

## A investigação sobre as políticas e o governo e gestão das instituições de Ensino Superior em Portugal: Alguns projectos

Rui A. Santiago\*

**Resumo:** Neste artigo traçamos um quadro muito genérico sobre a investigação desenvolvida em Portugal no âmbito do campo relacionado com o governo e gestão das Instituições de Ensino Superior. Destacamos apenas alguma informação relevante sobre centros de investigação que, de forma sistemática e contínua, desenvolvem investigação sobre esta temática. Analisamos, em seguida, algumas das conclusões e questões extraídas dos principais projectos que estes centros têm levado a cabo nos últimos cinco anos.

**Palavras chave:** Ensino superior; Governo; Gestão; Instituições de Ensino Superior

### Research on governance and management on the Portuguese higher education institutions: Some projects

**Abstract:** In this paper, we present a generic overview about research on governance and management on the Portuguese higher education institutions. We selected only information about the research centres, which, in a systematic and continuous way, assume this subject as their main field of research. Finally, we analyze the main conclusions and research questions draw on the most relevant projects that this research centers had being developed during the last five years.

**Key-words:** Higher education; Governance; Management; Institutions of higher education

### Introdução

Em Portugal é muito recente a preocupação com a investigação sistemática sobre as diferentes questões relacionadas com a organização e funcionamento do sistema e das Instituições do Ensino Superior (IES). Existe, igualmente, um reduzido número de centros com actividades de investigação regularmente programadas e desenvolvidas neste âmbito, assumindo um quadro de referência ‘unificado’ na análise e teorização das políticas e do governo e gestão das instituições de Ensino Superior.

O CIPES (Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior), ligado à Fundação das Universidades Portuguesas, e o CEPGU (Centro de Estudos das Políticas e Gestão Universitárias) da Universidade de Aveiro, que apoia um curso de Mestrado em Políticas e Gestão do Ensino Superior, são, neste momento, em Portugal, os únicos centros institucionalizados que se conhecem com esse tipo de orientação. Este ano lectivo (2004/05) terá lugar a primeira sessão do Mestrado Europeu de Ensino Superior (aprovado no programa ERASMUS MUNDUS) da responsabilidade das Universidades de Aveiro, Oslo (Noruega) e Tampere (Finlândia).

Mas, para além da produção científica destes centros, importa referir igualmente

\* Universidade de Aveiro, 3800 Aveiro, e Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior, (CIPES), Matosinhos. E-mail: santiago@csjp.ua.pt

os estudos de prospectiva sobre o Ensino Superior realizados sob a coordenação de Mariano Gago (1994), os numerosos estudos produzidos por investigadores do Instituto Superior Técnico (ver, entre outros, Durão, Conceição, Heitor, & Santos, 1998; Conceição & Heitor, 2000, 2001) e, numa perspectiva mais individual, os importantes trabalhos de Jorge Arroiteia (1998, 2002), a propósito da evolução do Ensino Superior em Portugal, em particular nas duas últimas décadas, de Licínio Lima (1998), que analisa os modelos de administração/gestão das Universidades portuguesas e de Belmiro Cabrito (2002) que incide nas questões do financiamento do Ensino Superior em Portugal. Por último, refira-se, ainda, o estudo, de diagnóstico e prospectivo, da responsabilidade de Simão, Santos e Costa (2002) que ultimamente tem servido de suporte a inúmeros debates sobre a governação e a gestão do sistema e das IES em Portugal. Tendo em conta apenas critérios de ordem institucional, centrados na regularidade da produção científica sobre as políticas governamentais e a gestão institucional do Ensino Superior, optámos, aqui, por apresentar: (i) o âmbito e objectivos dos centros de investigação acima mencionados; e (ii) algumas das conclusões dos projectos realizados por estes centros, centrados no 'caso português', e que nos parecem ilustrar melhor os caminhos que têm sido percorridos na análise das políticas do Ensino Superior e das formas de governo e gestão das instituições (públicas).

