J. (2002). *Ensino Superior Politécnico em Portugal*. Universidade de Aveiro: Aveiro, Portugal.

Browne L. (2010). *Browne-report: Securing a sustainable Future for Higher Education – an Independent Review of the HE Funding and Student Finance*, London. Disponível em <http://independent.gov.uk/browne-report>.

Carney, S. (2006). *University Governance in Denmark: from democracy to accountability?*

European Educational Research Journal, Volume 5, Number 3&4.

Christensen, T. (2011). University Governance reforms: potential problems of more autonomy? *HighEduc*, 62: 503-517.

Clark, B. R. (1998). *Creating Intrepreneurial Universities: Organizational Pathways for transformation*. Elsevier Science: Oxford, UK.

CNE - Conselho Nacional de Educação (2008), *Políticas de Ensino Superior – Quatro temas em debate*, Lisboa.

CUC - Committee of University Chairs (2009), *Guide for Members of Higher Education Governing Bodies in the UK*. HEFCE: Bristol, UK.

Danish Ministry of Science, Technology and Innovation (2007), *Ministerial Order concerning the Act on Universities (the University Act) - Consolidation Act no. 1368 of 7 December*. Copenhaga, Dinamarca.

Danish Universities and Property Agency (2009), *The University Evaluation 2009 –Evaluation Report*. Danish Ministry of Science, Technology and Innovation: Copenhaga, Dinamarca.

Davies, J., Weko, T. Kim, L. and Thulstrup, E. L. (2009). *OECD reviews of Tertiary Education: Finland*. OECD: Paris, França.

EURYBASE (2009). Organisation of the education system in The Netherlands, 2008/2009.

EURYBASE (2010). Organisation of the education system in the Kingdom – England, Wales and Northern Ireland, 2009/2010.

EURYBASE (2009). The education system in Austria, 2008/2009.

EURYBASE (2010). Organisation of the education system in Denmark, 2009/2010.

EURYBASE (2010). Organisation of the education system in Finland, 2009/2010.

EURYDICE (2008). Higher Education Governance in Europe. Policies, structures, funding and academic staff. Brussels: Eurydice.

Eurydice (2012). The European Higher Education Area in 2012: Bologna Process Implementation Report. Eurydice: Bruxelas, Bélgica.

Edwards, E. G. (1982). Higher Education for Everyone. Russel Press: Nottingham, UK.

ENQA (2006), Quality Assurance of Higher Education in Portugal - An Assessment of the Existing System and Recommendations for a Future System. Helsínquia, Finlândia,

Fielden, J. (2008). Global Trends in University Governance, The World Bank Education Working Papers Series, n. 9, March 2008.

Finish Ministry of Education and Culture (2009), Universities Act 558/2009 (As amended up to 315 /2011). Helsínquia, Finlândia.

Graham, G. (2002). University: The Recovery of an Idea, 2nd. ed.. Imprint Academic: Exeter, UK.

Huang, F. (2012). Higher education from massification to universal access: a perspective from Japan. High Educ. 63:257–270.

Kerr, C. (2001). The Uses of the University. Harvard University Press: Cambridge, USA.

Marginson, S., Weko, T. Channon, N. Lukkonen, T. and Oberg, J. (2008). OECD reviews of Tertiary Education: Netherlands. OECD: Paris, França.

Neves, C. E. B. (2003). Diversificação do sistema de educação terciária: um desafio para o Brasil *Tempo Soc.* vol.15 no.1 São Paulo Apr. 2003, 21-44.

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (2006). *Reviews of National Policies for Education – Tertiary Education in Portugal*. Paris, França.

Pedrosa, J. e Queiró J. F. (2005), *Governar a Universidade portuguesa: missão, organização, funcionamento e autonomia*. Fundação Calouste Gulbenkian: Lisboa, Portugal.

Pedrosa, J., Santos, Hália Costa, Mano, Margarida e Gaspar, Teresa (2013), *Novo Modelo de Governança e Gestão das Instituições de Ensino Superior em Portugal – Análise dos Usos do Modelo em Instituições Públicas*. In: *Autonomia e Governança das Instituições de Ensino Superior*, p. 9-151. Conselho Nacional de Educação: Lisboa, Portugal.

Pedrosa, J. (2014), *Autonomy and Accountability in University Governance*. In: Bergan, S., Egron_Polak, E., Kohler, J. and Purser, L. (eds.) *Leadership and Governance in Higher Education, Handbook for Decision-makers and Administrators, Supplement volume N° 01*. Berlin: Raabe Academic Publishers. Readings, B. (2003). *A Universidade em Ruínas*. Editora Angelus Novus: Coimbra, Portugal

Reimer, D. and Jacob, M. (2011). *Differentiation in Higher Education and its Consequences for Social Inequality: introduction to a special issue*. *High Educ.* 61: 223-227.

Roska, J. (2011). *Differentiation and work: inequality and degree attainment in US higher education*. *High Educ.* 61: 293-308

Santiago, P., Tremblay, K., Basri, E. and Arnal, E. (2008), *Tertiary Education for the Knowledge Society. Volume 1. Special Features: Governance, Funding, Quality*. OCDE: Paris, França.

Santiago, P., Tremblay, K., Basri, E. and Arnal, E. (2008), *Tertiary Education for the Knowledge Society, Volume 2. Special Features: Equity, Innovation, Labour Market, Internationalisation*. OCDE: Paris, França.

Seabra Santos, F. e Almeida Filho, N. (2012). *Quarta Missão da Universidade:*

Internacionalização Universitária na Sociedade do Conhecimento. Imprensa da Universidade de Coimbra: Coimbra, Portugal.

Shattock, M. (ed.), (1996). *The Creation of a University System*. Backwell: Oxford, UK

Schindler, S. and Reimer, D. (2011). Differentiation and social selection in German Higher Education. *High Educ.* 61: 261-271.

Sousa Santos, B. e Almeida Filho, N. (2009). *A Universidade no Século XXI: Para uma Universidade Nova*. Edições Almedina: Coimbra, Portugal.

Stevens, R. (2004). *University to Uni: The politics of Higher Education in England since 1944*. Politico's: Londres, UK.

Teixeira, P. Rocha, U. Biscaia, R. and Cardoso, M. F. (2012). Competition and diversity in Higher Education: an empirical approach to specialization patterns of Portuguese institutions. *High Educ.* 63: 337-352.

Torgal, L. R. (2002). *A Universidade de Coimbra: Nota Histórica*. Em: Pereira, I. M. B. (coord.), *A Universidade de Coimbra*. Universidade de Coimbra: Coimbra, Portugal.

Varghese, N. and Martin. M. (2013). *Governance Reforms and University Autonomy in Asia*. International Institute for University Reform and UNESCO: Paris, França.

Veiga Simão, J., Machado Santos, S. e Almeida Costa, A. (2002). *Ensino Superior: Uma Visão Para a Próxima Década*. Lisboa: Gradiva.

Veiga Simão, J. (2003). *Modernização do Ensino Superior – da Ruptura à Excelência*. Fundação das Universidades Portuguesas: Coimbra, Portugal.

Wadsack, I. and Kasparovsky, H. (2004). *Higher Education in Austria, 2nd ed.*. Federal Ministry of Education, Science and Culture: Viena, Austria.

5

O ensino superior politécnico em Portugal – presente e futuro

Joaquim António Belchior Mourato¹



Abstract: The richness and well-being of countries, organisations and individuals have been founded on the creation, dissemination and use of knowledge. Therefore, there are moments in the life of peoples and societies, where sharing a common enlarged civic feeling leads to the consensus over the imperative to act with courage and determination on an emergent need, namely: What are the needs of higher education in Portugal? In what way can higher education contribute so that Portugal may face the challenges for the next decades?

An usual conclusion is that global reordering is considered as a priority. The time signs point to an interplay of favourable conditions to this quality leap, namely a huge contextual change, an international opportunity and the dissatisfaction among meaningful segments of society.

The timely initiative of promoting a discussion about the condition of the Portuguese higher education remains a central issue in a debate that is still lively and should lead us to a calm yet courageous reflection on the matter. The redefinition of the university and polytechnic sub-systems is urgent, with well distinct competencies translated to practice.

Currently decades of academic governance are under discussion. Hence the need to name the main proposals for the future of the Portuguese polytechnic higher education, on the path to its construction and in accordance with a strategic vision aiming at a thorough and rigorous reform.

¹ Presidente do CCISPe do Instituto Politécnico de Portalegre.

1 Introdução

Uma das temáticas mais comuns na sociedade portuguesa enquadra-se, precisamente, na reforma do ensino superior. É presença obrigatória em todos os programas de governo da última década e integra os discursos dos dirigentes das instituições de ensino superior, das associações estudantis, bem como de académicos e pensadores. Portanto, não é de estranhar o aumento de teses académicas e publicações nesta área (Mourato, 2013a).

Frequentemente afirma-se que a História é mestra da vida. Atualmente existe o reconhecimento geral de se ter chegado a uma situação de crise, sendo necessárias profundas reformas. Basta recordar um passado recente e será possível reunir temas e experiências que, melhor, contribuirão para a compreensão do presente, permitindo a recolha de dados para a construção do futuro (Amorim, 2004).

Como é sabido, a configuração do sistema de ensino superior em Portugal apresenta-se sob a forma de sistema binário, na qual coexistem o subsistema de ensino universitário e o subsistema de ensino politécnico (CCISP, 2006). De realçar que, nas últimas décadas a sua evolução pode ser genericamente retratada como uma história de sucesso, pese embora alguns insucessos. A louvar, desde logo, a massificação do ensino superior. Este fenómeno traduziu-se num dos maiores acontecimentos políticos do país, seja qual for o setor considerado (CCISP, 2003). No entanto é de realçar que ocorreu com cerca de 20 anos de atraso, comparativamente aos demais países da União Europeia. Por outro lado, ressalta uma lacuna que permanece incompreensível designadamente a inexistência de uma rede de dados atualizada ao nível dos indicadores científicos, académicos, financeiros e de impacto social das instituições de ensino superior. A génese para esta mudança será o enraizamento da diversidade e a sua clara definição institucional. Há que definir claramente, para os dois subsistemas: objetivos; financiamento; autonomia; comunidade; organização e a relação transparente com o tecido empresarial, partindo-se de uma igual dignificação social (FNAEESP², 2003).

Continuando, em resultado de uma breve análise, mesmo que superficial, à evolução da legislação de 1901 a 1974 constata-se que

2 Federação Nacional das Associações de Estudantes do Ensino Superior Politécnico

muitos dos problemas atuais já o eram no passado, embora tenham emergido de ambientes políticos, culturais e sociais distintos (Simão, 2003). Com o 25 de abril de 1974 ocorreu um processo de democratização crescente do ensino superior, do aumento da investigação académica e uma forte expansão da rede. No entanto, Portugal confronta-se, agora, com uma nova realidade e com os desafios impostos pelo Espaço Europeu de Ensino Superior. Mais do que nunca é tida como cabal uma reflexão sobre o presente e o futuro do ensino superior português, sobretudo no que diz respeito à dinâmica das instituições públicas de ensino superior e em que medida é que esta se apresenta como apropriada para responder às questões do desenvolvimento socioeconómico em Portugal (Mourato, 2013a).

Também, a credibilidade de graus e diplomas tem sido fortemente questionada pela opinião pública. A maior incidência da avaliação incidiu, inicialmente, na avaliação de cursos. No entanto, atendendo ao desenvolvimento da avaliação ao nível europeu o processo da avaliação deve compreender a avaliação institucional, a avaliação dos cursos e a avaliação de unidades orgânicas (Simão, 2003).

Igualmente se afirma que em Portugal se tem assistido a um movimento de aproximação dos dois subsistemas, pondo-se em causa a estrutura dual existente (Almeida, 2011; Diogo, 2009). No entanto, o subsistema politécnico é vital para as necessidades do mercado de trabalho, o qual ansiosamente tem alocado os técnicos formados pelas instituições politécnicas com referência à sua competência, valor e saber fazer (FNAEESP, 2003).

Comparativamente a outros países da OCDE³, para que Portugal supere o atraso ao nível da sua educação superior colocam-se várias questões (OCDE, 2006). Porventura o processo de reorganização da rede de estabelecimentos de ensino superior poderá não passar pela extinção ou redução de instituições. No entanto, é desejável o aumento da cooperação entre estas. Há que redefinir a sua missão e oferta formativa para que se alcance um papel de relevo na formação de quadros superiores de excelência, competentes e promotores do desenvolvimento do País, da Europa e do Mundo. O fenómeno da reordenação da rede de instituições, para o subsistema politécnico, deve assumir-se enquanto pilar essencial

3 Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

para a sustentabilidade da educação, da economia, do estado social, e do País (Mourato, 2013a).

Antes de dar início à análise prospetiva, há que determinar, inicialmente, de que carece a sociedade portuguesa para que o seu desenvolvimento económico, social e cultural seja uma realidade, tal como os vários desafios, económicos, sociais e culturais, que serão colocados ao país e que terão que ser ultrapassados para bem da nação e do nosso Estado Social (CCISP, 2013a).

2 Um olhar sobre a Europa

Existem, a nível mundial, uma multiplicidade de estruturas características dos inúmeros sistemas de ensino superior. Desde logo, é possível distinguir dois grandes modelos/estruturas de ensino superior (Kirstein, 1999), designadamente sistemas unitários (*e.g* EUA) e sistemas binários (*e.g* Alemanha). Assim, em diversos países, o modelo binário de ensino superior traduz-se na existência de dois setores de ensino superior diferenciados onde coexistem por um lado, as universidades tradicionais, as quais ministram formações mais teóricas e orientadas para a investigação e, por outro, outras instituições de ensino superior, responsáveis pela oferta de cursos superiores de índole profissionalizante (Harvey, 2004–13; Kirstein, 1999).

De realçar que, o sistema binário é o modelo de ensino superior mais comum na Europa (Costa, 2002; Urbano, 2011). A semelhança entre a estrutura que encontramos ao nível do ensino superior em diversos países europeus “leva a pensar num fenómeno de globalização da institucionalização de um sistema binário no quadro europeu de formação superior” (Urbano, 2011, p.96).

3 As instituições de ensino politécnico no contexto europeu

O estabelecimento das instituições politécnicas teve um ponto de partida comum na maior parte dos países. De acordo com Haug e Tauch (2001) e com Kirstein (1999), podem sintetizar-se os seus objetivos a:

- Uma resposta eficiente às necessidades do mercado de trabalho, com a oferta de um ensino mais prático e vocacional, sendo economicamente relevante.
- Alocar um número crescente de candidatos ao ensino superior sem aumento substancial da despesa do governo com este setor.
- Atingir de uma forma inovadora grupos de estudantes não convencionais.
- Oferecer programas de estudo primeiramente orientados para a aprendizagem, mas contendo uma componente de investigação aplicada.
- Dar continuidade ao ensino profissional pós-secundário.

Apesar das instituições de ensino superior politécnico serem tão comuns na Europa, nunca existiu consenso relativamente à designação a ser-lhes atribuída (Teichler, 2008).

A Tabela 1 demonstra a diversidade de designações existentes para este tipo de instituições em diversos países da Europa.

Tabela 1- Designações atribuídas às instituições de ensino superior profissionalizante em diversos países da Europa

País	Designação nacional	Designação internacional
 Alemanha	<i>Fachhochschulen (FH)</i>	<i>Universities of Applied Sciences</i>
 Áustria	<i>Fachhochschulen (FH)</i>	<i>Universities of Applied Sciences</i>
 Dinamarca	<i>University Colleges</i>	<i>University Colleges</i>
 Estónia	<i>Kõrgkool</i>	<i>College, Academy, University of Applied Sciences</i>
 Finlândia	<i>Ammatikorkeakoulu (AMK)</i>	<i>Universities of Applied Sciences</i>
 França	<i>Institutes Universitaire de Technologie (IUT)</i>	<i>Institutes Universitaire de Technologie (IUT)</i>
 Holanda	<i>Hogescholen (HBO)</i>	<i>Universities of Applied Sciences</i>
 Irlanda	<i>Institutes of Technology (IOT)</i>	<i>Institutes of Technology (IOT)</i>
 Lituânia	<i>Colleges of Higher Education</i>	<i>Colleges of Higher Education</i>
 Portugal	<i>Instituto Politécnico</i>	<i>Polytechnics</i>
 Suíça	<i>Fachhochschulen (FH)</i>	<i>Universities of Applied Sciences</i>

Fonte: Adaptado de Wert e Soo, citados em CHEPS (2013)

3.1 Tendências no seio europeu

Embora o sistema binário seja um lugar-comum na Europa, muito se comenta o fenómeno de aproximação entre os dois subsistemas, ou o dissipar das diferenças existentes entre ambos (Kirstein, 1999; Comissão Europeia, 2012). Kirstein, em 1999, explicitava que este fenómeno resultava não só do crescente empenho das universidades em abranger atividades mais orientadas para a prática como também do crescente desenvolvimento académico observado pelo subsistema politécnico. A ADISPOR⁴ também realizou um estudo contemplando 16 comunidades do Espaço Europeu de Ensino Superior (EEES)⁵, cujas conclusões são coincidentes, a saber (ADISPOR, 2102):

- Na generalidade dos países em análise não existe uma restrição legal ao nível das áreas de estudo a serem ministradas por cada um dos subsistemas, mas apenas uma diferenciação no cariz da formação ministrada (mais teórica nas universidades e mais prática nas instituições politécnicas).
- Em todos os países, as universidades tradicionais ministram formações que podem ser consideradas de cariz politécnico.
- Em consequência das exigências do mercado de trabalho, há países em que os planos de estudo das universidades tradicionais tendem a tornar-se mais práticos.
- Em alguns países as instituições politécnicas podem ministrar, além do segundo ciclo de estudos, também o terceiro ciclo.

Nesta rota, com referência ao estudo desenvolvido em 2013 pelo prestigiado Centro de Estudos de Políticas de Ensino Superior (CHEPS) da Universidade de Twente (Holanda), é possível, ainda,

4 Associação dos Institutos Superiores Politécnicos Portugueses.

5 Alemanha, Áustria, Bélgica – Comunidades de língua alemã, flamenga e francesa, Espanha, Estónia, Dinamarca, Finlândia, França, Irlanda, Lituânia, Noruega, Portugal, Suécia e Suíça.

acrescentar que em diversos países o subsistema politécnico enfrenta atualmente uma série de desafios políticos que são comuns às diversas nações e os quais se traduzem numa diversidade de tendências europeias em termos de políticas educativas, das quais se destacam (CHEPS, 2013):

- Gradual uso do termo *universidades de ciências aplicadas*, para a designação internacional das instituições politécnicas (Tabela 1)
- Uma maior cooperação entre instituições de ensino superior, através de consórcios, fomentando e desenvolvendo o subsistema politécnico, onde se destaca também a cooperação intersectorial (entre o subsistema politécnico e o universitário).
- Necessidade de demarcação do subsistema politécnico através de uma oferta formativa de natureza marcadamente profissionalizante de maior amplitude, que englobe cursos desde o nível de ensino superior de curta duração até ao nível de doutoramento.
- Redução do número de programas de primeiro ciclo considerados redundantes, sobretudo em países com baixa densidade populacional.
- Entendimento geral acerca da necessidade de implementar medidas que assegurem a sustentabilidade do ensino politécnico, através de um maior equilíbrio de participação dos estudantes nos dois subsistemas, à semelhança dos casos de sucesso da Alemanha e Noruega.
- Maior foco das instituições politécnicas nas atividades de investigação, sobretudo no que se refere à investigação aplicada em cooperação, não só com as pequenas e médias empresas (PME) locais, mas também com o setor universitário.
- Reforço das atividades de internacionalização das instituições de ensino superior, sobretudo no que se refere ao recrutamento de estudantes a nível internacional. A internacionalização do *staff* das instituições e das suas atividades de investigação são aspetos que têm vindo também a ganhar importância.

3.2 Ensino politécnico em Portugal e na Europa: perspetiva comparada

São várias as semelhanças que o sistema politécnico português apresenta comparativamente aos subsistemas homólogos de outras comunidades do EEES. Com referência ao estudo do CHEPS é possível destacar o seguinte (File, 2013):

- As instituições de ensino politécnico em Portugal apresentam, em média, uma dimensão semelhante às instituições homólogas de outras quatro comunidades (Holanda, Dinamarca, Noruega e Finlândia).
- A diversidade programática (relativamente às áreas de estudo ministradas) nas instituições politécnicas portuguesas é semelhante à encontrada na Holanda, Noruega e Finlândia, mas maior do que a que é observada na Dinamarca, Estónia e Suécia, países onde as instituições tendem a ser mais especializadas.
- A diversidade programática (no que se refere ao nível de qualificações) das instituições politécnicas portuguesas é semelhante à de outros países (verificando-se a predominância de cursos de 1º ciclo e de curta duração), observando-se que muitas comunidades estão a apostar nos mestrados. Refira-se ainda que em países como a Irlanda e a Noruega as instituições politécnicas também ministram doutoramentos.
- A atividade de investigação nas instituições politécnicas portuguesas, em termos do seu peso na despesa, é semelhante à de outros países mas menor que a de comunidades como a Noruega, Finlândia e Suécia, onde a missão de investigação das instituições (assim como o respetivo financiamento) é mais forte.

