

DO FIM DOS ELEITOS AO PROCESSO DE BOLONHA: AS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR EM PORTUGAL (1970-2008)

António Teodoro¹

Carla Galego²

Fátima Marques³

RESUMO: Apresenta uma retrospectiva histórica, social e política do ensino superior português entre os anos de 1970 e 2008. Dentre as reflexões propostas, está a de pensar sobre a forma como se deu a explosão do ensino superior público na última década do século passado, suas consequências e repercussões para as políticas presentes no início do século XXI. Dividido em dois momentos complementares: 1. *O fim dos eleitos*: a rápida expansão do ensino superior em Portugal (1970-1995); 2. *A emergência de novos modos de regulação estatal e o processo de Bolonha*: apresenta como objetivo realizar um esforço de compreensão para a rápida e dramática expansão do ensino superior, mantendo um olhar retrospectivo sobre as mudanças económicas, sociais e políticas ocorridas em Portugal nas últimas décadas, bem como sobre o lugar da educação nos debates e decisões tomadas no âmbito das políticas públicas deste período crucial da história recente do país.

PALAVRAS-CHAVE: Educação superior em Portugal. Processo de Bolonha. Políticas de educação superior.

ABSTRACT: This paper presents a historical, social and politics overview of Portuguese higher education between the years 1970 and 2008.

¹ Doutor na Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias. Ceief – Centro de Estudos e Intervenção em Educação e Formação.

² Doutora na Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias. Ceief – Centro de Estudos e Intervenção em Educação e Formação.

³ Doutora na Universidade Lusófoa de Humanidades e Tecnologias. Ceief – Centro de Estudos e Intervenção em Educação e Formação.

Among the reflections proposed, is to think about how was the increase of public higher education in the last decade of last century, their consequences and implications for policy at the beginning of the XXI century. The text is divided into two complementary moments: 1. *The end of the elected*: the rapid expansion of higher education in Portugal (1970-1995); 2. *The emergence of new modes of state regulation and the Bologna process*: presents as purpose to make an effort to explain the rapid and dramatic expansion of higher education, keeping a look back on economic, social and political changes that occurred in Portugal in recent decades, as well as the place of education in the discussions and decisions taken within the public policy of this crucial period in the country's recent history.

KEYWORDS: higher education in Portugal, Bologna process, higher education policies.

Do fim dos eleitos ao processo de Bolonha. As políticas de Educação Superior em Portugal (1970-2008)

A universidade é um bem público intimamente ligado ao projecto de país. O sentido político e cultural deste projecto e a sua viabilidade dependem da capacidade nacional para negociar de forma qualificada a inserção da universidade nos contextos da transnacionalização. No caso da universidade e da educação em geral, essa qualificação é a condição necessária para não transformar a negociação em acto de rendição e, com ele, o fim da universidade como a conhecemos. Só não haverá rendição se houver condições para uma globalização solidária e cooperativa da universidade.

– Boaventura Sousa Santos, 2004

O fim dos eleitos: a rápida expansão do ensino superior em Portugal (1970-1995)

Portugal encontra-se numa situação paradoxal.⁴ Fruto de um contexto socio-histórico bem marcado, apresenta, por um lado, um assinalável *atraso* no que respeita à generalização da escola para todos, com

⁴ Neste ponto, seguimos de muito perto, o texto de Teodoro (2003).

as inevitáveis consequências nos indicadores educativos que normalmente o colocam num dos últimos lugares das comparações internacionais dos chamados países *desenvolvidos*, e, por outro, profundas e rápidas transformações no último quartel do século XX, que o tornaram um espaço de experimentação incontornável quando se procuraram novos caminhos para a educação e a formação.

De facto, Portugal apresentava, em 1960, uma taxa de analfabetismo de 34%, enquanto trinta anos antes, em 1930, esta se situava em 62% e, em 1900, em pleno início do século XX, nos esmagadores 74%. Uma tão persistente presença do analfabetismo, enquanto indicador privilegiado do atraso da generalização da escolaridade primária, só é compreensível na longa duração histórica e permite compreender os muito fracos resultados que o país apresenta quando se analisa a distribuição da população portuguesa por níveis de literacia, ou a distribuição da população activa por níveis de qualificação escolar e profissional.

O ensino superior reflectiu esse tardio desenvolvimento da educação, associado ao propósito, mantido até muito tarde, de reservar este nível de formação às elites sociais e económicas, enquanto instrumento privilegiado de reprodução social. No ano lectivo de 1960-1961, frequentavam a totalidade do ensino superior 24.179 estudantes (dos quais 19.552, em universidades), o que correspondia a uma insignificante taxa de escolarização de 1,64%, no grupo etário dos 18-19 anos, e de 1,63%, no grupo dos 20-24 anos (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 1975).

Quase a terminar o século XX, no ano lectivo de 1997-1998, frequentavam o conjunto de estabelecimentos de ensino superior, públicos e privados, do ensino universitário ou do ensino politécnico, 351.784 estudantes (14,6 vezes mais que em 1960-1961), o que correspondia a uma taxa de escolarização de 37,8% no grupo etário dos 18-24 anos (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2000). Uma tal expansão da frequência de ensino superior representou, no dizer da direcção para a educação, emprego, trabalho e assuntos sociais da OCDE, referindo-se particularmente ao período de 1985-1995, a “mais rápida e dramática” de todos os países da OCDE (OECD, 1998, p. 7).

Um esforço de compreensão para esta *rápida e dramática* expansão do ensino superior implica, necessariamente, um olhar retrospectivo sobre as mudanças económicas, sociais e políticas ocorridas em

Portugal nas últimas décadas, bem como sobre o lugar da educação nos debates e decisões tomadas no âmbito das políticas públicas deste período crucial da história recente do país.