### **Centros de investigação dedicados às políticas e ao governo e gestão das instituições de Ensino Superior**

O CIPES foi criado em 1998 e está integrado na Fundação das Universidades Portuguesas, sendo o único centro deste

género em Portugal. A sua missão tem sido desenvolvida no âmbito da investigação sobre as políticas do Ensino Superior de forma a fazer avançar o pensamento crítico e a promover o debate sobre as diferentes questões mais relevantes para a organização e funcionamento do sistema e das IES. As linhas de orientação do CIPES são traçadas pelo seu Conselho Científico. O presidente é designado pelo CRUP e os vogais escolhidos pelo primeiro. Os estatutos do CIPES permitem-lhe cooperar com governos, instituições educacionais e institutos nacionais e estrangeiros. É um dos membros fundadores da Associação Europeia HEDDA (*Higher Education Development Association*) da qual fazem parte outros centros, tais como: o CHEPS (Holanda), o CSET (Reino Unido), IRDAC (França), NIFU (Noruega), PFI (Noruega) e o CSFHE (*Coordinating Structure of Finish Higher Education*). O CIPES possui um perfil interdisciplinar de acordo com o próprio perfil dos seus investigadores provenientes das mais variadas áreas do conhecimento (Sociologia, Economia, Engenharia, etc.). Esta opção tem permitido uma aproximação original em relação a diferentes questões ligadas às estratégias, formulação e implementação das políticas governamentais e aos pressupostos, modelos e processos de governo e gestão das IES, aproximação essa que se apoia amplamente em diferentes ângulos de análise multi e transdisciplinares.

O número de projectos nacionais e internacionais em que o CIPES está envolvido é já bastante numeroso, muitos dos quais em cooperação com os vários dos centros internacionais atrás referidos. Em particular, alguns destes projectos incidem na análise: (i) das características das políticas do Ensino Superior em Portugal e/ou dos vários países Europeus (investigação com-

parada); (ii) da relação entre o estado e as IES; (iii) do impacto do *managerialismo* (importação dos ingredientes de mercado e da gestão do sector privado para o Ensino Superior) na governação e gestão do sistema e das IES; e (iv) da internacionalização das IES. Uma boa parte dos seus resultados está já publicada ou em vias de publicação em livros (edições nacionais e internacionais) e em revistas nacionais e internacionais ligadas ao Ensino Superior.

O Centro de Estudos Políticas e Gestão Universitária (CEPGU), iniciou mais recentemente as suas actividades no quadro da Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas da Universidade de Aveiro. Os objectivos foram mais orientados para o nível institucional e a sua orientação na investigação incide em áreas relacionadas com a análise organizacional, a avaliação institucional e o trabalho académico. Por outro lado, o CEPGU é responsável por um Curso de Mestrado em Políticas e Gestão do Ensino Superior que, a par com o Curso de Mestrado em Educação e Ensino Superior da Faculdade de Psicologia e Ciências de Educação da Universidade do Porto, são as únicas formações pós-graduadas existentes no país que incidem especificamente no âmbito das políticas e do governo e gestão do Ensino Superior.

### **Orientações na investigação**

A maioria da investigação desenvolvida nestes dois Centros pode ser “tradicionalmente” categorizada como investigação básica ou fundamental e descritiva. Ou seja, a partir de determinados objectivos ou questões iniciais de investigação, procura-se descrever e interpretar um conjunto de fenómenos, ligados a uma dada situação

problemática, com base em determinadas características económicas, sociais e políticas do sistema, das instituições e dos actores sociais. O conhecimento construído visa a compreensão dos fenómenos (análise interpretativa) sem a preocupação de intervenção imediata. As estratégias de investigação utilizadas são essencialmente qualitativas (embora em alguns projectos sejam utilizados processos de tratamento estatístico dos dados), nas quais é possível observar os seguintes traços metodológicos: inquéritos através de questionários e entrevistas, análise documental e a reconstrução histórica e teórico-conceptual.