4 O ensino superior politécnico português

Após a Revolução de Abril de 1974 o ensino superior foi extensível ao setor privado⁶ e assistiu-se à criação do sistema binário de ensino (Cardoso et al., 2011). Instituído em 1977, o ensino superior de curta duração objetivava ministrar uma formação técnica de nível superior (Simão, Santos, & Costa, 2002). Em 1979 passa a designar-se de ensino politécnico, coexistindo com o ensino universitário. Desde então, verificou-se uma relevante diversificação e expansão da rede de estabelecimentos (A3ES⁷, 2012).

O ensino politécnico em Portugal em muito contribuiu para “colmatar a escassa democratização e a falta de diversificação do ensino superior existente até então” (Urbano, 2011, p.100). Até essa data o ensino superior em Portugal era integrado apenas pelo setor universitário. Logo, não detinha orientação profissional que lhe permitisse ministrar programas de formação destinados a nichos específicos do mercado de trabalho (Diogo, 2009). E tal como em muitos outros países europeus, uma das intenções subjacentes à fundação do ensino politécnico era também, a promoção do desenvolvimento regional e das relações com as atividades económicas e sociais, propósito que se mantém válido até aos dias de hoje (Costa, 2002; Diogo, 2009).

O Sistema binário do ensino superior em Portugal tem várias implicações, nomeadamente (CCISP, 2006):

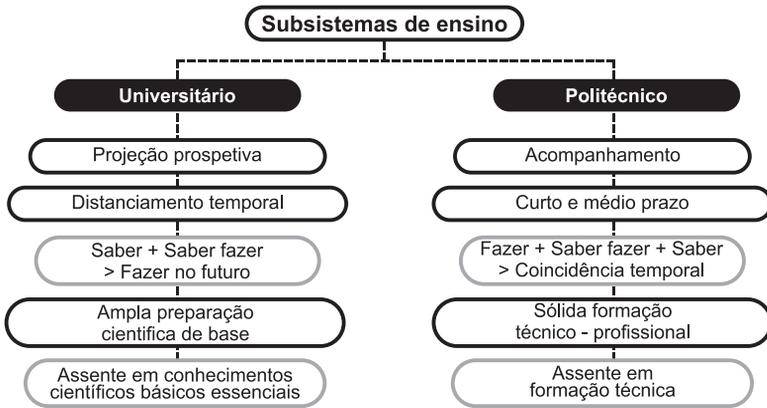
- A natureza do ensino ministrado pelas instituições - mais conceptual nas universidades, mais teórico-prático nos institutos politécnicos.
- A diferente competência para conferir graus académicos - as universidades podem conferir o grau de licenciado, mestre e doutor, os politécnicos o grau de licenciado e o de mestre.
- A natureza da investigação - fundamental e aplicada nas universidades e aplicada nos politécnicos.

6 Apesar de em 1971 ter sido já criada a primeira universidade não dependente do Estado em Portugal, através do reconhecimento da Universidade Católica Portuguesa (criada em 1940), enquanto tal (Almeida, 2011).

7 Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior.

Apesar da distinção formal existente entre os dois subsistemas (Figura 1), o certo é que, à semelhança do que acontece a nível europeu, em muito devido ao Processo de Bolonha, também em Portugal se tem assistido a um movimento de aproximação do subsistema universitário e politécnico, o qual vem pôr em causa a estrutura dual existente (Almeida, 2011; Diogo, 2009). No entanto, a tendência parece apontar para a manutenção e até reforço do modelo binário (Diogo, 2009).

Figura 1 - Distinção dos subsistemas de ensino superior, de acordo com os textos legislativos



Fonte: Adaptado de Urbano (2008)

4.1 A rede pública do ensino superior

Na evolução da rede pública de ensino superior, destacam-se fundamentalmente duas épocas, nomeadamente: o período que se seguiu à implantação da República e o período entre 1972 e 1980. Estes marcaram o reequacionar da rede (Lourtie, 2013).

A rede de ensino superior portuguesa engloba 121 instituições, correspondentes a 338 unidades orgânicas, as quais se encontram distribuídas pelos subsistemas universitário e politécnico (de natureza pública ou particular). No entanto, é de realçar que o ensino superior público agrega cerca de um terço das instituições e quase

60% das unidades orgânicas (A3ES, 2012).

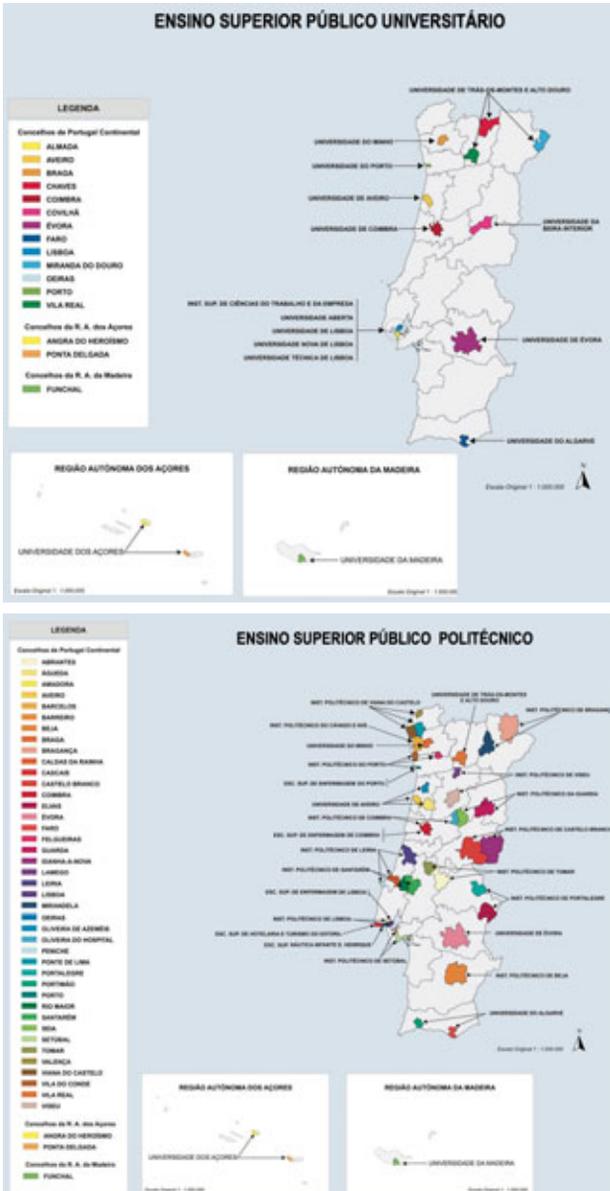
A rede de estabelecimentos de ensino superior universitário público é constituída por 14 universidades e 1 instituto universitário não integrado. A estes estabelecimentos acrescem 4 instituições universitárias de ciências militares e policiais (DGES⁸, 2011/12).

Em Portugal o ensino politécnico é ministrado em institutos politécnicos, em escolas politécnicas não integradas e em escolas politécnicas integradas em universidades. A rede pública de ensino politécnico é constituída por 15 institutos politécnicos, 5 escolas superiores não integradas, 2 instituições de ensino militar e policial e pelos estabelecimentos politécnicos de 7 universidades (Açores, Algarve, Aveiro, Évora, Minho, Trás-os-Montes e Alto Douro e Madeira) (DGES, 2011/12).

Assim é assegurada uma melhor cobertura geográfica do território nacional, comparativamente à do ensino universitário, sobretudo no que se refere ao interior do país (Costa, 2002) (Figura 2).

8 Direção Geral do Ensino Superior.

Figura 2 – Rede de ensino superior público

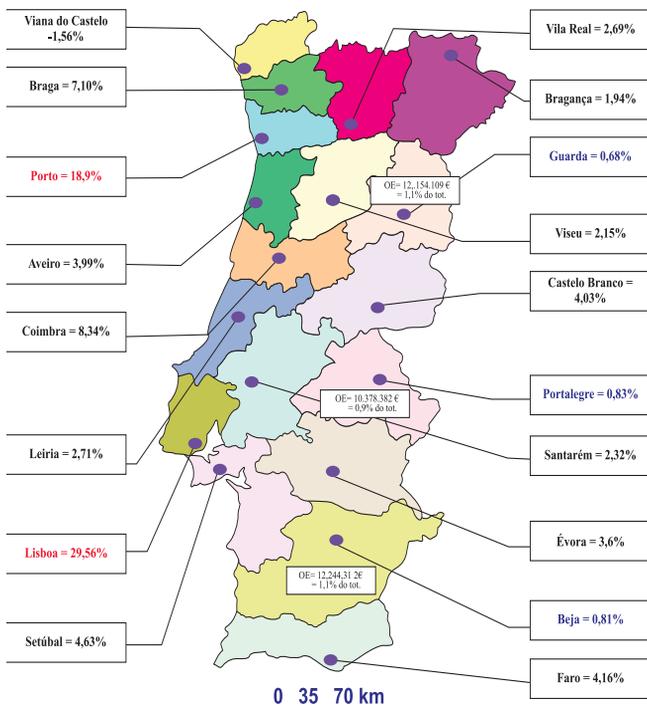


Fonte: DGES (2011/12)

Também para a A3ESuma das vantagens do subsistema político-público, comparativamente ao universitário, enquadra-se precisamente na ampla cobertura geográfica da rede, sobretudo no que se refere ao interior do país (A3ES, 2012) (Figura 2).

Já ao nível da dispersão geográfica dos cursos de primeiro ciclo é de realçar que, com base em dados da DGES, relativos a 2011, consta-se que cerca de 30% dos 4.689 cursos existentes estão concentrados em 3% do território nacional, mais concretamente no distrito de Lisboa. Quase metade destes, 4.689 cursos, encontram-se nos distritos de Lisboa e do Porto e concentrados em 5,6% do território nacional. Manter o ensino superior nos três únicos distritos onde não existe mais nenhuma oferta de ensino superior representou em 2011, apenas 3,1% do total do orçamento do ensino superior correspondente a 34.776.803,00€ (Mourato, 2013b) (Figura 3).

Figura 3– Dispersão geográfica dos cursos de ensino superior

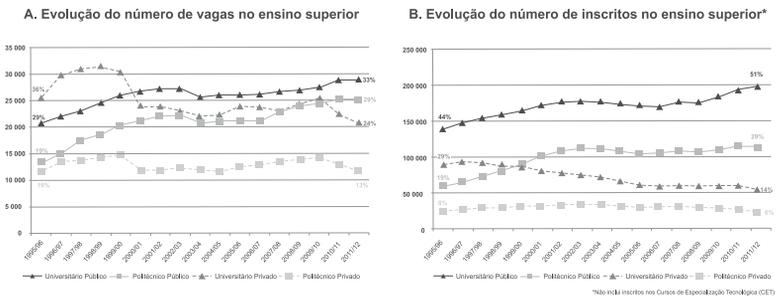


Fonte: DGES (2011)

Também é de realçar o nível de competitividade que o ensino politécnico português alcançou nas últimas duas décadas. De facto, foi neste subsistema de ensino que se conquistou maior acréscimo em termos de oferta (nº de vagas). Além disso, tem-se igualmente assistido, não só a uma tendência na diminuição do fosso entre o volume de candidaturas a cada um dos subsistemas (universitário e politécnico), mas também a um decréscimo do peso relativo da procura preferencial pelo ensino universitário⁹, o que se deve ao facto de parte dessa procura se ter direccionado para o ensino politécnico (Urbano, 2011).

A evolução do número de alunos matriculados é outro indicador que, também, comprova a evolução positiva do segmento politécnico (Figura 4). Esta manifesta-se, assim, num indicador de crescente reconhecimento pela sociedade da qualidade das formações ministradas no ensino politécnico (Urbano, 2008). De realçar que no ano letivo de 2011/12, estavam inscritos em instituições de ensino superior público 317.588 estudantes, 119.321 dos quais em instituições de ensino politécnico e 198.267 em instituições do subsistema universitário, representando por conseguinte o sector politécnico 38% da totalidade dos estudantes inscritos no ensino superior público, o que corresponde a 29% da totalidade do ensino superior (DGEEC¹⁰, 2012) – Figura 4.

Figura 4 – Evolução do ensino politécnico: 1995/96 – 2011/12



Fonte: CCISP, com base em dados disponibilizados pela Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC)

9 Tendo por referência os dados da 1ª fase do Concurso Nacional de Acesso ao Ensino Superior até 2010.

10 Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência

4.2 Impacto regional das instituições politécnicas

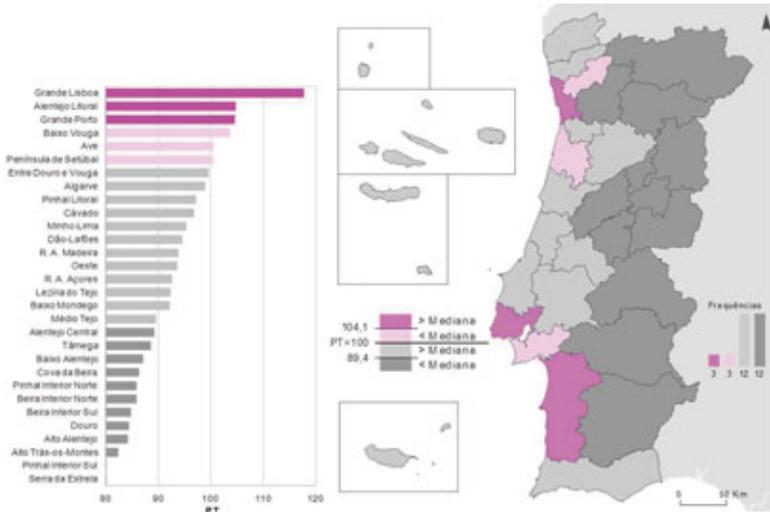
No entender da Comissão Europeia, as instituições de ensino superior contribuem para o desenvolvimento regional, para a coesão económica, social e territorial de forma sustentável (Comissão Europeia, 2007). Também Vossensteyn (2012) enfatiza especificamente o contributo das instituições de ensino politécnico para o desenvolvimento regional, retratando estes estabelecimentos enquanto entidades de matriz marcadamente regional (tanto no que respeita à atração e recrutamento de estudantes, como à influência que exercem no mercado de trabalho da região, ou na colaboração com os parceiros sociais), tendo muitas vezes a função de estimular/apoiar a economia local – *e.g.* República Checa, Finlândia, Dinamarca, Noruega, Suíça e Irlanda (neste último país este tipo de instituições tem mesmo a missão de educar para a indústria e comércio locais).

Efetivamente, uma das intenções subjacentes à implementação do subsistema politécnico em Portugal foi, precisamente, a promoção do desenvolvimento regional e das relações com as atividades económicas e sociais. Esta política ainda vigora até à presente data (Costa, 2002; Diogo, 2009). Este é o princípio para que a formação de cariz politécnico se destine não só a responder às necessidades sentidas a nível nacional, mas também às exigências específicas das regiões onde se encontram inseridas as instituições politécnicas. No mesmo contexto, a European University Association (EUA) destaca que um dos pontos fortes dos atuais institutos politécnicos, no sentido da sua diferenciação competitiva, corresponde à sua distribuição geográfica, com o conseqüente apoio à economia regional e local, designadamente, na relação privilegiada com as pequenas e médias empresas que constituem a maioria do tecido empresarial português (EUA, 2013).

O Índice Sintético de Desenvolvimento Regional é um indicador do Instituto Nacional de Estatística (INE) que fornece uma visão alargada do crescimento regional, através da sua estruturação em três componentes, nomeadamente: competitividade, coesão e qualidade ambiental. Atendendo a dados de 2008, este indicador refletia que apenas 3 das 30 sub-regiões de Portugal superavam a média nacional, a saber: Grande Lisboa, Pinhal Litoral e Minho-Lima. Já o Baixo Vouga e a Beira Interior Sul apresentavam um desempenho

marginalmente abaixo da referência nacional. No que respeita à competitividade verificava-se um contraste entre o Litoral continental (com maior competitividade) e o Interior (INE, 2011) – Figura 5.

Figura 5 – Índice Sintético de Desenvolvimento Regional (2008)



Fonte: INE (2011)

Ao nível da competitividade verifica-se, assim, um contraste entre o litoral continental, com maior competitividade, e o interior (Mourato, 2013b).

Já um estudorecente promovido pelo CCISP, no qual participaram sete institutos politécnicos, conclui que o impacto direto destas instituições nas respetivas regiões varia entre os 27 e 171 milhões de euros, sendo que o seu peso médio no PIB varia entre os 5% e os 11% da região onde estão inseridas e são responsáveis pelo emprego de mais de 12% da população ativa dos concelhos. Esta investigação concluiu igualmente que, por cada euro investido pelo Estado no financiamento destas instituições, existe um retorno médio de 4,22€, podendo atingir o máximo de 8,07€ (Alves *et al.*, 2014).

O papel regional das UAS está em transformação, nomeadamente ao dar capacidade às regiões de serem atrativas a nível global e salientam-se cinco áreas em que as instituições politécnicas

podem contribuir positivamente para o desenvolvimento regional (CHEPS, 2013):

- Estimulando a inovação.
- Facilitando *clusters* de empresas inovadoras.
- Fixando talentos/recursos humanos qualificados.
- Desenvolvendo a cultura e a marca local.
- Promovendo o capital humano.

4.3 Cooperação entre instituições politécnicas e as empresas

Ao longo dos anos constatou-se uma evolução na Educação. Este conceito deixou de ser entendido como um fenómeno natural mas sobretudo como um fenómeno social. Logo, numa realidade em constante evolução as instituições de ensino devem acompanhar as transformações verificadas no meio envolvente, de modo a serem um lugar de aprendizagem e formação dos futuros profissionais. O empreendedorismo deve ser encarado como uma contribuição para o desenvolvimento da sociedade. As escolas para criarem valor têm de ser empreendedoras proporcionando um maior índice de qualidade de vida (Bucha, 2006). Esta mudança, é motivada, em parte, por uma alteração estratégica das empresas, na medida em que estas já não estão interessadas em desempenhar um papel tão direto na formação dos seus trabalhadores. No entanto, têm a necessidade de se munir do melhor quadro de pessoal para competirem a um nível global com menor custo de tempo e dinheiro. (CCISP, 2013a)

Para além da colaboração com as PME através da investigação baseada nas necessidades das empresas, as instituições politécnicas podem fomentar a «especialização regional inteligente» (identificando novas ligações tecnológicas e promovendo a inovação onde as PME possam não ter o *know-how* ou os recursos necessários para a implementar), através de duas vias (CHEPS, 2013):

- Apoiar as empresas na melhoria da sua capacidade de inovação, e;
- Colaborar ativamente com parceiros locais (empresas e parceiros políticos) de modo a criar agendas comuns para o desenvolvimento estratégico regional.

Nesta missão enunciam-se alguns exemplos em concreto (Mourato, 2013c):

- O impactResOrgRisk - Avaliação do risco ambiental da utilização de resíduos orgânicos como corretivos do solo, do Instituto Politécnico de Beja.
- InovEnergy - Eficiência energética no sector agroindustrial, do Instituto Politécnico de Castelo Branco.
- Eletrodeposição de filmes de óxido do tipo espinela em substratos de aço inoxidável para o desenvolvimento de novos elétrodos para supercondutores, do Instituto Politécnico Setúbal.
- Desenvolvimento de novos condutores com condução por iões intersticiais para separação de oxigénio e conversão de hidrocarbonetos, do Instituto Politécnico Viana do Castelo.
- Centro de BioEnergia - Laboratório e incubadora de empresas de base tecnológica focada na área da Bioenergia, do Instituto Politécnico de Portalegre.

Também é merecedor de realce o recente Protocolo celebrado, em junho do presente ano, entre as instituições politécnicas e o Grupo Águas de Portugal para reforçar as parcerias já existentes.

Concluindo este capítulo, a nova ordem económica centra-se no desenvolvimento de recentes conhecimentos e tecnologias. Alimenta-se destes para criar novos produtos de valor acrescentado, aumentando a produção e reduzindo os custos. Hoje é inquestionável que o tecido empresarial tem que recorrer a ferramentas e processos tecnicamente mais complexos, impulsionado a reconversão do seu parque tecnológico. As tendências sugerem que o futuro irá reservar uma acentuação deste fenómeno (CCISP, 2013a).

Esta missão caberá a todo o sistema de ensino superior português, embora que, pelo fruto da sua distribuição geográfica e da sua natureza, as IES politécnicas estão melhor posicionadas para apoiar as regiões e as empresas que nelas se situam (CCISP, 2013a).

5.4 O exemplo do Poliempreende

O Poliempreende é um concurso de ideias e projetos de vocação empresarial, no qual participam todos os membros do CCISP. O objetivo é estimular o empreendedorismo e proporcionar saídas profissionais através da criação do próprio emprego (Mourato, 2014).

O Poliempreende foi o vencedor nacional na categoria de Investimento em Competências Empreendedoras dos Prémios Europeus de Promoção Empresarial (2013), organizado em Portugal pelo IAP-MEI. Em 9 edições do Poliempreende já resultaram (Mourato, 2014):

- 779 projetos, com a participação de 2483 alunos, a criação de 48 empresas (taxa de sobrevivência igual a 71%) e o registo de 82 patentes.
- 3.047 alunos em oficinas de formação (E1, E2) e 200 formações em empreendedorismo.
- Mais de 100 professores beneficiários de formação específica.
- Estudos avaliativos do trabalho desenvolvido (Ex: o lançamento do livro “Empreendedorismo e Motivações Empresariais no Ensino Superior”).

5.5 Internacionalização

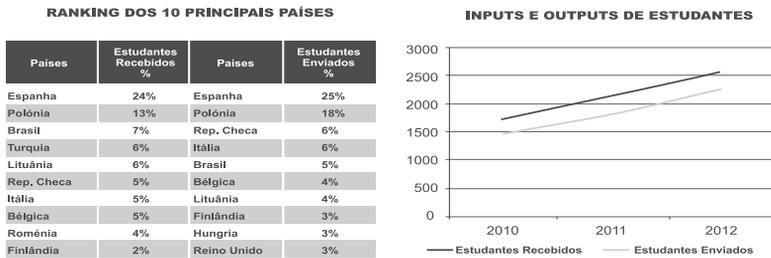
Numa época global o estudo do fenómeno da internacionalização económica e empresarial de um país pequeno e aberto ao exterior como Portugal deve ser alvo de reflexão (Santos & Ribeiro, 2005). Assim, uma outra vertente decisiva do ensino superior é a sua internacionalização e, em particular, sem prejuízo das suas características próprias, a integração do sistema português na dimensão

européia (Simão, Santos & Costa, 2002)

As instituições de ensino superior a nível mundial têm vindo a reforçar as suas atividades de internacionalização, sobretudo no que se refere ao recrutamento de estudantes a nível internacional. A internacionalização do *staff* das instituições e das suas atividades de investigação são aspetos que também têm vindo a ganhar importância (CHEPS, 2013). Conforme se referiu o papel regional das UAS está em transformação, nomeadamente ao dar capacidade às regiões de serem atrativas a nível global (CHEPS, 2013).

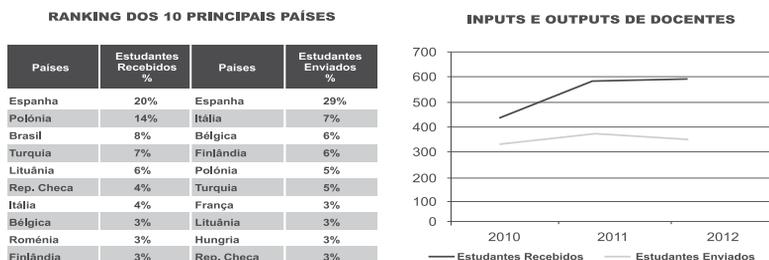
O ensino politécnico português acompanha esta tendência. Os programas de intercâmbio das instituições de ensino superior politécnico envolvem a mobilidade de estudantes, docentes e colaboradores entremais de 60 países, de entre os quais se destacam os seguintes indicadores (Mourato, 2013d):

Figura 6 – Mobilidade Internacional de Estudantes das Instituições Politécnicas



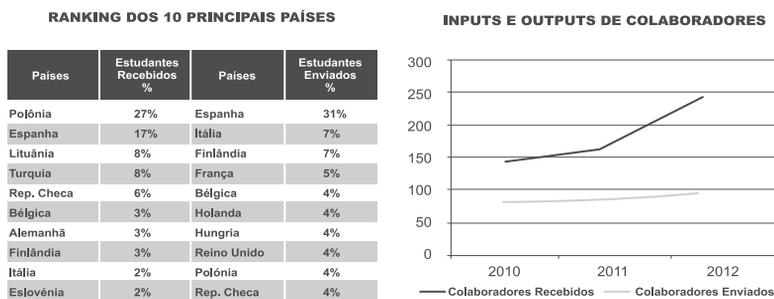
Fonte: CCISP 2013

Figura 7 – Mobilidade Internacional de Docentes das Instituições Politécnicas



Fonte: CCISP 2013

Figura 8 – Mobilidade Internacional de Colaboradores das instituições Politécnicas



Fonte: CCISP 2013

Também é de manifesta pertinência realçar que as instituições politécnicas portuguesas participam em cerca de 200 projetos de investigação/cooperação internacional e que estes envolvem (Mourato, 2013d):

- Uma média de participação de nove instituições por projeto.
- Um valor total que ascende aos 146.336.920,87€.

São, igualmente, ministrados diversos programas (desde o 1º ao 3º ciclo, incluindo cursos de pós-graduação) em 20 áreas distintas do conhecimento e que envolvem a parceira com inúmeras instituições de elevado prestígio internacional (Mourato, 2013d).

6 O RJIES¹¹: a sua última proposta de revisão, o parecer do CCISP e respetivas sugestões¹²

Perante a proposta de alteração à Lei N.º 62/2007, de 10 de setembro, a qual estabelece o RJIES foi o CCISP convidado, pela tutela, a emitir um parecer sobre a temática. Este documento foi expedido a 2 de agosto de 2013 e na generalidade o Conselho Coordenador manifestou o seu desacordo com alguns aspetos da proposta, na qual perpassava, de uma maneira geral, a consagração de um regime de menorização do ensino politécnico dentro do sistema binário de ensino superior, perdendo-se ainda a oportunidade de devolver a autonomia às instituições para que estas pudessem desenvolver em pleno a sua missão. Dos aspetos negativos foram destacados (CCISP, 2013b):

- A impossibilidade dos Institutos Politécnicos poderem aceder ao regime de autonomia reforçada, quando até então não lhes era vedado o acesso ao regime fundacional.
- As instituições de ensino politécnico ficarem obrigadas aos limites de contratação previstos, enquanto as instituições de ensino universitário são isentas do seu cumprimento.
- Ser alterada a composição do corpo docente traduzindo-se num menor grau de exigência e rigor, com graves consequências para as instituições, na medida em que colide com os processos de avaliação dos cursos e, igualmente, com os normativos constantes do Estatuto da Carreira do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico (ECPDESP), designadamente os que obrigam a que pelo menos 70% do corpo docente seja constituído por professores de carreira.
- Ser revogado o regime jurídico do título de especialista, sem se fundamentar em qualquer avaliação do percurso feito pelas Instituições e docentes até ao

11 Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior.

12 Este capítulo irá fundamentar-se, integralmente, no Parecer emitido pelo CCISP (CCISP, 2013b), a 2 de agosto de 2013, por solicitação da Secretaria de Estado do Ensino Superior, sobre a proposta de alteração da LEI N.º 62/2007 que estabelece o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior.

momento e sem ter em atenção o período transitório previsto no ECPDESP, que valoriza o título de especialista para a integração na carreira.

- Os prazos para deferimento tácito sejam diferentes e menores para as IES privadas em relação às públicas, assim como a delimitação regional que se pretende dar às IES politécnicas.

O CCISP considera que estes aspetos acima referenciados – acesso a autonomia reforçada, discriminação ao nível dos limites de contratação de pessoal, composição do corpo docente e o regime de acesso ao conceito de especialista – constituem propostas inaceitáveis dentro de uma lógica de valorização crescente que se pretende para o ensino superior politécnico (CCISP, 2013b).

Além destes aspetos, outros há que mereceram o acordo do Conselho atendendo à sua pertinência, nomeadamente (CCISP, 2013b):

- As alterações produzidas para regular as competências, deveres, prazos e direitos tanto do provedor do estudante como do fiscal único.
- A tramitação proposta para os Serviços de Ação Social, a qual dá maior latitude às instituições para poderem partilhar os seus serviços com outras instituições, possibilitando assim a racionalização de serviços e a poupança de recursos, o que contribuirá para o esforço nacional.
- A possibilidade consagrada dos imóveis do domínio privado do Estado poderem vir a ser transferidos para o património das instituições. Contudo, o Conselho Coordenador não deixou de manifestar o seu desacordo com a discriminação negativa que é imposta às instituições politécnicas ao possibilitar-se a incorporação no património do Estado de imóveis pertencentes às instituições, situação que, além de discriminatória, viola a autonomia patrimonial das instituições.

O CCISP aproveitou para reiterar algumas propostas já apresentadas das quais se salientam: a necessidade e oportunidade de assinalar aspetos essenciais às legítimas pretensões das Instituições

Politécnicas nomeadamente no que diz respeito ao acesso às formações de terceiro ciclo e à possibilidade de utilizarem outra designação, especialmente num contexto de internacionalização, bem como a clarificação de atuais normas relativas às competências e gestão dos órgãos, estratégicas até pelos aspetos de responsabilidade financeira que envolvem (CCISP, 2013b).

Porém, tal como o próprio RJIES estipula mostra-se necessária uma avaliação global antes de se proceder a qualquer revisão.

7 Caminhos para o futuro

Projetar o futuro é uma tarefa complexa e incerta. São elevados os riscos para quem ambiciona desempenhar essa ingrata missão. Existem imensas variáveis que o agente terá que ter em conta para desenvolver, bem como a incumbência de avistar, com algum rigor, o que o futuro pode trazer. Mesmo que se obedeçam a todos estes raciocínios de forma zelosa, não existem garantias de que a previsão formulada se venha a realizar. (CCISP, 2013a)

A missão e as funções das instituições de ensino superior devem constar de programas estratégicos, onde sejam esclarecidas as suas atividades e englobem, de forma coerente, as diversas unidades orgânicas. Estes planos deverão elucidar objetivos, metas, indicadores setoriais e globais. Deverão ser aplicadas as técnicas de *benchmarking* no sentido de melhor aferir a excelência e a qualidade. Estes programas representarão instrumentos essenciais orientadores da vida académica, cultural e científica, bem como da inserção institucional ao nível regional, nacional e internacional (Simão, 2003).

A preservação e dignificação do ensino politécnico português são eixos estratégicos prioritários para o CCISP. Em resultado de uma reflexão realizada, ao longo dos últimos dois anos, concluíram-se um conjunto de propostas. Estas tiveram em consideração diversos estudos e experiências disponíveis. Sobretudo, visam mormente clarificar e reforçar o papel das instituições politécnicas públicas no sistema de ensino superior português (CCISP, 2013c).

A matriz das propostas apresentadas pelo CCISP assenta em cinco pilares fundamentais de consolidação do subsistema, articulando as principais orientações do quadro de referência europeu

com as necessidades do país e do sistema, a saber (CCISP, 2013c):

- Otimização de recursos e da capacidade instalada.
- Aumento da qualificação dos recursos humanos do País, com particular destaque para a formação ao longo da vida e para a existência de novos públicos.
- Melhoria da qualidade de ensino, consolidando um modelo formativo de orientação profissionalizante.
- Desenvolvimento da investigação aplicada como catalisadora da atividade económica, da inovação e da criação de riqueza, e promotora do desenvolvimento e da coesão regional, para além de fonte complementar de financiamento das instituições.
- Internacionalização como estratégia de abertura ao exterior e de enriquecimento técnico-científico e cultural, aumentando, simultaneamente, os recursos próprios das instituições e a captação de investimento externo.

Com referência a estas bases o CCISP tem como pertinentes os seguintes eixos orientadores para a reorganização do ensino superior em Portugal, designadamente (CCISP, 2013c):

Sintonia das instituições politécnicas com as suas homólogas europeias, adotando a designação, em termos internacionais, de *University of Applied Sciences*.

Reordenação da rede de instituições politécnicas, no respeito pela sua autonomia e por sua iniciativa, através de consórcios ou de fusões que resultem de um projeto com evidentes mais-valias para o sistema de ensino superior português e para o País.

Consolidação da identidade dos dois subsistemas de ensino superior.

Racionalização do número de cursos de 1.º ciclo, incluindo a harmonização das designações, em todo o ensino superior.

Otimização dos recursos financeiros, mantendo o subsistema sustentável.

Reforço da investigação aplicada, da criação cultural e da prestação de serviços especializados, e transferência de conhecimentos para a comunidade, com particular incidência na promoção da inovação regional.

Reforço da internacionalização, com ligação, nomeadamente, à comunidade lusófona e à Europa.

Credibilização e promoção de uma via de qualificação e especialização profissionalizante, com títulos e graus académicos desde os ciclos curtos (*shortcycles*) até ao doutoramento de carácter profissional.

É ainda de realçar que para a sustentabilidade do ensino superior em Portugal, o CCISP apresentou as seguintes propostas (CCISP, 2013c):

- Implementação de uma política de vagas equilibrada com o número de candidatos ao ensino superior e estável entre os subsistemas.
- Definição de um catálogo de ciclos de estudos, dos diversos níveis, assente num modelo formativo diferenciado, para cada perfil institucional, com estabelecimento de um período de transição.
- Integração no ensino superior dos Cursos de Especialização Tecnológica ou criação dos Cursos Superiores Especializados, com duração de dois anos (*ShortCyclesofHigherEducation*)¹³.
- Criação de Centros de Investigação Aplicada, transversais a todo o sistema de ensino superior politécnico, e em articulação com o tecido empresarial, com programa próprio de financiamento na FCT.

13 À data da conclusão deste documento encontrava-se em discussão a proposta de alteração legislativa, por parte da tutela, no que concerne ao facto do ensino politécnico passar a conferir o Diploma Superior de Estudos Especializados, bem como os CET ministrados por instituições de ensino superior cessarem a sua ministração até 31 de Dezembro de 2015.

Considerações finais

A situação narrada permitemeditaro futuro com esperança. O ensino superior politécnico é vital para o desenvolvimento do país e deve aprofundar-se a sua missão institucional, a sua especificidade e a sua ligação ao mercado de trabalho (FNAEESP, 2003).No futuro será determinante que o ensino superior seja preferentemente global e acessível, capaz de entender e desenvolver novos paradigmas, pronto a responder aos desafios do mundo e, simultaneamente, provocador em relação ao preconcebido e ao instalado. Um ensino superior das pessoas e para as pessoas, fonte de satisfação e crescimento individual e coletivo.Almeja-se que o ensino superior português evolua nesse sentido, visto que não há outra opção possível para uma sociedade que se quer de primeiro mundo (CCISP, 2013a)

Longínquossão os tempos em que ter formação superior era sinónimo, só por si, de obtenção de bons salários e carreiras promissoras. No futuro que agora se esboça, ter uma qualificação académica será apenas uma das componentes necessárias para possibilitar o acesso a uma profissão. Uma qualificação académica superior passou de determinante para a obtenção de um bom salário a essencial para entrar no mercado de trabalho. Assim, entende-se que as instituições de ensino superior terão um papel mais relevante na vida dos cidadãos, pois a nova economia irá ditar que estes se apresentem no mercado de trabalho mais bem preparados, quer do ponto de vista científico, quer ao nível das competências adquiridas. Como tal, considera-se que esta carência irá ter um impacto positivo nos ingressos no ensino superior, já que a procura por uma formação superior será tendencialmente maior. (CCISP, 2013a).

É consabido queo País continua a ter um enorme défice de qualificação,sendo necessário um ensino superior mais vocacionado e profissionalizante. Para efetivar esta questão entende-se que deverão ser viabilizadas as condições para a consolidação de um sistema binário coerente, diversificado e sustentado. Assim,torna-se necessária a definição de cada um dos subsistemas, reforçando a matriz profissionalizante do ensino politécnico com um modelo de formação e investigação orientado para a atividade empresarial ou criativa, de impacto direto no tecido produtivo (Mourato, 2013a).

Para esta meta, a estratégia nacional para o ensino superior deve

radicar na defesa de um sistema forte, articulado e responsável face aos grandes objetivos do País, procurando a competitividade e a capacidade de afirmação internacional (Mourato, 2013a). Os critérios de racionalidade económica, eficiência e eficácia terão que ser tidos em conta para que se alcance a máxima rentabilidade dos recursos públicos. Para isso, as instituições devem equacionar desenvolver parcerias e consórcios no sentido de realizarem atividades conjuntas, sem que seja posto em causa o seu perfil individual. Ressaltam exemplos como a implementação da Associação de Politécnicos do Centro e da Associação de Politécnicos do Norte que se traduzem em parcerias resultantes dos politécnicos dessas regiões. São ainda de realçar, apesar da autonomia das instituições, os projetos resultantes da cooperação conjunta em que o CCISP surge como entidade coordenadora, tais como, o e-Politécnico, ou o Poliempregue, bem como outras iniciativas comuns, nomeadamente, a atribuição de graus, a internacionalização, os centros de investigação aplicada e a prestação de serviços à comunidade (Mourato, 2013a).

Vendo o futuro com algum otimismo, espera-se que as instituições sejam avaliadas pela sua qualidade e não pelo seu enquadramento no sistema de ensino superior português e que este não esteja ainda amarrado às orientações políticas ciclicamente diferentes (e algumas vezes opostas). No futuro, as instituições não poderão viver envoltas no turbilhão da burocracia, que lhes retira autonomia e liberdade de ação. Não podem depender do financiamento de curto prazo, sistematicamente interrompido e criador de dificuldades na resposta das instituições aos projetos plurianuais. Não podem ser discriminatórias e inacessíveis para uma parte importante da população, pois o ensino superior terá que ser mais democrático e menos elitista, a bem da economia do país. Julga-se que somente com uma implementação de instituições públicas de ensino superior em todo o território nacional é que será viável seguir estratégias cujo foco principal reside na qualificação dos quadros de trabalhadores, fator que será essencial à criação de emprego e de riqueza (CCISP, 2013a).

Numa economia baseada no conhecimento é essencial que o ensino superior português se posicione entre os melhores e urge continuar a apostar na qualificação do corpo docente, tal como aumentar o nível e a capacidade da investigação. Igualmente, manifesta-se de elevada pertinência abraçar a internacionalização

das instituições, aproveitando os laços criados com cidadãos deste mundo por uma língua comum (Mourato, 2013a). Não esqueçamos que a Língua Portuguesa tem um passado de reconhecido valor, um presente consolidado e tudo aponta para uma tendência futura no mesmo sentido (Silva, 2004).

Importa, ainda, dar continuidade ao processo de acreditação da oferta formativa e das instituições de forma rigorosa, com um processo cada vez mais exigente, segundo padrões europeus e mundiais. A transparência deste processo e a divulgação dos seus resultados contribuem para a credibilização e reconhecimento do sistema de ensino superior português. É indesmentível que instituições têm sabido transformar-se e estão hoje dotadas de melhores recursos. A internacionalização na docência e na investigação são fatores que em muito têm contribuído para a evolução das instituições. Há, pois, que continuar a apostar nesta estratégia (Mourato, 2013d).

As sociedades mais desenvolvidas investem intensivamente no ensino superior. Dotar as instituições dos recursos necessários ao seu funcionamento, promover a investigação e apoiar os estudantes são condições básicas para o desenvolvimento do ensino superior e do país (CCISP, 2013a).

Por último, aprofundar o sistema binário, dando liberdade a cada instituição para definir o seu projeto estratégico e identitário, é um bom itinerário para o ensino superior português. O ensino superior será tanto mais forte quanto maior diversidade existir nas missões das instituições. Assim, serão desenvolvidas vias alternativas e complementares, igualmente dignas, proporcionando aos estudantes a sua integração em ambientes ajustados aos seus perfis, gerando oportunidades para todos (CCISP, 2013a).

Referências Bibliográficas

ADISPOR (2012). *Espaço Europeu de Ensino Superior: Programas de estudo universitários de cariz politécnico*. Estudo inédito, Centro de Estudos de Política Educativa, Lisboa, Portugal.

A3ES (2012). *O sistema de ensino superior em Portugal - Parte I*. Recuperado em 21 março, 2013, através de http://www.fenprof.pt/Download/FENPROF/SM_Doc/Mid_132/Doc_6444/Anexos/SESP_Parte_I.pdf

Almeida, L. (2011). *O sistema de ensino superior português: Expansão e desregulação. Reforma no quadro do Espaço Europeu de Ensino Superior*. Porto: Media XXI.