Os projectos já concretizados, ou ainda em desenvolvimento, são da responsabilidade de equipas de investigadores (entre 4 e 8 membros) com características multidisciplinares, nas quais, alguns dos membros, detém igualmente uma larga experiência de direcção (ao nível do topo) de instituições de Ensino Superior.

De uma forma muito sintética, apresentam-se a seguir algumas das principais conclusões, as mais relevantes para a compreensão do sistema e das instituições de Ensino Superior portuguesas, extraídas de quatro dos projectos (três do CIPES e um da UA) desenvolvidos nesses centros.

### **Projectos e conclusões**

#### ***Projecto internacional TSER/HEINE (CIPES)***

Trata-se de um projecto desenvolvido em cooperação com vários centros europeus (Bélgica, Filândia, Holanda, Inglaterra, França, Espanha e Itália) que incide sobre a análise da relação entre as políticas governamentais dirigidas ao Ensino Superior, as respostas das instituições a essas mesmas políticas e a economia (Amaral et al., 2002, 2005). Os dados foram re-

colhidos com base na análise documental e em entrevistas realizadas a actores académicos com um forte poder de decisão nas suas instituições (reitores e presidentes de politécnicos de IES públicas e privadas).

As principais conclusões, para o caso português, que podem ser extraídas deste projecto são as seguintes: (i) os objectivos políticos de expansão e diversificação do Ensino Superior em Portugal não foram completamente alcançados, tendo em conta o desenvolvimento descontrolado do sector privado e alguma “deriva académica” dos politécnicos (distorções regionais e oferta insuficiente de cursos técnicos intermédios); (ii) há um desfasamento entre os objectivos e as intenções das leis e o tecido social e político que o estado tenta regular (o estado tem dificuldade em utilizar sistemas credíveis de controlo à posteriori das instituições); (iii) apesar da retórica *managerialista* (atitude favorável em relação ao papel do mercado na regulação do Ensino Superior e aos métodos de gestão privada nas instituições), inicialmente visível em alguns discursos políticos a partir de meados da década de 1980, e que emergiram com mais força no final da década de 1990, o estado mantém-se como o regulador mais importante do sistema de Ensino Superior (em particular através do financiamento, da avaliação e do número *clausus*); (iv) as leis de autonomia significaram, no entanto, um deslocamento parcial de um regime de controlo directo para um regime de supervisão estatal das IES públicas que assumiu alguns ingredientes do mercado e da gestão privada na regulação do sistema e das IES; (v) a oferta dos cursos após a revolução democrática de 1974 foi mais influenciada pela representação que as instituições têm das necessidades do exterior (antecipar ou influenciar a procura) do que pelas supos-

tas expectativas e necessidades do meio social, cultural, educacional e industrial; (vi) entre 1987 e 1993 a procura de cursos excedeu a oferta e originou uma grande expansão do Ensino Superior privado nos grandes meios urbanos, a concentração geográfica e a oferta insuficiente de cursos tecnológicos.

### ***Projecto “ O surgimento do managerialismo no Ensino Superior” (CIPES)***

Basicamente, o objectivo deste projecto diz respeito à análise da influência da retórica e das práticas *managerialistas* no sistema e nas IES portuguesas (Santiago, Magalhães, & Carvalho, 2005; Amaral, Magalhães, & Santiago, 2003; Santiago & Carvalho, 2004). A metodologia de investigação utilizada é de natureza essencialmente qualitativa, baseada na entrevista e na análise documental. Foram entrevistados 36 actores sociais, todos com um peso relevante no Ensino Superior português quer ao nível político (ex-ministros) e académicos (reitores, presidentes dos politécnicos e administradores das IES dos dois subsistemas), quer ao nível empresarial (gestores e empresários).