Amorim, J. B. P. (2004). *Estruturas Político-Económicas: Que Caminhos? Discurso do Presidente do Instituto Politécnico de Tomar na Sessão de Abertura Solene das Aulas em Novembro de 2004*. Tomar. Instituto Politécnico de Tomar.

Alves, J., Carvalho, L., Carvalho, R. Correia, F., Cunha, J., Farinha, L., Fernandes, J., Ferreira, M., Lucas, E., Mourato, J., Nicolau, A., Nunes, S., Nunes, S., Oliveira, P., Pereira, C., Pinto, S., & Silva, J. M. (2014). *O Impacto Dos Institutos Politécnicos na Economia Local. Uma Primeira Reflexão*. Lisboa: Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos.

Bucha, A. I. (2006). *O Empreendedorismo Através da Escola*, *Revista de Ciências Empresariais e Jurídicas*. Porto: Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto.

Cardoso, S., Carvalho, T., & Santiago, R. (2011). From students to consumers: Reflections on marketization of portuguese higher education. *European Journal of Education*, 46(2), 271–284

CCISP (2003). *Parecer do CCISP. Avaliação, Revisão e Consolidação da Legislação do Ensino Superior*, Coordenação Alberto Amaral. Lisboa: Fundação das Universidades Portuguesas.

CCISP (2006). *Breve caracterização do ensino superior em Portugal: Visão dos Institutos Politécnicos*. Lisboa: Autor.

CCISP (2013a). *Uma Perspetiva Sobre o Ensino Superior em 2050*. Estudo Inédito. Lisboa: Autor

CCISP (2103b). *Parecer Sobre a Proposta de Alteração da Lei N.º 62/2007, de 10 de setembro, que Estabelece o regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior*. Lisboa: Autor.

CCISP (2013 c). *Propostas Para o Futuro do Ensino Superior Politécnico Português*. Lisboa: Autor

CHEPS (2013). *Policy challenges for the Portuguese polytechnic sector: A report for the Portuguese Polytechnics Coordinating Council (CCISP)*. Lisboa: Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos.

Comissão Europeia (2007). *Organização do sistema educativo em Portugal (2006/07)*. Recuperado a 6 Novembro, 2011, através de http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/eurybase/eurybase_full_reports/PT_PT.pdf

Comissão Europeia (2012). *The European Higher Education Area in 2012: Bologna Process implementation report*. Bruxelas, Bélgica: Education, Audiovisual and Culture Executive Agency.

Costa, J. V. (2002). *Ensino universitário e politécnico*. Recuperado a 15 Março, 2013, através de <http://www.spbs.pt/ENSINO-UNIVERSITARIO-E-POLITECNICO.pdf>

DGEEC (2012). *Docentes por subsistema de ensino e habilitação académica, de 2001/02 a 2011/12*. Recuperado a 15 Março, 2013, através de <http://www.dgeec.mec.pt/np4/93/>

DGES (2011/12). *Rede pública do ensino superior*. Recuperado a 16 Março, 2013, através de <http://www.dges.mctes.pt/DGES/pt/Estudantes/Rede/Ensino+Superior/Estabelecimentos/Rede+Pública/>

DGES (n.d.). *Informação sobre o sistema de ensino superior português*. Recuperado a 16 Março, 2013, através de <http://www.dges.mctes.pt/DGES/pt/Reconhecimento/NARICENIC/Ensino+Superior/Sistema+de+Ensino+Superior+Português/>

Diogo, S. M. A. (2009). *A herança de Bolonha no sistema binário de ensino superior português*. Dissertação de mestrado, Universidade de Aveiro, Aveiro, Portugal.

EUA (2013). *Portuguese higher education: A view from the outside*. Recuperado a 23 julho, 2013, através de http://www.eua.be/Libraries/Publication/CRUP_final_pdf.sflb.ashx

File, J. (2013). *Policy challenges for the Portuguese polytechnic sector*. Recuperado a 29 Abril, 2013, através de <http://www.ccisp.pt/Doc/CNE/CCISP%20workshop%20%20presentation.pdf>

FNAEESP (2003). *Avaliação, Revisão e Consolidação da Legislação do Ensino Superior*, Coordenação Alberto Amaral. Lisboa: Fundação das Universidades Portuguesas.

Harvey, L. (2004–13). Analytic Quality Glossary. *Quality Research International*. Recuperado a 15 Março, 2013, através de <http://www.qualityresearchinternational.com/glossary/binarysystem.htm>

Haug, G. & Tauch, C. (2001). Learning structures and higher education systems in Central, Eastern and South Eastern Europe, Cyprus, Malta and Switzerland. Em *EUA trends and learning structures in higher education reports series: Trends in learning structures in higher education (Trends II – Part III)*. Recuperado a 15 Março, 2013, através de http://www.aic.lv/ace/ace_disk/acebook/Trends_all.pdf

Heckmann, C. (2012). *Education at a Glance: OECD Indicators 2012 (Country note – Portugal)*. Recuperado a 29 Março, 2013, através de <http://www.oecd.org/education/CN%20-%20Portugal.pdf>

INE (2011). *Índice Sintético de Desenvolvimento Regional – 2008*. Recuperado a 29 março, 2013, através de http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=106837721&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt

Kirstein, J. (1999). Information on learning structures in higher education in the EU/EEA countries. Em *EUA trends and learning structures in higher education reports series: Trends in learning structures in higher education (Trends I – Part II)*. Recuperado a 15 Março, 2013, através de http://www.aic.lv/ace/ace_disk/acebook/Trends_all.pdf.

Lourtie, P. (2013). Rede de Ensino Superior em Portugal. *Redes de Ensino Superior: Contributos Perante os Desafios do Desenvolvimento*. Évora: Centro de Estudos e Formação Avançada em Gestão e Economia.

Machado, M. L., & Taylor, J. S. (2010). The struggle for strategic planning in european higher education: The case of Portugal. *Research in Higher Education Journal*, 6, 1-20.

Mourato, J. (2013a). A Rede de Ensino Superior em Portugal: Perspetiva Institucional. *Redes de Ensino Superior: Contributos Perante os Desafios do Desenvolvimento*. Évora: Centro de Estudos e Formação Avançada em Gestão e Economia.

Mourato, J (2013b). *Educação e Ensino Superior no Interior*. Comunicação apresentada no Congresso do Ensino Superior do Interior. 14-15 de novembro de 2013: Instituto Superior Politécnico de Bragança.

Mourato, J (2013c). *Ensino Superior: Que Papel no Novo Contexto Económico*. Comunicação apresentada no 23º Congresso das Comunicações. 13 novembro de 2013; Centro de Congressos de Lisboa.

Mourato, J (2013d). *Ensino Politécnico e a Internacionalização*. Comunicação apresentada na Conferência da Direção Geral de Ensino Superior: Internacionalização do Ensino Superior. 14 de Novembro de 2013: Teatro Thalia, Lisboa.

Mourato, J. (2014). *Vagas de Cursos e Taxas de Empregabilidade: Que Correlação? Que Condicionamentos? Que Métricas Alternativas?* Comunicação apresentada no 3º Encontro Nacional de Gabinetes de Saídas Profissionais. 14 de janeiro de 2014: Universidade de Coimbra.

OCDE (2006). *Revisões das Políticas Nacionais para a Educação – Ensino Terciário em Portugal – Relatório de Observadores*. Recuperado a em 10 de julho de 2014 em: http://www.gep.msess.gov.pt/edicoes/revistasociedade/r31_6.pdf

Santos, J. F., & Ribeiro, J. C. (2005). Processo de Abertura e Internacionalização da Economia Portuguesa: Balanço e Perspectivas Futuras: *Revista de Ciências Empresariais e Jurídicas*, Porto, Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto.

Seixas, A. M., & Costa, R. J. (2003, Abril). Ensino superior deve abrir-se a novos públicos. *A Página da Educação*, 122. Recuperado a 21 Março, 2013, através de <http://www.apagina.pt/?aba=7&cat=122&doc=9403&mid=2>

Silva, L. M. (2004). O Português, Língua de Futuro (do Ocidente ao Oriente), *Revista Internacional de Língua Portuguesa*, II Ed. N.º 3. Lisboa: Associação das Universidades de Língua Portuguesa.

Simão, J. V., Santos, S. M., & Costa, A. A. (2002). *Ensino superior: Uma visão para a próxima década*. Lisboa: Gradiva.

Simão, J. V. (2003). *Modernização do Ensino Superior da Ruptura à Excelência*. Lisboa: Fundação das Universidades Portuguesas.

Teichler, U. (1988). *Changing patterns of higher education systems. The experience of three decades*. Londres, Reino Unido: Jessica Kingsley.

Teichler, U. (2004). Changing structures of the higher education systems: The increasing complexity of underlying forces. Em UNESCO (Ed.), *UNESCO Forum Occasional Paper Series - Paper No. 6: Diversification of Higher Education and the Changing Role of Knowledge and Research* (pp. 2-15). Recuperado a 15 Março, 2013, através de <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001467/146736e.pdf>

Teichler, U. (2008). The end of alternatives to universities or new opportunities? Em J. S. Taylor, J. B. Ferreira, M. De Lourdes Machado & R. Santiago (Eds.), *Non-University Higher Education in Europe* (pp. 1-14). Dordrecht, Holanda: Springer.

Teixeira, R. A. M. (2010). *Satisfação e lealdade dos alunos dos institutos politécnicos: O caso de Portugal*. Trabalho de investigação, Universidad de Extremadura, Badajoz, Espanha.

Urbano, C. (2008, junho). *O Ensino Politécnico – (Re)definição e (re)posicionamento no panorama da formação superior em Portugal*. Comunicação apresentada no VI Congresso Português de Sociologia – Mundos Sociais: Saberes e Práticas, Lisboa, Portugal.

Urbano, C. (2011). A (Id)entidade do ensino superior politécnico em Portugal – Da Lei de Bases do Sistema Educativo à Declaração de Bolonha. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 66, 95-115.

Vossensteyn, H. (2012). *Characterisation of UAS institutions: International comparison & U-Map profiles*. Comunicação apresentada na 2nd Conference of Universities of Applied Sciences Network (UASNET), Outubro. Bragança, Portugal.

6

Os desafios do planeamento estratégico: O caso da Universidade de Cabo Verde

Paulino Lima Fortes¹



Resumo: Reconhecido como essencial ao salto qualitativo da universidade, o planeamento estratégico não chegou a ser implementado na Universidade de Cabo Verde, sete anos após a sua criação. Os dois governos da universidade de até então, sendo o último liderado por nós, muito se esforçaram para dota-la de um plano estratégico. Desde cedo optámos pelo investimento na criação de um sistema de planeamento estratégico com vista a incorpora-lo no sistema integrado de gestão académica em construção.

No presente artigo descrevemos o processo de elaboração desse sistema. Começamos por ver o papel estatutariamente atribuído ao planeamento estratégico, destacamos algumas características peculiares do processo por se tratar da única universidade pública, analisamos a relação entre a universidade e o governo na ótica das características próprias do país como república recente, democracia em maturação e economia em vias de desenvolvimento. Descrevemos o processo de criação do sistema de planeamento começando por visitar os conceitos que estão na base da abordagem sistémica dinâmica adotada. Apresentamos o modelo geral de sistema de planeamento e a adaptação desse modelo ao contexto da Uni-CV. Concluímos o artigo apresentando uma proposta de objetivos estratégicos para a Uni-CV no horizonte 2014-2018 baseada na plataforma eleitoral que apresentamos à universidade em Janeiro de 2014.

Palavras-chave: Universidade de Cabo Verde, sistema dinâmico, sistema de planeamento estratégico.

¹ Professor no Departamento Ciência e Tecnologia da Universidade de Cabo Verde, em estadia sabática no Instituto Superior Técnico da Universidade de Lisboa.
E-mail: paulino.fortes@docente.unicv.edu.cv

1 Introdução

No dia 21 de Novembro de 2013 a Universidade de Cabo Verde (Uni-CV) completou sete anos de existência. Criada pelo Decreto-Lei nº 53/2006, de 20 de Novembro, a universidade pública nunca elaborou o seu plano estratégico, tendo sido gerida e desenvolvida de forma circunstancial, dependendo dos governantes e dos gestores, dos ambientes internos e externos. Apesar disso manteve sempre a visão, a missão e as finalidades plasmadas no decreto de criação, o que emprestou coerência e sentido estratégico aos atos de gestão durante o septenário. O artigo 46º do Decreto-Lei nº 24/2011 de 22 de Maio (Estatutos da Uni-CV, versão em vigor em janeiro de 2014) descreve os instrumentos de gestão da Uni-CV, tendo no topo o plano estratégico, seguido dos consequentes planos anuais de atividade (ponto 1 a) e b)), apresentando igualmente, ainda que de forma sumária, uma caracterização do instrumento de gestão estratégica (ponto 2):

Artigo 46º: Instrumentos de gestão

1. Na gestão da Uni-CV devem adotar-se os seguintes instrumentos de gestão:
 - a. Plano Estratégico;
 - b. Planos anuais de atividades;
 - c. Orçamento;
 - d. Relatório anual de atividades, incluindo os relatórios dos projetos;
 - e. Conta de gerência.

2. O plano estratégico, de base móvel e referente a um período nunca inferior a quatro anos, deve ser atualizado anualmente, através dos planos anuais, e nele se tem em consideração o planeamento geral do ensino e das atividades de I&D. (Decreto-Lei nº 24/2011 de 22 de Maio)²

2 Altera os Estatutos da Universidade de Cabo Verde, aprovados pelo Decreto-Lei nº 53/2006, de 20 de Novembro, revistos pelo Decreto-Lei nº 19/2007, de 21 de Maio, revistos pelo Decreto-Lei nº 11/2009 de 20 de Abril.

O planeamento estratégico da Uni-CV, entendido pelo governo da república como obrigatório, é um momento importante de intervenção na universidade uma vez que a lei prevê a homologação do plano estratégico pela superintendência:

Artigo 9.º: Superintendência

No desempenho da sua missão e na prossecução dos seus fins, a Uni-CV está sujeita à superintendência do membro do Governo responsável pelo ensino superior, ao qual compete:

f. Aprovar, tendo em vista a respetiva adequação à política educativa, quando tal se justifique, o número máximo de matrículas anuais, por curso, sob proposta da Uni-CV;

g. Aprovar os projetos de orçamento da Uni-CV dependentes do Orçamento de Estado;

h. Apreciar e homologar o plano estratégico, o plano anual e plurianual de atividades, bem como o relatório anual de atividades e as contas de gerência;

[...] (Decreto-Lei nº 24/2011 de 22 de Maio)

A importância institucional da gestão estratégica é patente na orgânica da universidade ao prever a existência de um órgão denominado "Conselho de Estratégia e Governo" (Artigo 17º), tendo na sua composição, para além do corpo governativo e diretivo da universidade, "Até quatro personalidades de reconhecido mérito nos meios universitário, científico e tecnológico, cultural e económico" (Artigo 26º) em que "50% são escolhidos pelo Conselho da Universidade e os restantes 50% pelo Reitor" (Artigo 26º), não podendo estes pertencer à universidade. É notório o esforço do legislador em trazer para as instâncias de topo da gestão da universidade, entidades de outros sectores de desenvolvimento do país e implicá-los na definição de políticas estratégicas de gestão e governo da universidade. As competências do conselho são de natureza eminentemente estratégica:

Artigo 27.º: Competências

Compete ao Conselho de Estratégia e Governo:

- i. Elaborar as propostas de estratégia e de desenvolvimento da Uni-CV a serem aprovadas pelo Conselho da Universidade;
- j. Estabelecer os procedimentos para a aplicação das orientações estratégicas no âmbito da organização, ensino e aprendizagem, investigação e os recursos humanos, económicos e orçamentais;³ (Decreto-Lei nº 24/2011 de 22 de Maio)

Apesar de previsto na lei, por razões várias, a elaboração de um plano estratégico não passou de tentativas, tendo para essas empresas a Uni-CV contado com a cooperação com instituições brasileiras e norte-americanas.

As próprias universidades – incluindo a Uni-CV – ensinam que o planeamento estratégico e a gestão estratégica são os mais acertados caminhos para a gestão de instituições de ciência, investigação, formação superior e estruturantes das sociedades modernas, locais e globais. Hayward e Ncayiyana (2003) destacam a importância do planeamento estratégico para as IES do nosso tempo:

Strategic planning in higher education in the current era takes on even greater importance today than it did even a decade ago. The changing needs of higher education and society, the growth of information technology, the communications revolution, fluctuations in access to financial and human resources, and the rapid pace of change in other aspects of the environment in which higher education operates, give strategic planning an added urgency. More than this, however, in the prevailing environment of fierce competition for outstanding staff, students and resources, strategic planning is about positioning, defining, or discovering the institution's niche, and seeking to be the best in what it can do. (Hayward e Ncayiyana 2003, pag.11)

3 O Conselho de Estratégia e Governo só funcionou até à instalação do Conselho da Universidade em 2009, tendo integrado algumas personalidades externas à Uni-CV, mas nunca atingiu a sua composição plena.

Cientes da necessidade do planeamento estratégico da Uni-CV, desde o início da nossa gestão em junho de 2011 colocámos o planeamento estratégico da universidade como uma das realizações a serem concretizadas no horizonte do mandato. Percebemos desde logo que, mais que produzir um plano estratégico a Universidade de Cabo Verde ganharia muito com um instrumento a partir do qual poderia produzir os seus planos estratégicos, mormente numa altura em que estava a elaborar o sistema integrado de gestão académica, administrativa, financeira e patrimonial, no qual o sistema de planeamento estratégico poderia ser programado. Um tal instrumento é definido como sendo um sistema de planeamento estratégico e estriba-se sobre os parâmetros menos variáveis da universidade enquanto organização: a sua definição, natureza, valores, finalidades, localização, rede de influências. Assim, entre os eixos da governação que apresentamos no dia da posse, destacávamos a "Implementação de sistemas de gestão estratégica e da qualidade" (Fortes 2011).

Por outro lado, quer o sistema de planeamento estratégico, quer os planos deles deduzidos devem ser alvo de automatização, isto é, de implementação informatizada, que é a forma moderna e eficaz de os órgãos de gestão e de governo da universidade disporem a qualquer momento dos indicadores de evolução da instituição e com base neles serem tomadas decisões com alta qualidade. Nesse sentido retomámos a parceria com a *Bridgewater State University* para a elaboração e programação do sistema de planeamento estratégico da Universidade de Cabo Verde.

Pelo referido acima, o planeamento estratégico da Uni-CV reveste-se dos seguintes aspetos:

k. É um exercício que deve ser feito sempre envolvendo de forma essencial o governo, que tem o poder de homologação – o que na prática implica uma negociação pormenorizada sobre todos os aspetos dos planos. O facto de a Uni-CV ser a única universidade pública de um país em desenvolvimento e em transformações aceleradas empresta ao exercício de planeamento estratégico características únicas⁴.

4 O próprio país encontra-se ainda em processo de definição das linhas estratégicas

- I. Deve ter em conta os diversos sectores da sociedade nacional e internacional.

De acordo com Hayward e Ncayiyana

Higher education institutions in Africa have a central role to play in national, regional and local development – one that has been neglected by far too many governments. (Hayward e Ncayiyana 2003, pag. 06)

Para os mesmos autores (Hayward e Ncayiyana 2003) o contexto atual para o planeamento estratégico em África tem os seguintes fatores:

- xiii. Fatores ambientais: as universidades estão confrontadas com desafios externos que requerem que regularmente se reposicionem no xadrez nacional e mundial se quiserem sobreviver;
- xiv. Mudança para a sociedade de informação: a rápida expansão tecnológicas de informação e melhorias nas tecnologias de comunicação geraram e expandiram uma grande expectativa na sociedade do conhecimento;
- xv. Globalização: num mundo em que a globalização é uma força em crescimento – com a expansão da mobilidade de pessoas, acesso sem fronteiras ao conhecimento, aumento da procura pelo ensino superior, incluindo o *e-learning*, o crescimento mundial dos investimentos no ensino superior, demanda crescente por educação de adultos – a necessidade de expansão da capacidade do ensino superior para alcançar as necessidades de globalização aumentaram tremendamente.
- xvi. Subfinanciamento: as IES estão a enfren-

do seu desenvolvimento a médio e longo prazos, tendo produzido alguns documentos estruturantes como o DECREP (Documento de Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza) ou a Agenda de Transformação.

tar mundialmente o problema da diminuição de recursos e a subida dos custos, mesmo nos países industrializados, devido a uma grande variedade de causas: o declínio do suporte financeiro do estado, a incapacidade de os estudantes – principalmente dos países pobres – para custear as sempre crescentes propinas e taxas; as massivas e crescentes necessidades de investimento na manutenção de bibliotecas, salas de aula, laboratórios tecnológicos.

- xvii. Crescente competição entre as instituições: o ensino superior passou a ser extremamente competitivo em relação a estudantes, *staff* e recursos.
- xviii. Necessidade de resposta a uma sociedade diversificada e dividida: as IES são chamadas a servir a uma sociedade com diversidade crescente e por vezes divisões, em termos de linguagem, etnicidade, status socioeconómico, perfil político, filosófico e religioso, educação de base, ao mesmo tempo que a globalização demanda uma maior mobilidade e flexibilidade.
- xix. Servir de motor ao desenvolvimento: o ensino superior em África tem um papel central a desempenhar no desenvolvimento local, nacional e regional – que foi negligenciado durante muito tempo por muitos governos.

A gestão da Uni-CV foi sempre marcada por esses aspetos fundamentais. A elaboração de um sistema de planeamento estratégico da universidade deve traduzi-los em metas e ações concretas e plasma-los nos instrumentos de gestão dele deduzidos.

Em Janeiro de 2014 apresentámos à Universidade de Cabo Verde um plano de ação para o quadriénio 2014-18. Nesse plano apresentamos a nossa visão estratégica da universidade, seu desenvolvimento a longo prazo e sua gestão a curto prazo. No presente trabalho apresentamos as conceções que nos levaram à proposta bem como os caminhos trilhados na sua construção. Esses caminhos

passam pela elaboração de um sistema de planeamento estratégico desenvolvido com a Bridgewater State University em que estivemos pessoalmente envolvidos⁵.

Neste artigo, para além da presente introdução em que nos referimos à problemática do planeamento e da gestão estratégica da Universidade de Cabo-Verde (secção 1) vamos começar por fixar os conceitos atuais de gestão estratégica como gestão científica tal como os abordamos em Fortes (2007) e referirmo-nos à adequação dessa gestão às IES (secção 2). Em seguida (secção 3) apresentamos uma proposta de objetivos estratégicos enquadrada na visão apresentada na secção 2. Na última secção fazemos algumas considerações e apresentamos conclusões.

2 A moderna visão da gestão científica

2.1 Fundamentos

Com René Descartes (1637), no seu Discurso do Método, nasceu a caracterização da ciência pela relação de causa-efeito entre os fenómenos internos a essa ciência. Edgar Morin (1973) veio trazer a visão sistémica ou complexa segundo a qual nenhum fenómeno é isolado e portanto nenhuma ciência constitui-se num domínio isolado de fenómenos.

O conceito de gestão científica estabelecido por Frederik Taylor (1911) e Henri Fayol (1916), de inspiração cartesiana, é carregada da definição cartesiana de ciência. Segundo esta, a ciência é determinada por um punhado de leis, regras e princípios imutáveis, que resumem a fenomenologia da mesma. Assim aquele conceito de gestão científica apresenta como foco a performance das atividades operacionais necessárias ao cumprimento exclusivo do propósito financeiro da organização.

Com vista ao estabelecimento de um modelo para a gestão Instituições do Ensino Superior (IES) em Fortes (2007) defendemos a extensão da visão complexa de ciência às organizações e à sua gestão. A relação cartesiana de causa-efeito numa organização é

⁵ Esse processo ficou na sua fase primária, antes da fixação definitiva de objetivos estratégicos

alargada a fenómenos que saem do campo próprio da organização e é inserida numa rede matricial de influências entre vários sectores de atividade, quer locais quer globais. Assim, a gestão científica de uma IES é hoje entendida como aquela que tem como base o paradigma complexo de ciência pois, como outras organizações, caracterizam-se pela busca da eficiência, pela procura da satisfação de todas as entidades envolvidos direta ou indiretamente com a organização e pelo facto de estarem em permanente evolução, são sujeitas às mudanças dos ambientes interno e externo, especialmente mudanças sociais, tecnológicas ou outras.

No final dos anos sessenta, Kenneth Andrews e outros, da Harvard Business School, introduziram um importante instrumento necessário à formulação da estratégia organizacional com vista a uma gestão científica que procura implementar decisões que traduzam o melhor equilíbrio entre as capacidades internas e a situação externa da organização com base num diagnóstico claro da situação da mesma. Foi o primeiro passo para a complexificação do planeamento estratégico. O seu trabalho contribuiu para a sistematização da formulação da estratégia em organizações e o principal resultado é o que se designa por análise SWOT: o ambiente interno traduzido pelas forças (*Strength*) e fraquezas (*Weakness*) e é mais rapidamente controlável por decisões internas da organização. O ambiente externo corresponde às oportunidades (*Opportunities*) e ameaças (*Threats*). O controlo sobre esses fatores é exercido por agentes externos à organização.

Finalmente, a base para a gestão sistémica das organizações foi estabelecida nos anos noventa por Kaplan e Norton, no seu artigo seminal, "Balanced Scorecard, Measures that Drive Performance", Kaplan e Norton (1992), complementado pelos que se lhe seguiram, em particular pelo livro "The balanced scorecard, translating strategy into action", Kaplan e Norton (1996). A nova visão do planeamento estratégico proposta vem celebrar a transição para o paradigma complexo da gestão estratégica. Desde então o Balanced Scorecard (BSC) tem sido a base para modelos de gestão científica de quase todo o tipo de organizações.

Em consequência, a gestão científica de hoje exige que:

- xx. A organização seja considerada como um sistema, isto é, um conjunto de objetos e relações de valor entre eles;

- xxi. A planificação e a gestão estratégicas da organização, tenham em conta os aspetos dinâmicos, para além dos estáticos, isto é, as organizações são sistemas dinâmicos, com fluxos de valor que mudam com a mudança dos objetos e com ao longo do tempo;
- xxii. A gestão científica recorre cada vez mais a recursos informáticos.

2.2 Planeamento e gestão sistémicos dinâmicos: pressupostos da abordagem

Na abordagem sistémica dinâmica que apresentámos em Fortes (2007) consideramos uma organização como um sistema dinâmico que evolui num determinado *locus* espacial e durante um determinado tempo⁶ e numa época determinada⁷. A gestão estratégica de uma organização pressupõe o conhecimento de todos os principais factos que têm relação direta ou indireta com a organização e sua atividade.

Os factos que têm relação direta ou indireta com a organização e sua atividade são de dois tipos: objetos e relações. Os objetos são as entidades criadoras, consumidoras ou transformadores de valor. As relações são as entidades que se comportam como canais de circulação de valor⁸. Os objetos e as relações que pela sua influência, condicionam o funcionamento da organização numa determinada perspectiva assumida como estratégica são considerados objetos e relações estratégicas, respetivamente.

Um fluxo estratégico é valor em circulação entre objetos estratégicos, através das relações estratégicas.

A gestão estratégica de uma organização incide sobre objetos estratégicos, relações estratégicas e fluxos estratégicos. Assim, a gestão estratégica pressupõe o planeamento estratégico que é feito em dois níveis:

6 Simplesmente cronológico.

7 Contexto histórico.

8 Numa analogia grosseira poderíamos identificar os objetos como fontes ou poços e as relações como canais de água entre fontes e poços.

- xxiii. O planeamento da ciência da organização, isto é, o planeamento com base no conhecimento dos principais factos que afetam direta ou indiretamente a organização e a sua atividade, resultando num plano da ciência da organização;
- xxiv. O planeamento de uma estratégia da organização, que consiste na implementação de um fluxo estratégico sobre o plano da ciência da organização.

O plano da ciência da organização tem elementos variáveis e elementos perenes. Os elementos variáveis só são considerados de acordo com a sua oportunidade à estratégia a ser implementada. Os elementos perenes são a base do sistema de planeamento estratégico, uma vez que se encontram em todos os planos. São denominados elementos estratégicos básicos.

As relações estratégicas são classificadas conforme incidam entre objetos de uma classe (internos, por exemplo), ou entre objetos de classes diferentes.

O conjunto dos objetos estratégicos, munido das relações estratégicas é uma topologia estratégica da organização.

Uma dinâmica numa topologia estratégica é o estabelecimento de fluxos de valor entre os objetos estratégicos, seguindo as relações estratégicas entre eles.

Os objetos são encarados como fontes de valor, consumidores de valor ou transformadores de valor.

Para o estabelecimento de uma dinâmica é necessário definir todos os valores da organização e atribuir a cada objeto e cada relação dois tipos de valor: o valor atual e o valor potencial. O valor absoluto de um objeto ou de uma relação é o valor absoluto da diferença entre o valor potencial e o valor atual e traduz uma medida da performance do objeto ou da relação. A performance só pode ser medida após a valoração da topologia estratégica.

Uma estratégia numa organização consiste numa dinâmica sobre a sua topologia estratégica.

A atividade de uma organização consiste na implementação e desenvolvimento de uma estratégia sobre a topologia estratégica da organização.

Consideramos três tipos de estratégias numa organização: a estratégia teórica, que consiste em considerar o fluxo natural existente entre os objetos de maior valor potencial e os de menor valor potencial, considerando os fluxos potenciais; a estratégia passiva que consiste no fluxo natural entre os objetos de maior valor atual e os de menor valor atual, considerando os fluxos atuais; a estratégia ativa que consiste no condicionamento de objetos e fluxos de valor, com o objetivo de fazer com que a produção de valor pelo sistema seja otimizada⁹.

A gestão científica duma organização faz-se a dois níveis, com vista a otimizar a estratégia ativa: intervindo nos objetos e nos fluxos como forma de diminuir o seu valor absoluto (aproximando a valor atual do potencial).

Entre os pontos de intervenção dos decisores na estratégia da organização há aqueles que podem ser determinantes para a implementação de toda a estratégia: deles depende a vitalidade ou a morte da estratégia e conseqüentemente a falência da atividade organização. Tais pontos serão chamados de *keyholders*, e têm um papel importante na gestão estratégica da organização. Naturalmente são de dois tipos: objetos ou fluxos.

Os *keyholders* podem também ser externos à organização mas estão dentro da sua topologia estratégica. Os *keyholders* devem merecer toda a atenção tanto do planificador como do gestor. Ao nível da planificação estratégica, ainda que possam ser externos, devem ser implicados na partilha de valores, por exemplo, o que leva à sua consideração na definição de objetivos, áreas de enfoque e ações (ver secção 3.3).

A gestão duma organização torna-se mais prática quando a sua topologia, e conseqüentemente as dinâmicas sobre ela, são divididas em subsistemas. Numa estratégia organizacional, um subsistema é uma dinâmica sobre uma sub-topologia da topologia da organização, que pode ser considerado unitário face ao cumprimento de determinados objetivos. O nível de fragmentação dum sistema depende do objetivo que se quer avaliar, ou seja, da propriedade que se pretender medir.

9 O condicionamento dos objetos pode fazer-se aumentando ou diminuindo a sua capacidade de produzir, consumir ou transformar valor. O condicionamento de fluxos é feito acelerando ou retardando as transações de valor.

2.3 Performance e gestão da performance

As decisões de gestão estratégica numa organização são tomadas com base na avaliação de parâmetros do sistema medidos em objetos e em fluxos. Essas medidas são os indicadores do sistema e são considerados índices de performance, como acima referido. Performance ou desempenho é qualquer comportamento de um elemento da estratégia em implementação numa organização, mensurável numa escala.

A avaliação da performance de um objeto ou dum fluxo é a medição do seu valor absoluto. A performance das organizações depende muito da qualidade da sua gestão. A gestão da performance global (*Performance Management*, PM) e a gestão orientada para a performance (*Performance Oriented Management*, POM) tornam-se nos principais objetivos da boa gestão. A gestão orientada para o desempenho é aquela que usa as respostas do sistema para reorientá-lo de modo a otimizar a performance.

A gestão da performance têm a principal característica de ser aplicável a todos os objetos e a todos os fluxos de uma dinâmica organizacional, desde os recursos humanos, departamentos, processos, programas, produtos ou serviços para clientes internos ou externos, projetos, equipas. De facto, pode-se distinguir três tipos de performance:

- xxv. Do objeto ou agente (medida do valor que acrescenta);
- xxvi. Do fluxo (medida da quantidade de valor que o fluxo permite);
- xxvii. Do sistema (medida da eficiência do conjunto, isto é, do valor total acrescentado aos *inputs* pelo sistema).

O principal objetivo da gestão da performance é fornecer dados de desempenho para uma global e integrada análise do estado da organização num dado momento. A gestão da performance é o principal meio de gestão de uma estratégia organizacional.

A abordagem sistémica dinâmica favorece de forma natural a medição dos valores de que trata a organização e portanto a gestão da performance.

2.4 O Balanced Scorecard

Um Balanced Scorecard (BSC) é uma ferramenta que ajuda a organização a traduzir em estratégia objetivos operacionais (mensuráveis, programáveis) respeitantes ao comportamento e ao desempenho do sistema no seu todo ou como subsistemas. Nas suas pesquisas Kaplan e Norton demonstraram que havia uma falta de visão equilibrada e integrada na gestão das organizações por eles estudadas, porque estas sempre colocavam demasiada ênfase nas medidas financeiras. Concluíram que apenas medidas financeiras não mostram o estado global da organização, que essa visão estreita, não balanceada e não pró-ativa, comprometia a continuidade da atividade das organizações.

A abordagem sistémica dinâmica é mais geral que o BSC e por isso é fácil construir um BSC alojado na topologia e fluxos da organização, isto é, face a uma estratégia da organização. Como tradicionalmente nos BSC essas topologias são representadas em quadros ditos mapas estratégicos. Num BSC um mapa estratégico é uma representação pictórica de toda a estratégia e fornece uma maneira para decidir quais objetivos são os mais críticos. Por outro lado é uma ferramenta que ajuda a validar os objetivos e medidas e a medir a estratégia.

O BSC, tal como proposto por Kaplan e Norton, monitoriza a performance, usando múltiplos indicadores (perspetivas), tradicionalmente quatro: financeiros; de acompanhamento da satisfação do cliente, da eficácia dos processos operacionais internos; da capacidade de inovação da Instituição. Esses indicadores são comparados com os estabelecidos no planeamento estratégico. Os resultados obtidos nestas quatro áreas podem conduzir a organização na direção dos seus objetivos estratégicos, normalmente de longo prazo.

A abordagem sistémica dinâmica é portanto complementar e facilitadora da implementação do BSC, quer para uma programação de raiz, quer para a parametrização de programas já existentes no mercado. Na abordagem sistémica dinâmica, os parâmetros dum BSC (perspetivas, objetivos e indicadores) decorrem, em primeiro lugar, da topologia estratégica da organização e, em segundo lugar, da estratégia a ser implementada. No entanto as perspetivas não devem ser muito numerosas pois torna-se difícil a sua integração, mesmo

com assistência computacional. Contudo é possível confortavelmente considerar mais que as quatro perspetivas de Kaplan e Norton.

Tratando-se de IES, organizações sem fins lucrativos, de utilidade pública, é natural recorrer às seguintes perspetivas (Ribeiro 2005): Responsabilidade financeira e orçamental; Clientes; Sociedade; Processos internos; Aprendizagem e crescimento, a que acrescentamos Atividade em rede.

2.5 As IES e a gestão estratégica

Uma Instituição de Ensino Superior (IES) é uma organização em evolução, perene, e interessada a todo o tempo em cumprir de forma ótima os seguintes fins:

- xxviii. Administrar o conhecimento como bem público nas suas vertentes de investigação, educação superior e interação com a sociedade na perspetiva da criação de uma sociedade do conhecimento em artes, humanidades, ciência e tecnologias;
- xxix. Contribuir para a satisfação de todos os seus *stakeholders* e da sociedade em geral através das atividades referidas em (i) e através do cultivo de valores humanos e ecológicos;

Como referimos em Fortes (2007), apesar de as IES consideradas serem tradicionalmente organizações consideradas bem geridas, essa avaliação é dificilmente sustentável se tivermos em conta, as exigências de eficiência e eficácia que os modernos e complexos paradigmas de gestão tornam patentes¹⁰. Como referimos em Fortes (2007) a gestão das IES tem de ser enquadrada na gestão sistémica das organizações, pelas seguintes razões:

– Estão definidas e desenvolvem a sua atividade num determinado espaço físico e num tempo que se projetam num futuro que

¹⁰ A abordagem sistémica explicita os valores potencial e atual de todos os elementos da organização. O desafio da gestão não mais fica pela satisfação dos *stakeholders* mas é o alcance dos níveis ótimos de performance.

se pretende de atividade;

- Geram e gerem recursos locais e globais;
- Estão integradas em redes de organizações, sendo umas do mesmo ramo e outras não;
- Estão em competição com outras organizações, do mesmo ramo ou não.

Tudo isso faz com que uma IES seja um sistema complexo integrado e interagindo com outras organizações, num grande sistema.

Apesar da sua juventude, o sistema de ensino superior cabo-verdiano conta com seis universidades e quatro institutos superiores¹¹. Ora, é ainda muito visível no sistema de ensino superior cabo-verdiano em geral e, na gestão das IES em particular, uma grande tendência para uma gestão tradicional, com raras exceções. As perdas por ineficiência ou falta de eficácia são grandes e com grandes repercussões em termos financeiros e humanos, para as famílias e para o estado. Na maior parte dos casos não se têm instrumentos para avaliar se o formado tem ou não o perfil técnico-científico-social que o país precisa para o seu desenvolvimento sustentado, se os docentes têm o perfil adequado ou se o investimento do estado e das famílias é gerido de forma eficiente, enfim, não se avaliam os desempenhos de agentes nem de processos. Ao propor um sistema de planeamento estratégico para a Uni-CV tínhamos em vista debelar esse mal e catapultar a universidade para uma nova era.

3 A Uni-CV e os desafios do planeamento estratégico

3.1 Introdução: um olhar SWOT sobre a Uni-CV em 2014

A Universidade de Cabo Verde está num ponto de viragem,

11 Universidade de Cabo Verde, Universidade Jean-Piaget, Universidade do Mindelo, Universidade de Santiago, Universidade Intercontinental, universidade Lusófona, Mindelo Escola Internacional de Arte, Instituto Superior de Ciências Económicas e Empresariais, Instituto Universitário de Educação, Instituto de Ciências Sociais Jurídicas e Políticas.

marcado por diversos pontos fortes sendo de destacar o aumento do número de doutores, uma internacionalização acelerada, a re-fundação dos estatutos, a revisão curricular, a implantação de um sistema de qualidade, a implementação de um sistema integrado de gestão académica, administrativa, financeira e patrimonial.

Algumas fraquezas identificadas são a ainda fraca definição das cadeias de comando, controlo e produção, a fraca consciência (em média) das necessidades de produtividade, sustentabilidade e competitividade como determinantes para a consistência da universidade, a necessidade de modernizar a visão das profissões de professor/investigador e de gestor/administrativo de uma universidade pública, a fraca cultura de planificação, a inexistência explícita de um plano estratégico, a inexistência de um sistema sistemático de avaliação;

Podemos apontar como oportunidades o prestígio externo e interno da Universidade, o número de docentes em formação, o potencial humano e material acumulado, as necessidades de estudos e formação da administração pública nacional e local, as necessidades de formação das empresas, o facto de a Uni-CV operar nas áreas eleitas pelo governo como pilares da economia como o mar, as TIC, a terra, os negócios, o turismo e a educação, a demanda dos nossos parceiros e comunidades emigradas. Enquanto única universidade pública a Uni-CV tem um grande potencial de procura quer internamente quer externamente, para a realização de projetos, prestação de serviços, formação, estágios, mobilidade académica. A criação de uma entidade certificadora das instituições de ensino superior é uma oportunidade de destaque da qualidade da nossa instituição. As melhorias, ainda que tímidas, da economia mundial nas zonas em que a Uni-CV tem parcerias é outra oportunidade de reforço da qualidade via essas parcerias. São também oportunidades os novos programas *Erasmus Mundus*, para os quais já temos solicitações fortes.

São ameaças a ainda incipiente cultura de ensino superior na nossa sociedade e estado, a não conquista do ensino superior do seu lugar como único motor consistente do desenvolvimento, a inconsistência e instabilidade da administração financeira e orçamental do estado, a tendência para a diminuição dos financiamentos e das autonomias da universidade pública. O ambiente económico nacional que afeta a economia e as finanças das famílias e dos parceiros

como as autarquias constitui a principal ameaça à sustentabilidade da universidade.

A proposta que adiante apresentamos tem como ponto de partida este olhar SWOT da Uni-CV no início de 2014.

3.2 Elementos básicos da Uni-CV

Para a apresentação de uma proposta assente na abordagem sistêmica dinâmica, começemos por determinar os elementos do planeamento científico da Uni-CV. Teremos como base os estatutos da Uni-CV, Decreto-Lei nº 53/2006, de 20 de Novembro, revistos pelo Decreto-Lei nº 19/2007, de 21 de Maio, revistos pelo Decreto-Lei nº 11/2009 de 20 de Abril, revistos pelo Decreto-Lei nº 24/2011 de 22 de Maio em vigor no momento da formulação da proposta.