As principais conclusões que resultaram do projecto são as seguintes: (i) a retórica *managerialista* sobre a organização do sistema e das IES é ainda relativamente pouco intrusiva quando comparada com os países anglo-saxónicos; e (ii) manifestam-se tendências nos discursos dos actores entrevistados - decisores políticos (ex-ministros) e empresários/gestores - no sentido de profissionalizar a tecno-estrutura administrativa das IES, de reforçar os poderes da administração académica de topo (para alguns dos actores em nome da necessidade de gerir as IES de acordo com os mecanismos de coordenação pelo mercado), de rever o modelo colegial e

aumentar o poder dos reitores, da criação de conselhos externos às instituições (eventualmente de tipo *Board of Trustees*) e, do aumento da presença de actores externos nos órgãos de governo das universidades (em posição minoritária, maioritária ou de paridade).

***Projecto “Abertura do Ensino Superior a Novos Públicos” (CIPES)***

O objectivo central deste projecto é o de analisar a situação actual da abertura do Ensino Superior a estudantes não-tradicionais (novos públicos) nos países da UE. A metodologia utilizada foi de tipo qualitativo, baseada na análise documental (documentos e estudos oficiais produzidos em vários países da UE) e num questionário aberto proposto aos diferentes Ministérios da Educação desses mesmos países através da rede NARIC. As conclusões mais relevantes do estudo são as seguintes: (i) o discurso sobre a abertura do Ensino Superior a estudantes não-tradicionais tem sido meramente retórico na grande maioria dos países Europeus (incluindo Portugal), com excepção dos países nórdicos; e (ii) há a necessidade de reconhecer e acreditar percursos não-tradicionais de acesso ao Ensino Superior tendo em conta vários pressupostos: reconhecimento de um direito social a várias gerações excluídas do sistema de Ensino Superior, aprofundamento da democratização do Ensino Superior, melhor ‘qualificação’ da população portuguesa, minimizar a exclusão social, e reconhecimento da experiência profissional (creditação) nos percursos curriculares dos estudantes não-tradicionais.

***Projecto “Avaliação Institucional e Aprendizagem Organizacional” (Universidade de Aveiro)***

Este projecto está a ser desenvolvido em parceria entre investigadores portugueses e brasileiros (Leite et al., *no prelo*; San-

tiago, Leite, Leite, & Sarrico, 2003; Santiago, Leite, Polidori, Leite, & Sarrico, 2003). O seu objectivo geral é construir um corpo de conhecimentos sobre as práticas de avaliação e de gestão em universidades brasileiras (UFRGS e UFPEL) e portuguesas (UA), procurando entender se existe ou não uma relação entre estas práticas que possa sugerir formas de aprendizagem organizacional.

A metodologia adoptada decorre em três fases: investigação teórico-interpretativa, investigação empírica e investigação documental. A primeira corresponde a um processo gradual de reconstrução conceptual, segundo diferentes patamares, nos quais outras hipóteses interpretativas foram sendo formuladas de acordo com o avanço das análises dos dados qualitativos. A segunda (investigação empírica) corresponde à colecta de dados no terreno, através de entrevistas semi-estruturadas, da observação de reuniões e de questionários abertos (formato electrónico), tendo em vista a análise das representações sociais da avaliação nos gestores académicos e nos alunos. Os dados colectados no campo são assim de duas ordens: as representações dos actores directamente responsáveis pelo governo central das universidades, compreendendo um grupo de Reitores, Vice-Reitores e Pró-Reitores das três universidades; as representações dos alunos sobre a avaliação institucional a partir de uma amostra estatisticamente calculada de acordo com a dimensão de cada uma das universidades que participaram no projecto. Estes dados são completados por um conjunto de observações, não previstas inicialmente no projecto, das reuniões dos Reitores das duas universidades brasileiras com os “gestores académicos” das unidades básicas destas mesmas instituições. A terceira (investigação documental) tem por objectivo recolher dados para

descrever os casos de avaliação desenvolvidos em cada uma das universidades, e descrever e analisar as suas estruturas de governo e gestão. Os dados documentais foram recolhidos junto das Comissões de Avaliação de cada Universidade. As fontes primárias são constituídas pelos Estatutos e Regulamentos e as fontes secundárias pelos relatórios de avaliação, textos e materiais publicitados e literatura científica publicada por investigadores que se interessam pelo tema.

As conclusões mais relevantes deste projecto foram as seguintes: (i) sob a pressão do exterior e da ideologia *managerialista* (metáforas da qualidade, da excelência e da produtividade das instituições e dos professores, alinhamento do ensino e da investigação com a economia, etc.), surgem indícios de que a natureza e características da profissão e do trabalho académico estão a mudar – a metáfora do “professor académico” está gradualmente a ser substituída pela metáfora do “professor empreendedor”; (ii) as diversas formas de avaliação externa podem, eventualmente, provocar apenas meras reacções de adaptação simples das IES face às imposições externas, e, assim, contribuir para a adopção de práticas *managerialistas* de gestão, as quais podem descaracterizar a *singularidade académica* das instituições de Ensino Superior; e (iii) A avaliação institucional, enquanto processo, constitui um elemento importante de aprendizagem institucional e organizacional nas IES.

### Questões em aberto

As diferentes questões que foram emergindo ao longo do desenvolvimento deste conjunto de projectos ilustram a actual

encruzilhada em que se encontram as IES e os seus profissionais. Com efeito, as tentativas de intromissão do *managerialismo* e do mercado no Ensino Superior português (assim como ao nível internacional) não foram totalmente bem sucedidas. No essencial o modo de funcionamento colegial das IES manteve-se; os gestores académicos continuam a valorizar mais os seus papéis profissionais que os papéis de gestão (Santiago, Carvalho, Amaral, & Meek, *no prelo*); muitos académicos continuam a resistir às novas linguagens e culturas da gestão e da economia; embora com alguma dificuldade, a investigação básica continua a resistir à pressão para o domínio da investigação “empreendedora” (investigação comercial); e genericamente, o Ensino Superior continua a ser assumido como um bem público.

Mas as críticas à colegialidade e as narrativas sobre a ligação do Ensino Superior à economia têm-se mostrado insistentes e encontrado eco no ambiente que foi sendo criado pelos sistemas de avaliação e de acreditação dos cursos, que, em geral, nos diferentes contextos nacionais, valorizam excessivamente critérios ligados à economia e à empregabilidade dos estudantes; pelas restrições e mudanças de regras do financiamento do Ensino Superior e o incitamento ao auto-financiamento; pelas pressões e incitamentos à competição interinstitucional com base na crença de que esta constitui um instrumento importante para a realização da eficiência e da eficácia; e pela retórica sobre os temas da globalização e da economia/sociedade do conhecimento que insiste particularmente na ligação do conhecimento à competitividade das nações.

Em particular, no que respeita às culturas académicas, vários autores sustentam que o *homo economicus* tenderia a substituir

gradualmente o *homo academicus*, o que, em traços grosseiros, corresponderia a um processo de 'desprofissionalização' dos profissionais, a caminho da sua proletarianização, e da sua transformação em gestores, em estratégias/empreendedores ou, como refere Miller (1998), em *skilled craftsmen*.

A fragmentação e a dispersão do ensino e da investigação e a orientação crescente das duas actividades para o mercado favorecem estas teses. Isso é mais evidente nas áreas vocacionais, que foram empurradas para uma especialização aguda baseada em supostos requisitos do mercado de trabalho, na rendibilidade de determinados perfis de formação e em tentativas de operacionalização de competências.

Seria talvez pertinente voltar a recontextualizar os princípios *humdboldtianos* na realidade actual do Ensino Superior, afastando o elitismo que lhe são inerentes, e regressar à ideia de preservação e criação desinteressada do conhecimento como núcleo fundamental das actividades das IES, nomeadamente no desenvolvimento da relação entre o ensino e a investigação, e que distingue estas instituições das organizações que operam nos sectores industrial e de serviços.

Por outro lado, é talvez necessário reinstalar novas formas de sociabilidade académica, restaurar a confiança entre os académicos, entre estes e as instituições e entre todos e o estado e a sociedade (incluindo o meio empresarial). Para isso, seria talvez importante restabelecer a ideia de cooperação desinteressada, substituir a noção de eficiência pela noção de razoabilidade e a competição pela colaboração entre instituições, afastando, ao mesmo tempo, qualquer tipo de elitismo baseado nas metáforas da 'excelência' e da 'torre de marfim'.