As bases, alicerces ou fundamentos da Uni-CV são:

xxx. Definição

A Uni-CV é uma pessoa coletiva de direito público e goza de autonomia cultural, científica, pedagógica, administrativa, financeira, patrimonial e disciplinar. É um centro de criação, difusão e promoção da cultura, ciência e tecnologia, articulando o estudo e a investigação, de modo a potenciar o desenvolvimento humano, como fator estratégico do desenvolvimento sustentável do país.

xxxi. ii) Missão

A Uni-CV é um centro de criação, difusão e promoção da cultura, ciência e tecnologia, articulando o estudo e a investigação, de modo a potenciar o desenvolvimento humano, como fator estratégico do desenvolvimento sustentável do país.

xxxii. Finalidades ou objetivos

A Uni-CV prossegue, entre outros, os seguintes fins:

- ag. Promover o desenvolvimento humano na sua integralidade, relevando as dimensões científica, técnica, ética, social e cultural, e tendo por paradigma a busca incessante de padrões elevados de qualidade;
 - ah. Fomentar atividades de investigação fundamental e aplicada que visem contribuir, de forma criadora, para o desenvolvimento do País;
 - ai. Promover a capacidade empreendedora da sociedade cabo-verdiana, contribuindo para a capacitação dos recursos humanos nas áreas prioritárias do desenvolvimento;
 - aj. Prestar serviços diversificados à comunidade, numa perspetiva de valorização recíproca;
 - ak. Desenvolver o intercâmbio científico, técnico e cultural com instituições de investigação e de ensino superior, nacionais e estrangeiras;
 - al. Contribuir para o desenvolvimento da cooperação internacional e para a aproximação entre os povos, designadamente nos domínios da educação e do conhecimento, da ciência e da tecnologia;
 - am. Contribuir para a modernização do sistema educativo de Cabo Verde a todos os níveis, designadamente através da pesquisa, adoção e disseminação de novas metodologias de ensino e de promoção do conhecimento, tirando partido das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC).
- xl. Valores:

A Uni-CV respeita e promove na sua ação os valores essenciais que derivam dos princípios e direitos consagrados na Constituição da República e na Lei de Bases do Sistema Educativo, nomeadamente:

- ao. A liberdade – A Uni-CV deve assumir-se e ser entendida como um espaço privilegiado de criação e circulação livre de ideias, não estando submetida a constrangimentos ideológicos de qualquer espécie;
 - ap. A excelência – A Uni-CV compromete-se com a busca incessante do conhecimento, situando-se no limiar da inovação científica e tecnológica;
 - aq. A autonomia – A Uni-CV é uma instituição autónoma, na medida em que lhe são conferidos os poderes e os meios necessários que lhe permitam, nos termos da lei e dos presentes estatutos:
-
- xliv. Definir os seus objetivos e metas;
 - xlv. Elaborar os respetivos planos e programas e assegurar a sua execução e avaliação;
 - xlvi. Garantir o livre exercício das funções de investigação, da docência e da extensão universitária e bem assim assegurar um amplo acesso às fontes de informação exigidas pelo processo de promoção ativa do conhecimento;
- au. A qualidade – A Uni-CV assume as seguintes dimensões como constitutivas do conceito da qualidade:
 - av. Relevância, no sentido de que o fazer universitário seja socialmente pertinente;
 - aw. Equidade, no sentido do alargamento das oportunidades de acesso e sucesso educativos a todos os cabo-verdianos, independentemente da sua condição social e do local de residência e;

- I. Abordagem por competências, no sentido de orientar os processos pedagógicos para a construção de capacidades do aprendente;
 - ay. O empreendedorismo – A Uni-CV promove a educação para a iniciativa e assume-se como um espaço privilegiado de promoção de uma cultura de iniciativa empresarial, contribuindo para o desenvolvimento da iniciativa criadora e da capacidade empreendedora da sociedade cabo-verdiana;
 - az. A sustentabilidade – No desempenho da sua missão e na prossecução dos seus fins, a Uni-CV deve assegurar que as respetivas atividades e iniciativas tenham o devido suporte gerencial e financeiro, em ordem a salvaguardar-se a sua eficácia, como garante do desenvolvimento ulterior da Universidade;
 - ba. A Internacionalidade – A Uni-CV orienta-se no sentido da sua inserção em espaços regionais e mundiais de ensino superior e ciência que se pautem por elevados padrões de qualidade e excelência.

3.3 Esboço de um sistema de planeamento estratégico para a Uni-CV

No dia 20 de Novembro de 2013 apresentámos à comunidade académica da Uni-CV o esboço do sistema de planeamento estratégico, produto da cooperação entre a Uni-CV e a Bridgewater State University (BSU). Tratou-se de um trabalho elaborado por Brian Baldwin da BSU, Paulino Fortes da Uni-CV, com a colaboração do Presidente Dana Mohler-Faria (BSU) e Harold Tavares (BSU). Considerámos as seguintes componentes ou instâncias estratégicas do sistema:

- liv. Valores: são a base da instituição. Definem-na como uma instituição da república e duram indefinidamente

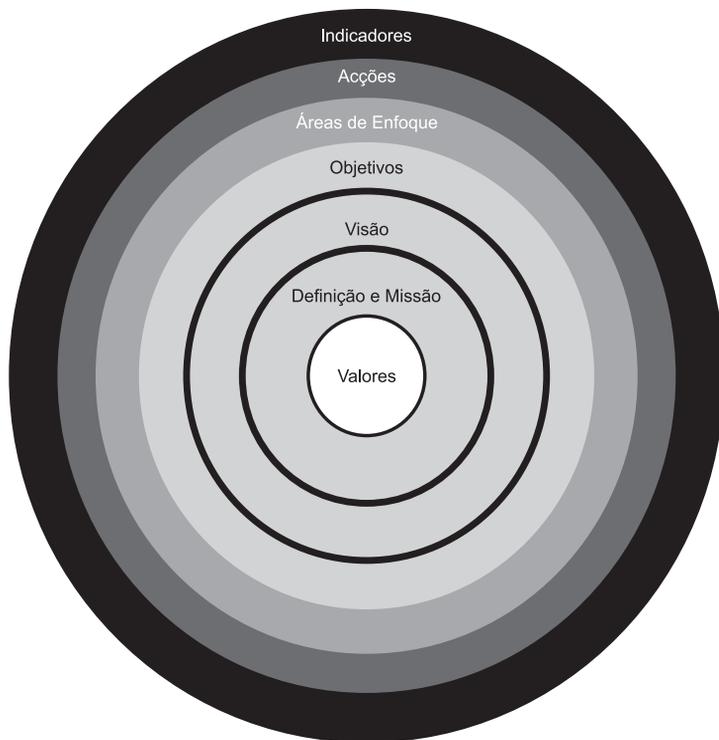
- lv. Definição e missão: caracterizam a instituição, o seu ramo de atividade e as suas metas dinâmicas de largo espectro duram indefinidamente
- lvi. Visão: trata-se de uma interpretação estratégica da missão face aos valores e aos ambientes interno e externo. Mantém-se durante um ou mais planos.
- lvii. Objetivos ou finalidades: permanecem em vigor enquanto durar o plano estratégico;
- lviii. Áreas de Enfoque: são reconsideradas anualmente pela liderança da universidade;
- lix. Ações: podem mudar ao longo do ano;
- lx. Indicadores: permanecem em vigor durante a vida do plano, mas poderão sofrer precisões.

Esboço de sistema que aqui propomos tem como base o modelo circular, da autoria de Brian Baldwin, constituído por círculos concêntricos que representam as diversas instâncias estratégicas, desde o centro onde se encontram as instâncias perenes como os valores, a definição e a missão, aos pouco variáveis como a visão, seguido dos objetivos ou finalidades, passando a seguir para as áreas de enfoque, as ações e finalmente os indicadores. Na adaptação do modelo procedemos a alterações no sentido de:

- lxi. Destacar o papel fundamental dos valores institucionais como valores partilhados;
- lxii. Caracterizar e situar a visão institucional no processo do planeamento;
- lxiii. Introduzir a definição da instituição como instância estratégica, uma vez que é essencial à ciência da instituição.

A figura abaixo resume o sistema proposto.

Figura 1. Modelo geral de sistema de planeamento estratégico.
Adaptado do modelo de Brian Baldwin.



Fonte: Adaptado do modelo de Brian Baldwin.

A visão sistémica da universidade obriga a uma interpretação reticular dos valores da Uni-CV. No modelo apresentado identificámos cinco grandes categorias de valores acordo com a sua partilha de com os cidadãos enquanto tais, com a matriz constitucional da república, com a visão do governo plasmada no seu programa e nos documentos estratégicos de desenvolvimento do país por ele propostos e com outros sistemas de ensino superior, nacionais e estrangeiros, com as quais a Uni-CV tem relações reticulares. Assim, vamos considerar cinco categorias de valores:

- Liberdade (L);

- Conectividade (C);
- Inovação (I);
- Sustentabilidade (S)
- Internacionalidade (N);

É interessante verificar que todas essas categorias de valores apontam para o exterior da universidade: a Uni-CV deve configurar-se como uma universidade que não existe para si mesma mas para estar ao serviço dos cidadãos, da república, da sociedade e da comunidade internacional. Na subsecção 3.5.2 vamos recorrer a estes valores para classificar os objetivos estratégicos propostos.

3.4 A necessidade de um modelo mitigado

Na relação entre os governos (centrais ou locais) e as universidades públicas existe uma tensão intrínseca devida à natureza própria dessas instituições. Com efeito, quatro aspetos básicos exibem uma dualidade ténisil:

- A universidade é uma instituição de vocação perene e gere ciclos longos de produção; o governo gere ciclos muito curtos;
- A universidade é impulsionada pela sua missão e basta-se com o seu cumprimento; o governo é impulsionado por resultados imediatos
- A universidade basta-se com o cumprimento da missão e está completamente engajada nesse propósito; o governo tem um forte sentido financeiro e contabilístico e a quantidade de indicadores positivos que possa gerir e exibir depende da competitividade entre organizações políticas;
- A universidade tem em vista a satisfação da comunidade académica e da sociedade enquanto tal; o governo tem em vista eleitores e organizações internacionais.

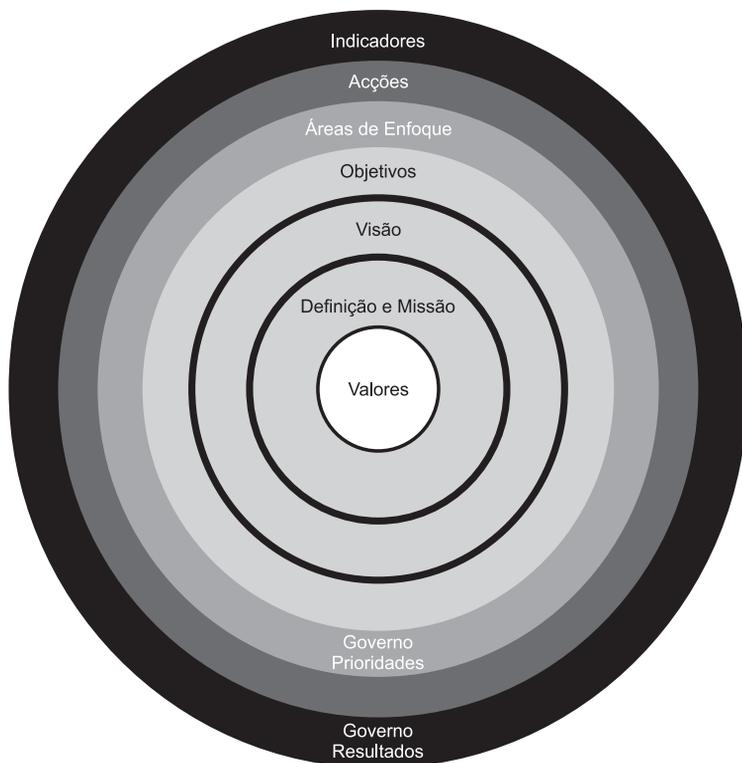
Dada a natureza da tensão acima descrita, ela é inversamente proporcional à democratização e desenvolvimento do país, por um lado, e ao número de IES públicas, por outro. Nesse panorama, a Uni-CV não está numa posição confortável: tensão é muito grande e não pode ser ignorada no processo de planeamento estratégico. Assim se compreende o grau de implicação do governo no processo de definição dos planos estratégicos da universidade que mostramos na introdução. De facto trata-se de um caso bastante curioso pois, o governo, para além de definir as linhas de política do ensino superior, do poder de superintendência geral das IES públicas, ao avocar a si o poder de homologação dos planos estratégicos acaba por interferir na definição de ações de gestão e governo da universidade. Assim, as autonomias estipuladas no artigo 7º (ver subsecção 3.2)

Essa situação tem reflexos profundos no modelo de planeamento estratégico. De facto, esse modelo deve prever que o exercício de planeamento estratégico da universidade de cabo verde é, no mínimo, partilhado com o governo. Essa partilha é feita em alguns momentos chave:

- lxiv. Os valores, definidos nos estatutos, que são propostos pela Universidade e homologados pelo Governo – sendo claro que a visão e a missão devem ser características exclusivas da universidade;
- lxv. As áreas de enfoque da universidade devem ser prioridades do governo, sendo certo que os objetivos são típicos da universidade;
- lxvi. Os indicadores da Uni-CV devem coincidir com resultados programados pelo governo, sendo certo que as ações da Uni-CV são próprias da instituição.

O modelo mitigado pode ser esquematizado de acordo com a figura 2.

Figura 2. Modelo mitigado de sistema de planeamento estratégico da Uni-CV



Fonte: Adaptado do modelo de Brian Baldwin.

3.5 Uma proposta: objetivos estratégicos Uni-CV 2014-2018

Considerando os elementos básicos da ciência da Uni-CV como organização descritos nas secções 3.2, 3.3 e 3.4, a definição de um sistema de planeamento estratégico passa pela definição de objetivos estratégicos. Nesta secção apresentamos a lista de objetivos estratégicos que propusemos na plataforma eleitoral em janeiro deste ano (Fortes 2014).

3.6 Características dos objetivos estratégicos

Os objetivos estratégicos são interpretados dum ponto de vista dinâmico como condutores do sistema. São eles que provocam, regulam e medem os fluxos de valor no sistema.

Objetivos estratégicos devem:

Evidenciar de forma clara a missão principal da Universidade, ser transformacionais, ter natureza conceitual e não operacional, ser institucionais e não segmentários ou departamentais no âmbito e no alcance, ser enunciados de tal maneira a permitir a sua mensurabilidade, ser suportados por uma multiplicidade de recursos institucionais e representar uma forma de melhoria contínua da Uni-CV.

3.6.1 Categorias de Objetivos Estratégicos

Com base nas cinco categorias de valores que identificamos na secção 3.3, estabelecemos as seguintes quatro categorias de objetivos estratégicos:

- lxvii. Alinhadores com as prioridades do Governo (G): valores (I) e (S);
- lxviii. Alinhadores com o desenvolvimento sustentável de Cabo Verde tendo em conta as características intrínsecas do país (CV): valores (L) e (I);
- lxix. Alinhadores com os sistemas e objetivos universais do ensino superior (ES): valores (C) e (N);
- lxx. Empoderadores da Universidade (contêm todas as categorias acima) e levam ao desenvolvimento institucional da universidade (U): valores (L) e (C).

3.6.2 A proposta

Assim, para um horizonte temporal 2014-2018, propomos a seguinte escolha de objetivos estratégicos, com a respetiva indicação da categoria (Adaptado de Fortes 2014):

1. Formar e fortalecer capital humano em alinhamento com as prioridades estratégicas do governo para o desenvolvimento do país – (G);
2. Capacitar o capital humano cabo-verdiano e não cabo-verdiano em artes, humanidades, ciências e tecnologias, atendendo às aspirações, vocações e percursos pessoais e profissionais – (CV), (ES), (G);
3. Reforçar a cultura académica com foco na qualidade e na excelência – (U);
4. Reforçar a coesão da comunidade académica – (U);
5. Expandir e alavancar o poder, a riqueza e a diversidade das parcerias nacionais e internacionais da universidade – (CV), (ES);
6. Consolidar-se como um reservatório de quadros de grande capital intelectual para a Educação Superior e para a Nação, através da realização de investigação original, relevante e facilmente acessível, bem como através de programas de formação no exterior e da afetação de bolsas de estudo – (CV), (U), (ES);
7. Reforçar a capacidade do capital humano da Universidade através de uma adequada programação académica e da formação avançada – (U);
8. Modernizar a gestão da universidade através de uma orgânica mais descentralizada, mais participada e mais próxima da sociedade e instituições públicas e privadas – (U), (ES);
9. Proceder à reforma dos estatutos do pessoal docente e não docente – (U);
10. Aproveitar os recursos da universidade em tecnologias da informação para melhorar a comunicação, promover a eficiência e melhorar a conectividade – (U), (ES);

11. Reforçar a universidade como instituição da sociedade através do reforço da extensão académica à cidade, ao mundo rural e a toda a sociedade em geral – (CV), (U);
12. Reforçar a sustentabilidade da universidade através da diversificação das fontes de financiamento – (U);
13. Estatuir um sistema solidário de ação social, forte, autónomo e eficaz como forma de apoiar estudantes da universidade, promover a sua integração académica e social por via da potencialização das suas competências pessoais integrais – (U), (ES), (CV);
14. Promover a criatividade, a inovação e o empreendedorismo como qualidades intrínsecas das atividades de ensino, investigação e extensão – (ES), (CV);
15. Assumir um papel de liderança no sistema educativo cabo-verdiano – (CV), (ES).
16. Promover a transferência de Conhecimento e Tecnologia bem como a sensibilização científica – (ES), (CV).

A identificação de objetivos no seio de valores partilhados entre a Uni-CV e os grandes *keyholders* evidencia a conceção sistémica dinâmica que esteve na sua definição.

O desenvolvimento dos objetivos em áreas de enfoque e ações concretas está fora do alcance deste trabalho.

Conclusões

O processo de planeamento estratégico sistémico dinâmico mostra-se como muito adequado ao planeamento das IES. Por outro lado, ao estribar-se na ciência da IES, ela o processo possui um core permanente, programável e integrável com sistemas de gestão académica. O facto de o sistema possuir toda a informação estática e dinâmica do IES torna fácil construir planos estratégicos, planos anuais de atividade, relatórios e demais instrumentos de gestão. A construção de BSCs fica obviada com os sistemas considerados assim como a parametrização de programas de planeamento estratégico.

Referências

Descartes (1637) – Discours de la méthode, Paris.

Fortes (2014) – UNICV 2014 Continuar a ganhar! Paulino Fortes, Praia, Janeiro 2014

Fortes (2011) – Contributos para um modelo de gestão ecossistémica de Instituições de Ensino Superior em Cabo Verde (Parte I - Fundamentos), Atas do ENID I, Praia, 2011.

Kaplan e Norton (1992) – The Balanced Scorecard, Measures that Drive Performance. Harvard Business Review, Volume 70 n.º 1, pp. 71-79.

Kaplan e Norton (1996) – The balanced scorecard, translating strategy into action”, Harvard Business School Press, Boston, 1996.

Morin (1973) – El Metodo, vols. 1 a 6, edicion multiversidad mundo real, Madrid.

Ribeiro (2005), Nuno – O Balanced Scorecard e a sua aplicação às instituições de ensino superior público, dissertação de mestrado, Universidade do Minho, Braga, 2005.

7

Tendências da educação superior: diversidade, relevância e qualidade

Pedro Lourtie¹



1 Introdução

O presente artigo baseia-se na apresentação feita pelo autor na 3ª Conferência FORGES, em dezembro de 2013². No título adotou-se a expressão educação superior, ao invés de ensino superior, mais usual em Portugal, em atenção à realização da conferência no Brasil. Independentemente da discussão sobre a formulação, se educação como objetivo ou ensino como parte do processo educativo e que requer a aprendizagem para chegar à educação, considera-se que as duas formulações recobrem o mesmo objeto. Serão usadas indiferentemente no texto.

Situação diferente é a do termo superior. No ensino superior incluem-se, umas vezes, formações pós-secundárias que não conferem grau académico, apenas diploma, e outras vezes apenas as formações conferentes de grau académico ou que requerem um grau académico. Daí que se tenha vindo a difundir, designadamente em organizações internacionais, a fórmula ensino terciário ou educação terciária. Ou seja, a educação que se segue à secundária. Terminologia bem mais democrática, na medida em que indica apenas a sequência e não sugere uma relação de superioridade.

Se o título explicita que se vai tratar de tendências, no final

1 Instituto Superior Técnico, Universidade de Lisboa, Portugal.

2 3ª Conferência FORGES: Política e Gestão da Educação Superior nos Países e Regiões de Língua Portuguesa, 4, 5 e 6 de Dezembro de 2013, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, Brasil.

tratar-se-á igualmente de desafios que se colocam à educação superior no atual contexto internacional, tanto para as instituições como para os Estados. Contexto ou contextos, económicos e sociais, sejam mundial, lusófono, europeu ou português, condicionantes e indutores de mudanças, servem para ilustrar tendências gerais e exemplos particulares de evolução e diferentes perspetivas.

2 Expansão da frequência

Se há algo inquestionável na evolução da educação terciária é a sua expansão e a aceleração verificada nos primeiros anos do presente milénio. Como se pode observar na figura 1, a população estudantil passou de cerca de 33 milhões em 1970 para quase 200 milhões em 2012. E duplicou o número de estudantes entre 1980 e 2000, em 20 anos, precisando de apenas 12 anos para voltar a duplicar até 2012. Este crescimento não é apenas o efeito do crescimento da população, tendo a taxa de frequência em relação ao grupo etário passado de 10% em 1970 para mais de 32% em 2012³.

Os países membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) tiveram igualmente fortes aumentos da frequência do ensino superior, apesar de dinâmicas populacionais significativamente diversas. A figura 2, baseada num cenário intermédio de projeções das Nações Unidas⁴, mostra a evolução durante um século, com início no ano das independências dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), normalizada a 2010, a que se faz corresponder o índice 100. A evolução do número de alunos entre 1999 e 2012, apresentada nas figuras 3.1 a 3.3, apesar dos dados lacunares, permitem constatar um forte crescimento do número de estudantes nestes países, com a exceção de Portugal, país em que o crescimento se verificou sobretudo na década anterior, como se pode verificar na figura 4⁵.

3 Dados do Instituto de Estatísticas da UNESCO, extraídos em julho de 2014.

4 Nações Unidas, Perspetivas da População Mundial, Revisão de 2010, consultada em novembro de 2011.

5 Os dados usados para as figuras 3 e 4 são do Instituto de Estatísticas da UNESCO, extraídos em julho de 2014.

Figura 1 – População estudantil mundial

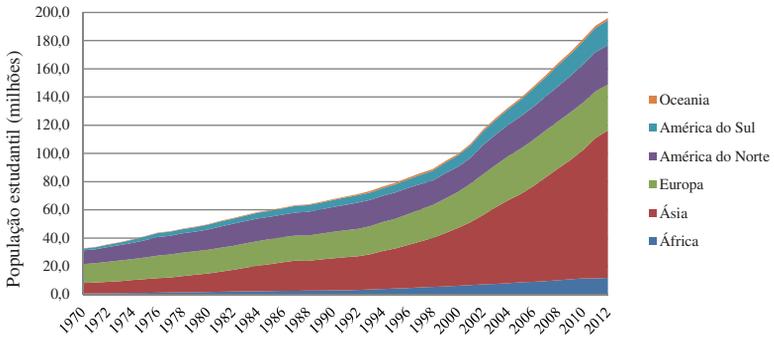


Figura 2 – Evolução da população dos países membros da CPLP

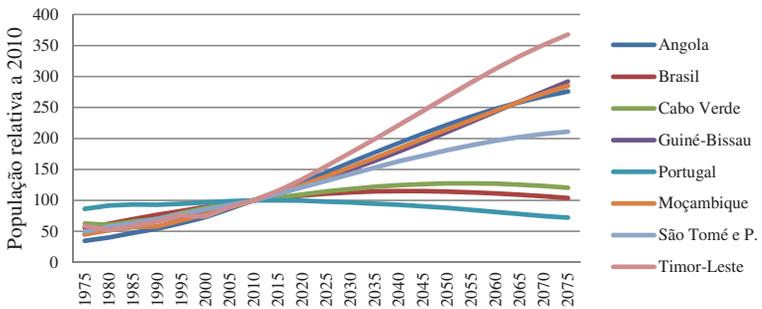


Figura 3 – Cabo Verde, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste

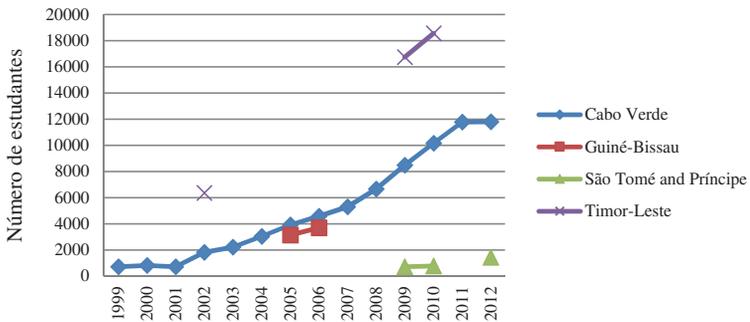


Figura 3.2 – Brasil

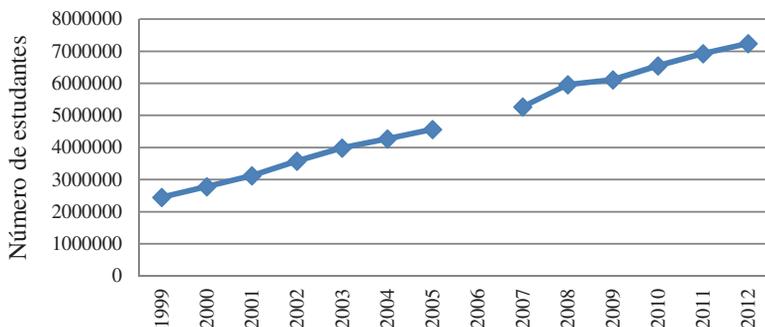


Figura 3.3 – Angola, Moçambique e Portugal

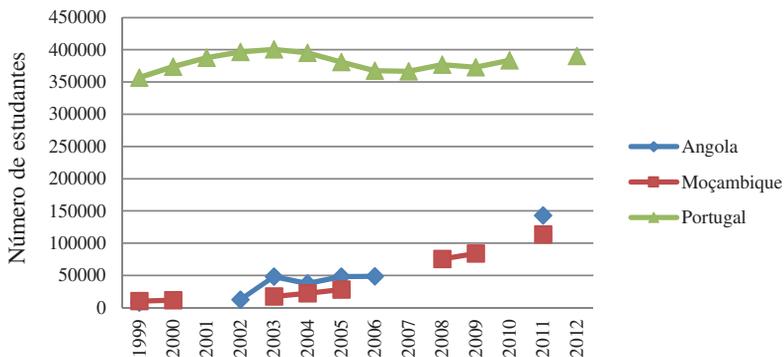
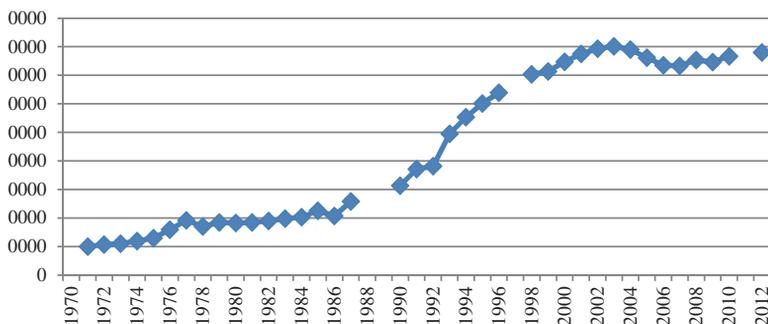


Figura 4 – Portugal: número de estudantes entre 1971 e 2012



O crescimento da taxa de frequência do ensino superior induz uma maior abrangência social conduzindo ao acesso ao ensino superior de grupos sociais até então praticamente excluídos deste nível educativo. A origem social dos estudantes do ensino superior é muito diferente quando, como em Portugal, a taxa de frequência passa de 4% do grupo etário, em 1971, para 40%, em 2012.

Para perceber a dinâmica da aposta na formação superior da população dos diferentes países seria necessário ter igualmente em conta a formação realizada no estrangeiro. Por exemplo, em Cabo Verde, até ao início deste século a grande maioria da formação superior realizava-se no estrangeiro, particularmente no Brasil e em Portugal. Atualmente, o número de alunos no país é mais do dobro dos que estão em formação no estrangeiro. No caso de Angola, o crescimento da frequência do ensino superior acelerou nos últimos anos, projetando-se um crescimento de mais de 50% entre 2012 e 2020, de acordo com o Plano Nacional de Formação de Quadros (República de Angola 2012).

3 Evolução qualitativa

A evolução da educação terciária não foi apenas quantitativa. Da universidade em que as disciplinas estudadas eram a Retórica, a Filosofia, o Direito, etc., foram sendo progressivamente incluídas novas áreas de conhecimento até aos nossos dias. Em Portugal, a Engenharia e a Economia entram na universidade em 1911, a seguir à implantação da República. Mas o elenco de áreas de formação superior continua a evoluir. A introdução da Enfermagem data, em Portugal, de 1988, em Cabo Verde é muito recente e em Angola subsiste uma situação mista, coexistindo formações superiores e não superiores.

Nos países europeus, formações nas áreas de tecnologias da saúde e das terapias, como a Radiologia ou a Fisioterapia, são atualmente formações superiores em muitos países, em Portugal desde 1993, enquanto noutros países são ainda formações profissionais não incluídas no sistema formal de educação.

A inclusão de novas áreas de formação no sistema de educação terciária tem sido frequentemente acompanhada de diversificação

institucional (Van Vught 2007). A diversidade de áreas de formação, a massificação e as exigências de cobertura geográfica contribuem para a criação de instituições de características diversas, como os Technical Colleges e Community Colleges, nos Estados Unidos da América, os Regional Colleges, atualmente University Colleges, na Noruega ou os Politécnicos, com esta ou outra designação, em vários países europeus, incluindo Portugal.

A tendência para a diversificação institucional é um movimento que gera tensões contraditórias. Se, por um lado, se verificam tendências de diversificação e regionalização, por outro existem movimentos de emulação das instituições com maior prestígio social, as universidades, e de racionalização de recursos que apontam para a concentração institucional.

Do lado dos estudantes identifica-se igualmente uma evolução para a diversificação dos perfis daqueles que acedem à educação superior, com a procura por parte de novos públicos, como têm sido designados, mais velhos, com experiência profissional e outras vivências e que procuram o reforço das suas competências, frequentemente em resposta às exigências do mercado de trabalho. Trata-se de públicos que têm objetivos mais concretos e competências adquiridas por via informal ou não formal, relevantes para a formação que pretendem adquirir.

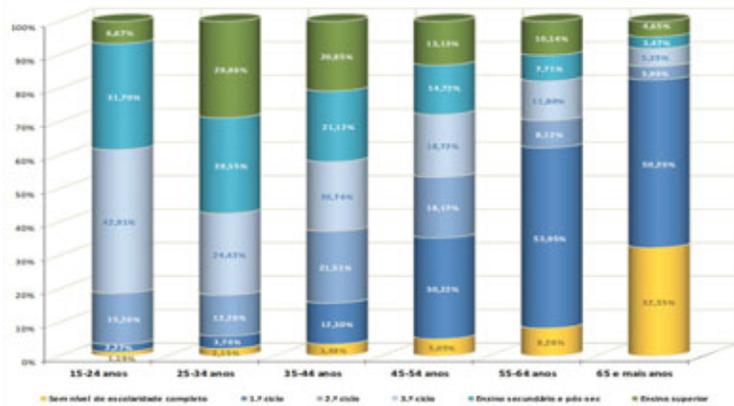
É assim que se desenvolvem os processos de creditação de competências que estão hoje institucionalizados em muitos países. Os primeiros desenvolvimentos mais consistentes tiveram lugar sobretudo após a segunda guerra mundial, nos Estados Unidos da América e no Reino Unido, dirigidos especialmente a militares desmobilizados e que tinham tido formação não formal como preparação para o esforço de guerra.

A evolução quantitativa, sobretudo nos casos em que é muito rápida, apesar de uma parte da população ativa reforçar a sua formação acedendo ao ensino superior, cria desequilíbrios geracionais importantes. É o que se verifica atualmente em Portugal e está e irá acontecer noutros países membros da CPLP. Na figura 5 apresenta-se a distribuição etária dos níveis de qualificação em Portugal à data dos Censos 2011 (Conselho Nacional de Educação 2013).

A adaptação da oferta à tipologia da procura, particularmente evidente nas situações de oferta excedentária relativamente à procu-

ra, envolve medidas de compatibilização do estudo e do trabalho, da aproximação geográfica à procura, de ofertas com ritmos de estudos mais adequados à diversidade de públicos, etc.. Como o ensino a distância, cujo desenvolvimento se apoia na evolução tecnológica, viabilizadora de novos processos e abordagens, e que é uma forma de oferta mais flexível e adaptada à diversidade da procura.

Figura 5 – População portuguesa por grupo etário e nível de escolaridade mais elevado



A adaptação da oferta à tipologia da procura, particularmente evidente nas situação de oferta excedentária relativamente aos candidatos, envolve medidas visando a compatibilização do estudo e do trabalho, a aproximação geográfica à procura, a adequação dos ritmos de estudos à diversidade de públicos, etc.. Como o ensino a distância, cujo desenvolvimento se suporta na evolução tecnológica, viabilizadora de novos processos e abordagens, e que é uma forma de oferta mais flexível e adaptada à diversidade da procura.

A pressão da procura de formação superior, em países em que o sistema de educação superior não tem suficiente capacidade estrutural de resposta, cria a oportunidade para novas formas de oferta. Em países em que a oferta pública é insuficiente, tem-se verificado o desenvolvimento de oferta privada, como aconteceu em Portugal, sobretudo entre 1980 e 1995, e se constata atualmente noutros países de língua portuguesa. Esta oferta pode ser endógena, com recursos privados nacionais, exógena ou mista.

A educação transnacional, por vezes também designada por transfronteiriça, engloba vários tipos de oferta, desde a frequência de cursos superiores no país exportador, passando pela instalação de instituições de um país noutro ou a prestação de serviços educativos a instituições do país de acolhimento da formação. Aquilo a que no parágrafo anterior se designou por oferta exógena inclui-se nesta tipologia.

A educação superior transnacional é atualmente um negócio que envolve, a nível mundial, verbas consideráveis (Bashir 2007). Os Estados Unidos da América representavam, segundo dados de 2008 do Fundo Monetário Internacional (Ministério do Comércio 2013), cerca de metade do comércio mundial e, extrapolando os dados para o presente, o valor das exportações de educação deste país será atualmente superior a 20 mil milhões de dólares (ou 20 biliões de dólares, consoante se adote a norma europeia continental ou anglo-saxónica)⁶. Os países de língua inglesa, como o Reino Unido ou a Austrália, são grandes exportadores mundiais e tratam a exportação de serviços de educação como uma política nacional (HM Government 2013; The British Council 2013).

4 Regulação e qualidade

O crescimento do ensino terciário, em número de alunos e de instituições, a diversificação institucional e dos modos de oferta, a globalização, a mobilidade internacional e a oferta transnacional justificam a necessidade de sistemas de regulação e de garantia da qualidade da oferta educativa. Acresce que o crescimento do número de alunos, nos países em que tradicionalmente o financiamento dos estudos superiores é, pelo menos parcialmente, assegurado pelo Estado, caso da generalidade dos países europeus, coloca pressões sobre os orçamentos nacionais e leva a reforçar os mecanismos de regulação e controlo de qualidade, como forma de rentabilizar o investimento e evitar desperdícios⁷. Conduzindo igualmente a aumentar a contribuição dos próprios estudantes ou das famílias

6 Admitindo um crescimento dos últimos 6 anos idêntico ao verificado entre 1999 e 2008.

7 Esta pressão foi amplificada pela crise originada em 2008.

para os custos de frequência.

É neste contexto que a partir da primeira metade da década de 1990, mais tarde do que nos Estados Unidos da América, os processos e sistemas de garantia da qualidade se desenvolvem na Europa. São então adotados sistemas baseados essencialmente em três modelos, holandês, britânico e francês, que evoluem muito rapidamente ao longo desta década.

A Convenção de Lisboa, da UNESCO e do Conselho da Europa (Assembleia da República 2000), teve o início dos seus trabalhos em 1992 e, nos seus termos de referência não se considerou a garantia da qualidade. Quando da sua adoção, em 1997, havia já a consciência de que seria necessário ter em conta as questões da qualidade e da sua avaliação. No entanto, para evitar parar um processo que tinha levado 5 anos a passar dos termos de referência a um texto que pudesse ser formalmente aprovado, optou-se por remeter essas questões para um código de boas práticas, publicado em 2001 (Lisbon Recognition Convention Committee 2001).

A Declaração de Bolonha, adotada em 1999, (Declaração de Bolonha 1999) inclui uma referência à garantia da qualidade, mas apenas em termos de cooperação, porque subsistiam sistemas diferentes e nenhum dos países pretendia prescindir do seu. É só em 2005 que são adotados os padrões e diretrizes europeias para a garantia da qualidade (ENQA 2005) e, em 2008, a criação de um registo europeu de agências⁸.

A oferta de educação transnacional escapa, no entanto, ao controlo dos sistemas de garantia da qualidade dos países de origem das instituições que fornecem a formação superior. Cabe aos países de acolhimento criar as regras necessárias para assegurar que a formação oferecida no seu território é de qualidade e que apenas são reconhecidas qualificações de instituições sujeitas a sistemas credíveis de qualidade. Por exemplo, a Malásia estabeleceu acordos com países das instituições que oferecem formação superior no seu território, como o Reino Unido, a Austrália e alguns estados dos Estados Unidos da América, para que haja a intervenção das agências de garantia da qualidade dos países de origem na oferta oriunda desses países.

8 EQAR, European Quality Assurance Register.

5 Rankings

O estabelecimento de listas ordenadas de instituições segundo determinados critérios ou parâmetros, rankings, entrou nos hábitos internacionais, quer se trate de listas globais, generalistas ou de determinadas especialidades, regionais ou nacionais (Rauhvagers 2011; Rauhvagers 2013). Uma hierarquia é fácil de comunicar, daí o atrativo que os rankings têm tido para a comunicação social que os divulga e até promove a sua feitura. Mas as instituições são complexas, têm perfis, finalidades e objetivos diversos que não são captados por indicadores sintéticos. Acresce que, para elaborar um ranking global, abarcando instituições de todo o Mundo, é necessário dispor dos mesmos indicadores para todas as instituições e os que estão disponíveis são em número limitado. Os sistemas de garantia da qualidade, mesmo quando fornecem um indicador sintético, são baseados em abordagens mais complexas e usam indicadores que não são universais.

Os rankings globais mais conhecidos aparecem já no século XXI, com o chamado Ranking de Xangai⁹, em 2003, e o Ranking do Times Higher Education, em 2004. O de Xangai começou por ser um instrumento das universidades chinesas para se compararem internacionalmente e emularem universidades de prestígio, designadamente norte-americanas. Anteriormente existiam rankings desenvolvidos nos Estados Unidos da América, designadamente por órgãos de comunicação social.

Recentemente, a União Europeia financiou um estudo de viabilidade daquilo que se tem designado por um *multiranking*, ou seja, uma base de dados de instituições que permite a cada interessado definir os critérios que lhe interessam, de entre os disponíveis na base de dados, e compor os seus próprios rankings. O U-Multirank¹⁰ foi apresentado em maio de 2014, ainda com défices de informação sobre as instituições que terão de ir sendo supridos progressivamente. Há uma experiência anterior de multiranking, o CHE University Ranking¹¹, inicialmente para as universidades alemãs a que poste-

9 Academic Ranking of World Universities.

10 <http://www.u-multirank.eu>.

11 Desenvolvido pelo CHE (*Centre for Higher Education Development*), com apoio do DAAD (*Deutscher Akademischer Austausch Dienst*) e do *Die Zeit*.

riormente aderiram instituições suíças e holandesas.

Não é impossível fazer comparações, mas é essencial ser prudente no uso e ter em conta dois aspetos. O primeiro é que o resultado só é relevante se os critérios adotados estiverem alinhados com os nossos objetivos (Lourtie 2010). O segundo é que, não tendo todas as instituições idênticos objetivos e missões, um mesmo ranking dificilmente será igualmente adequado a cada uma delas. No caso dos multiranking, os objetivos de referência não são fixos e são escolhidos de acordo com os interesses do utilizador, admitindo que existem dados ou indicadores adaptados a esses objetivos. Ou seja, o resultado não indica as melhores instituições em absoluto, mas as que apresentam melhores indicadores dos considerados relevantes pelo utilizador.