## Referências bibliográficas

- Amaral, A., Correia, F., Magalhães, A., Polidori, M., Santiago, R.A., & Teixeira, P. (2005). Portugal: A surfitt of private institutions. In O. Fulton, A. Gornitzka, & P. Massen (Eds.), *Higher education, the state and the economy: Relationships and policies in eight European countries*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers (em fase de publicação).
- Amaral, A., Correia, F., Magalhães, A., Rosa, M. J., Santiago, R.A., & Teixeira, P. (2002). *O ensino superior pela mão da economia*. Matosinhos: CIPES/Fundação das Universidades Portuguesas.
- Amaral, A., Magalhães, A., & Santiago, R. (2003). The rise of academic managerialism in Portugal. In A. Amaral, V. L. Meek, & I. M. Larsen (Eds.), *The higher education managerial revolution?* (pp. 131-154). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Arroteia, J. C. (1998). *O ensino superior em Portugal*. Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Arroteia, J. C. (2002). *O ensino superior politécnico em Portugal*. Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Cabrito, B. (2002). *O financiamento do ensino superior*. Lisboa: EDUCA.
- Conceição, P., & Heitor, M. V. (2000). Universities in the learning economy: Balancing institutional integrity with organisational diversity. In B. Lundvall & D. Archibugi (Eds.), *The globalising Learning Economy: Major Socio-Economic Trends and European Innovation policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Conceição, P., & Heitor, M. V. (2001). Sustainable societal learning: A discussion on the role of the university.

- In P. Conceição, D. Gibson, M. Heitor, F. Veloso, & G. Sirili (Eds.), *Knowledge for inclusive development*. QUORUM BOOKS.
- Durão, D., Conceição, P., Heitor, M. V., & Santos, F. (1998). *Novas ideias para a universidade*. Lisboa: IST Press.
- Gago, M. (Coord.) (1994). *Prospectiva do ensino superior em Portugal*. Lisboa: Instituto de Prospectiva/DEPGEF.
- Leite, D., Santiago, R., Leite, L., Genro, M. L., Braga, A. M., Polidori, M., Broilo, C., Sarrico, C., & Santos, I. (no prelo). Estudantes e avaliação da universidade. *Cadernos de Pesquisa*.
- Lima, L. (1998). Universidade portuguesa: Notas sobre a crise institucional. In M. Costa Morosini (Org.), *Mercosul, Mercosur, Políticas e Acções Universitárias*. Porto Alegre: UFRGS/Editora da Universidade.
- Miller, H. (1998). Managing academics in Canada and the United Kingdom. *International Studies in Sociology of Education*, 8, 3-24.
- Santiago, R. A., & Carvalho, T. (2004). Effects of managerialism on the perceptions of Higher Education in Portugal. *Higher Education*, 17, 427-444.
- Santiago, R., Carvalho, T., Amaral, A., & Meek, L. (no prelo). Changing patterns in the middle management of higher education institutions: The case of Portugal. *Higher Education*.
- Santiago, R. A., Leite, D., Leite, C., & Sárrico, C. (2003). Avaliação institucional e aprendizagem organizacional nas universidades: Os dilemas da adaptação ou da reconstrução sob pressão do managerialismo. *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, III, 54-65.
- Santiago, R., Leite, D., Polidori, M., Leite, M. C., & Sarrico, C. (2003). Modelos de governo, gerencialismo e avaliação institucional das universidades. *Revista Portuguesa de Educação*, 16, 75-99.
- Santiago, R., Magalhães, A., & Carvalho, T. (no prelo). *O surgimento do managerialismo no ensino superior português*. Matosinhos: CIPES.
- Simão, J., Santos, S. M., & Costa, A. A. (2002). *Ensino superior: Uma visão para a próxima década*. Lisboa: Gradiva.