Muitos invocam rankings, sobretudo quando favoráveis, mas poucos terão analisado os critérios e verificado se estão alinhados com a sua noção de qualidade. E o uso de medidas inadequadas pode ser prejudicial, na medida em que dá indicações desajustadas das finalidades. Abusar dos rankings pode provocar efeitos nocivos, de acordo com uma conferência organizada em 2011, envolvendo a UNESCO, a OCDE e o Banco Mundial. Esta conferência teve alguma repercussão na comunicação social¹² e deu origem a uma publicação da UNESCO (Marope, Wells & Hazelkorn (Eds.) 2013).

6 Internacionalização

Uma outra tendência da educação superior é o crescente número de estudantes a frequentar cursos superiores fora do seu país de origem. Dados da OCDE, traduzidos graficamente na figura 6 demonstram essa evolução (OCDE 2013). No entanto, este crescimento acompanha o aumento global do número de estudantes no mundo, como se pode verificar da tabela 1 através da percentagem de estudantes fora do país de origem relativamente ao total de estudantes a nível mundial.

12 O *Nouvel Observateur* titulava: *Attention, l'abus de palmarès nuit gravement à l'université!*

Figura 6 – Número de estudantes fora do país de origem

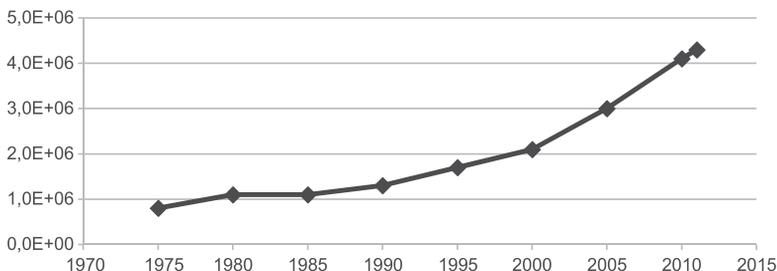


Tabela 1 – Percentagem de estudantes fora do país de origem, relativamente ao total de estudantes

Ano	2000	2005	2010
Percentagem de estudantes	2,11%	2,17%	2,28%

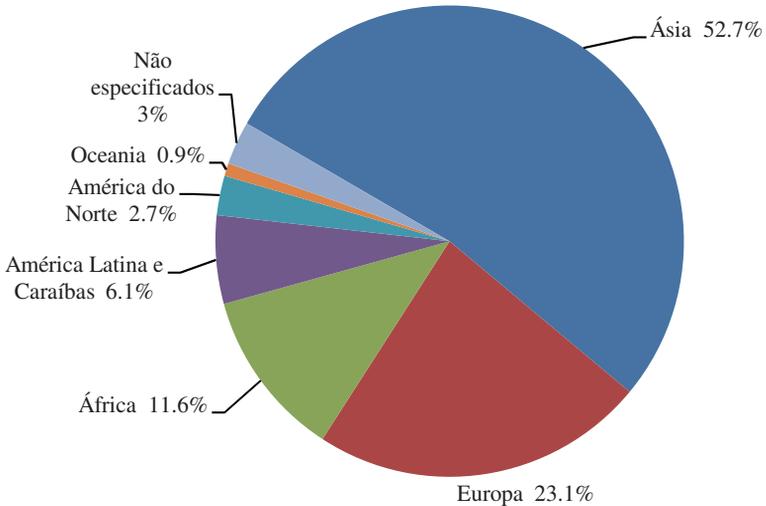
O movimento de estudantes entre regiões não é simétrico, havendo regiões que são fornecedoras líquidas de estudantes, como há regiões em que a percentagem de estudantes no estrangeiro é superior à sua quota de estudantes a nível mundial. Da figura 7 verifica-se que a Ásia fornece mais de metade dos estudantes a frequentar cursos no estrangeiro, proporção que é semelhante à do total dos estudantes que consta da tabela 2.

Tabela 2 – Percentagem de estudantes por região (2012)

África	Ásia	Europa	América do Norte	América do Sul	Oceânia
5,9%	53,4%	16,6%	14,2%	9,0%	0,8%

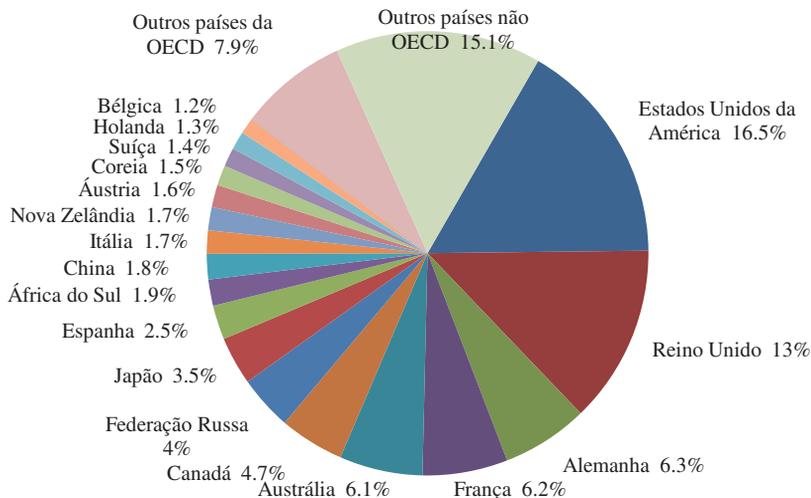
A África, por seu lado, tem uma percentagem de estudantes fora do país dupla da do total de estudantes, enquanto a América do Norte está no extremo oposto com apenas 2,7% de estudantes oriundos dessa região a estudar no estrangeiro, contra 14,2% do total de estudantes no mundo.

Figura 7 – Estudantes estrangeiros por região de origem



Analisando a percentagem de estudantes estrangeiros por país de destino, representado na figura 8, é possível constatar que a América do Norte, Estados Unidos da América e Canadá, recebem 21,2% dos estudantes. A Europa, por seu lado, apresenta uma percentagem de estudantes fora dos países de origem superior à sua quota total de estudantes, mas claramente inferior à dos estudantes estrangeiros recebidos. A soma da percentagem dos países europeus explicitados na figura 8, outros países europeus constarão dos “outros países”, é de 35,2%, superior aos 23,1% da figura 7. Certamente que estes números, superiores aos 16,6% de quota mundial é consequência dos programas europeus de mobilidade.

Figura 8 – Estudantes estrangeiros por país de destino



Esta movimentação internacional de estudantes apenas contabiliza os estudantes que se movimentam fisicamente, não incluindo os que seguem formações a distância, nem as situações de educação transnacional em campus deslocalizados do país de origem da instituição e que acolhem estudantes do país onde se encontram sediados.

7 Empregabilidade

Uma tendência atual é a da crescente importância dada às questões da empregabilidade nas políticas de educação terciária (Silva 2010). A importância resulta da identificação de necessidades de formação superior não satisfeitas, mas também da convicção de que os perfis de saída dos diplomados não são os mais adequados às necessidades do mercado de trabalho (Knight & Yorke 2006). Um dos objetivos que, em 1999, levou à Declaração de Bolonha (Declaração de Bolonha 1999) e, antes dela, à da Sorbonne, em 1998, foi o do aumento da relevância para o mercado de trabalho das formações superiores.

Existem, no entanto, alguns equívocos quanto ao que se entende por empregabilidade. Uma definição que é atualmente largamente consensual nos meios ligados à educação superior europeia é a seguinte (Yorke 2006)¹³: “Um conjunto de resultados – competências, compreensões e atributos pessoais – que tornam mais provável que os diplomados consigam emprego e sejam bem sucedidos nas ocupações escolhidas, com benefícios próprios, para a força de trabalho, para a comunidade e para a economia.”

O termo empregabilidade é também usado correntemente como abreviação de taxa de empregabilidade ou taxa de emprego que dá a percentagem de indivíduos empregados, de entre os portadores de uma dada formação, diplomados de uma instituição ou globalmente dos diplomados de um país. A taxa de empregabilidade não depende, no entanto, apenas da qualidade da formação, designadamente das competências requeridas pelo mercado de trabalho de que os diplomados dispõem, mas também da situação da economia e, em consequência, das oportunidades do mercado de trabalho (Harvey s/ data).

A definição acima falta abarcar explicitamente, para além de emprego no sentido de trabalho por conta de outrem, o empreendedorismo e o desenvolvimento de trabalho em regime autónomo.

Desde o final do século passado que têm sido desenvolvidos numerosos estudos sobre as competências para a empregabilidade, ou seja, aquelas que, sendo relevantes para a economia, tornam mais provável obter uma ocupação desejada. O termo competências também se presta a alguns equívocos. Aqui é usado com o sentido que consta de documentos europeus, por exemplo na Resolução do Parlamento Europeu e do Conselho sobre as competências essenciais (União Europeia 2006): “As competências essenciais são aquelas que são necessárias a todas as pessoas para a realização e o desenvolvimento pessoais, para exercerem uma cidadania activa, para a inclusão social e para o emprego”. Só que, no caso das formações terciárias, não se trata das competências necessárias a todas as pessoas, mas dos diplomados.

Diversos autores classificam as competências para a empregabilidade em três categorias: qualidades pessoais, tais como autoconfiança, iniciativa, reflexividade; competências nucleares, por exemplo comu-

13 Tradução minha.

nicação oral e escrita, criatividade, capacidade de obter informação; e competências processuais, onde se inclui resolução de problemas, tomada de decisões, trabalho em equipa (Silva 2010).

8 Desafios e tendências

Nas secções anteriores identificaram-se tendências da educação superior e contextos em que se desenvolve, a nível internacional e dos países de língua portuguesa, mas também europeu. Tendências que significam domínios onde se verificam mudanças, evoluções, questões que, no dia-a-dia das instituições e na condução das políticas de educação terciária dos Estados, implicam desafios a enfrentar (Santiago, Tremblay, Basri & Arnal (Eds.) 2008; High Level Group on the Modernisation of Higher Education 2013).

No que se refere às instituições de educação terciária, identificam-se cinco grandes desafios:

- Qualidade
- Relevância
- Adequação a públicos diversos
- Reconhecimento nacional e internacional
- Sustentabilidade financeira

Assegurar a qualidade é, em qualquer fase da vida de uma instituição, um desafio permanente. É um desafio maior em situações de crise, mas é particularmente importante nas fases de forte crescimento da procura de formação superior, nas quais se verifica uma tensão entre a procura, com as forças políticas e sociais a pressionar para um crescimento rápido da oferta, e a disponibilidade de meios materiais adequados e, sobretudo, de meios humanos qualificados.

As instituições são cada vez mais colocadas perante exigências de relevância das formações que oferecem. As pressões do mercado de trabalho e mesmo dos alunos apontam sobretudo para uma relevância no curto prazo. Enquanto a vida profissional útil de um diplomado que conclui o seu curso na juventude é previsivelmente de 4 décadas, ao longo das quais terá de se adaptar a novas realidades, sociais, económicas, científicas e tecnológicas. O que não raro

gera dificuldades de entendimento.

A adequação a públicos diversos obriga as instituições a formas de organização e funcionamento diferentes das tradicionais, em que as instituições se dirigiam quase exclusivamente aos jovens oriundos do ensino secundário e em que eram os poucos outros que se tinham de adaptar às características da oferta.

A capacidade de atrair alunos, sobretudo os melhores, bem como as oportunidades de que as instituições dispõem para colaboração com outras instituições e entidades, dependem muito do seu reconhecimento nacional e internacional. Daí que às instituições não baste fazer bem, mas seja necessário o reconhecimento de que fazem bem.

A sustentabilidade financeira, sobretudo quando a oferta se torna excedentária relativamente à procura, seja por efeito da crise, do aumento da oferta ou do esgotamento demográfico da procura, é um problema com que as instituições se confrontam. E que procuram ultrapassar através da valorização da sua oferta, da atração de novos públicos ou de alargamento geográfico da área de captação de candidatos.

Os desafios não se colocam apenas às instituições de ensino terciário, sejam elas públicas ou privadas. São também dos Estados, de entre os quais se evidenciam os seguintes:

- Regulação e qualidade
- Competitividade nacional
- Resposta à procura social e ao desenvolvimento socioeconómico
- Equidade no acesso
- Financiamento

O crescimento dos sistemas de ensino terciário, com cada vez maior número de instituições, mais diversificadas no que se refere às suas missões ou à natureza das entidades promotoras ou instituidoras, é um desafio para a regulação do Estado. Regulação que, no que se refere ao sistema em geral, tem como finalidades a qualidade da formação que é colocada à disposição dos cidadãos, a garantia de que os graus nacionais obedecem a padrões internacionalmente

adequados, de que a oferta é relevante para o desenvolvimento socioeconómico e, no caso do ensino público, de que não há desperdício de dinheiros públicos.

A qualidade, mas também as regras de organização das instituições e de funcionamento dos sistemas de ensino superior, bem como as políticas de promoção do ensino superior nacional a nível internacional, são elementos essenciais para a promover a competitividade dos países. Competitividade que é necessária para as oportunidades de cooperação ou de atração de estudantes, de projetos e de financiamentos.

Orientar a oferta de forma a responder à procura social e à necessidade de qualificações para o desenvolvimento socioeconómico, sem retirar aos cidadãos o direito de escolherem a formação que desejam, é um desafio para os decisores políticos. Informação sobre o potencial de oportunidades de trabalho, promoção da educação para as áreas de conhecimento deficitárias e incentivos para quem escolha as formações necessárias ao desenvolvimento do país, são alguns dos instrumentos para enfrentar este desafio.

A equidade no acesso é outro desafio. Implica dar a todos oportunidades de formação até aos níveis mais elevados de qualificação, qualquer que seja o ponto do país onde vivam e qualquer que seja a sua origem social. É uma tarefa sempre inacabada que, para manter as políticas dentro de parâmetros orçamentais aceitáveis para a generalidade dos contribuintes, se transforma num delicado exercício de equilíbrios e compromissos.

Finalmente, o financiamento de um sistema de ensino superior cada vez mais alargado é um desafio óbvio. Assegurar que as instituições do sistema público de educação superior são sustentáveis, que a população tem a capacidade de suportar os custos de frequência, onde se incluem as propinas¹⁴, e que o esforço orçamental se mantém dentro de limites aceitáveis, não tem solução consensual. Basta constatar a diversidade de soluções a nível mundial, com algumas regularidades por continente, e mesmo dentro de cada continente, como é o caso na Europa.

14 Propina no sentido do português de Portugal, ou seja, do pagamento devido pelo aluno à instituição de ensino superior pela frequência do curso.

9 Conclusão

No presente artigo visitaram-se tendências recentes dos sistemas de educação terciária, da sua evolução a nível mundial e dos países de língua portuguesa. Tendências que implicam desafios que se colocam atualmente às instituições e aos Estados.

Perante os dados, é legítimo questionar até quando se poderá sustentar um crescimento a 6% ao ano, como o verificado desde o início do século. E quais as implicações da manutenção desse ritmo de crescimento para a transformação futura do panorama institucional e das políticas públicas de educação terciária.

Mas esta é outra reflexão, mais especulativa, mas do maior interesse para a definição de estratégias e de políticas, tanto para as instituições de educação terciária, como para os Estados.

Referências

Santiago, P., Tremblay, K., Basri, E., & Arnal, E. (2008). *Tertiary Education for the Knowledge Society*, Volumes 1 & 2, OECD

Declaração de Bolonha (1999). *Declaração conjunta dos Ministros da Educação europeus reunidos em Bolonha a 19 de Junho de 1999*

Silva, A. (2010). *As Competências para a Empregabilidade no Ensino Superior*, Dissertação de Mestrado, Universidade de Aveiro, Portugal

Knight, T. P., & Yorke, M. (2006). *Embedding Employability Into Curriculum*, Series 1, The Higher Education Academy, Reino Unido

Harvey, L, (s/ data). *Employability and Diversity*, Centre for Research and Evaluation, Sheffield Hallam University, UK (www2.wlv.ac.uk/webteam/.../sdd-harvey-0602.doc)

Yorke, M. (2006). *Employability in higher education: what it is – what it is not*, The Higher Education Academy, Reino Unido

Bologna Working Group on Qualifications Frameworks (2005). *A Framework for Qualifications of the European Higher Education Area*, Ministry of Science, Technology and Innovation, Dinamarca

ENQA (2005). *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*, Helsínquia, Finlândia

Conselho Nacional de Educação (2013). *Estado da Educação 2012: Autonomia e Descentralização*, Editorial do Ministério da Educação e Ciência, Portugal

Assembleia da República (2000). *Convenção sobre o Reconhecimento de Qualificações Relativas ao Ensino Superior na Região Europa*, Resolução nº 25/2000, Portugal

HM Government (2013) *International Education: Global Growth and Prosperity*, Reino Unido

The British Council (2013). *The shape of things to come The evolution of transnational education: data, definitions, opportunities and impacts analysis*, Going global 2013, Reino Unido

Marope, P., Wells, P. Hazelkorn, E. (Eds.) (2013). *Rankings and Accountability in Higher Education: Uses and Misuses*, UNESCO

- Rauhvargers, A. (2011). *Global University Rankings and their Impact*, EUA
- Rauhvargers, A. (2013). *Global University Rankings and their Impact: Report II*, EUA
- Lourtie, P. (2010). Quality assurance alignment. In Blättler, A., Bollaert, L., Curvale, B., Harvey, L., Helle, E., Jensen, H., Loukkola, T., Michalk, B. & Nielsen, K. (Eds.) *Creativity and diversity: Challenges for quality assurance beyond 2010*, EUA
- OCDE (2013) *Education at a Glance 2013: OECD Indicators*
- Ministério do Comércio (2013). *Trade in Services Report 2009*, República Popular da China
- Bashir, S. (2007) *Trends in International Trade in Higher Education: Implications and Options for Developing Countries*, Banco Mundial
- Van Vught, F. (2007). *Diversity and Differentiation in Higher Education Systems*, CHET anniversary conference, Cape Town
- High Level Group on the Modernisation of Higher Education (2013). *Improving the quality of teaching and learning in Europe's higher education institutions*, Report to the European Commission
- Lisbon Recognition Convention Committee (2001) Code of Good Practice in the Provision of Transnational Education, Council of Europe
- União Europeia (2006). Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho sobre as competências essenciais para a aprendizagem ao longo da vida, JO L 394/10
- República de Angola (2012). *PNFQ: Plano Nacional de Formação de Quadros, 2013-2020*

NORMAS PARA COLABORAÇÕES

1. A Revista FORGES aceita para publicação artigos inéditos de autores portugueses e estrangeiros que versem sobre a Gestão do Ensino superior em todas as suas dimensões, resultantes de estudos teóricos, pesquisas, reflexões sobre práticas e discussões. Excepcionalmente poderão ser publicados artigos de autores portugueses ou estrangeiros editados anteriormente em livros e periódicos que tenham circulação restrita em Portugal ou nos países e Região de língua portuguesa.
2. Atenta a natureza da Associação FORGES, os trabalhos serão em português. Contudo, os artigos terão também um resumo em inglês (200/250 palavras).
3. Os artigos devem ter no mínimo 30 mil e no máximo 60 mil caracteres com espaços, incluindo as referências bibliográficas e as notas (para a contagem deve ser utilizada a ferramenta do processador de textos – Word).
4. A publicação de artigos está condicionada a pareceres de membros do Conselho Editorial ou dos pareceristas *ad hoc*. A seleção de artigos para publicação toma como critérios básicos sua contribuição à Gestão do Ensino Superior e à linha editorial da *Revista*, a originalidade do tema, assim como a consistência e o rigor da abordagem teórico-metodológica.
5. As Resenhas não devem ultrapassar 8 mil caracteres. É indispensável a indicação da referência bibliográfica completa da obra resenhada ou comentada. A digitação e a formatação devem obedecer à mesma orientação dada para os artigos.
6. Os originais devem ser encaminhados à Secretaria da Revista por meio de sistema eletrônico para o e-mail: revistaforges@forges.org

Orientação para a formatação dos textos

1. O texto deve ser digitado na fonte *Times New Roman*, tamanho 12, entrelinha simples, sem fontes ou atributos diferentes para títulos e seções. Notas serão em tamanho 10.
2. Utilizar letras maiúsculas em negrito para o título principal; nos subtítulos das seções negrito e primeira letra maiúscula, seguida de minúsculas.
3. Para ênfase ou destaque, no interior do texto, utilizar apenas itálico; assinalar os parágrafos com um único toque de tabulação e dar *Enter* apenas no final do parágrafo.
4. Separar títulos de seções, nome do autor etc. do texto principal com um duplo *Enter*.
5. Para as transcrições, usar a fonte *Times New Roman*, tamanho 11, separadas do texto principal com duplo *Enter* e introduzidas com dois toques de tabulação.

As referencias bibliográficas deverão seguir as Normas da American Psychological Association – APA.

ISSN: 2183-2722