O desafio europeu ou uma renegociação do lugar de Portugal no sistema mundial

Desde os anos 1960, Portugal iniciou um processo de renegociação da sua inserção no sistema mundial. A viragem da economia para o espaço europeu, a Revolução de Abril de 1974, o fim do ciclo do império, o processo de integração na Comunidade Económica Europeia, hoje União Europeia, desde 1976, e, presentemente, a participação na primeira fase da união económica e monetária, representam múltiplos sinais de uma intenção assumida no sentido de rever a antiga posição de Portugal no sistema mundial. Essa viragem estratégica na situação portuguesa teve profundas implicações nas políticas públicas de educação.

Apesar das resistências do regime de Salazar, a sociedade portuguesa do após Segunda Guerra Mundial foi sofrendo, nos planos demográficos, do reordenamento do território e da estrutura da população activa, um conjunto de mudanças invisíveis que, rapidamente, lhe foram mudando a face. Embora os anos de viragem na política educativa se possam encontrar na década de 1950, com a implementação da reforma do ensino técnico e do Plano de Educação Popular, e em 1960 com a participação no Projecto Regional do Mediterrâneo, será contudo nos anos 1970, com a *reforma Veiga Simão*, que a educação assumirá um lugar central no processo de recomposição do Estado e nos debates sobre a modernização e desenvolvimento do país. Seguramente por se situar nesse lugar central, a educação, enquanto política pública, cedo mostrou o completo esgotamento da acção renovadora do último Presidente do Conselho (e do Ministro da Educação) do Estado Novo, bem como o completo esgotamento dessa forma política, em crescente contradição com as aspirações sociais e a inserção de uma economia progressivamente direccionada para o espaço europeu.

A ruptura iniciada com a Revolução de 1974 se, no plano mundial, pode ter aberto caminho à *terceira vaga de democratização* no mundo moderno que refere Huntington (1991), no plano nacional, significou a

tentativa de superação da dupla crise de legitimidade e de hegemonia que, desde o final de 1960, atravessava profundamente o Estado e a sociedade portuguesa. A mobilização social permitida pela revolução concedeu que se tivesse dado passos largos na afirmação dos direitos de cidadania, levando à construção de um Estado-providência que, embora incipiente face à dimensão alcançada por esta forma de Estado nos países centrais da Europa, só foi possível por uma desvinculação das políticas sociais das exigências da acumulação, durante o curto período de crise revolucionária, em 1974 e 1975.

No campo específico das políticas de educação, a revolução permitiu uma nova centralidade para os problemas educativos, remobilizando as aspirações de acesso aos diferentes níveis de escolarização, amplificado no início de 1970 pelo discurso meritocrático do último ministro da Educação do Estado Novo, e abrindo novas frentes nos planos da participação na gestão escolar e na reformulação das estruturas e conteúdos de ensino. A educação, nesse período de crise revolucionária, para além de um aceso palco de lutas políticas, tornou-se um campo privilegiado de legitimação da nova situação democrática, apostada em mostrar uma radical mudança face às anteriores políticas obscurantistas do Estado Novo. Se nos primeiros momentos do pós movimento militar se pensou em prosseguir a reforma educativa tal como tinha sido delineada na Lei n. 5/73, cedo se caminhou para a tentativa de formular um programa que, no campo da educação, respondesse ao propósito, então largamente maioritário ao nível do discurso político, de construir uma sociedade *a caminho do socialismo*.

Normalizada a revolução – pela transposição para o interior do Estado dos impasses na construção de uma hegemonia social e política, que antes se verificava no seu exterior, nas organizações sociais e no Movimento das Forças Armadas (MFA) –, a educação manteve um estatuto de centralidade nas políticas públicas, embora com uma mudança de eixo prioritário. Assumida a integração na Europa comunitária como motor exógeno de desenvolvimento do país, o discurso sobre a prioridade educativa passou a privilegiar a questão do papel do sistema escolar na qualificação de mão de obra, associado à afirmação da urgência em realizar uma reforma educativa global que desse coerência ao sistema de ensino e respondesse às necessidades que o sistema económico,

nesta fase de integração europeia, atribui à educação. A referência principal na condução das políticas educativas de finais dos anos de 1970, 1980 e da primeira metade de 1990 situou-se então no plano da ideologia da modernização, congruente com essa forma de *Estado-cómo-imaginação-do-centro* que dominou o processo de integração europeia (SANTOS, 1993).

A regionalização e modernização do ensino universitário e o primeiro esboço de diversificação institucional

A situação do ensino superior, no início dos anos 1970, podia caracterizar-se através da seguinte aparente contradição: uma acentuada selectividade social no acesso estudantil (NUNES, 1971) e um crescimento de 3,6 vezes em apenas doze anos, sem contrapartida em instalações e corpo docente preparado.⁵ A resposta a esta situação tinha já sido esboçada no final de 1970, mas sem efeitos práticos. Coube a Veiga Simão, o último dos ministros da Educação do Estado Novo, iniciar o processo de modernização que está na génese da actual organização do ensino superior português.

Partilhando a opinião de um conjunto de jovens professores universitários que consideravam muito difícil, senão impossível, a reforma por dentro das universidades existentes,⁶ Veiga Simão vai aplicar uma estratégia de mudança que, conduzindo a uma alteração da relação de forças no interior das universidades, lhe permitisse, numa primeira fase, a reforma de algumas das principais instituições e, numa segunda fase, um programa consistente de expansão e diversificação do ensino superior.

Aproveitando estudos anteriormente desenvolvidos, procede rapidamente à revisão do estatuto da carreira docente universitária, valorizando a componente de investigação e criando condições para a dedicação exclusiva à actividade docente e de investigação, ao alargamento

⁵ Em 1960-61, a população estudantil universitária portuguesa era apenas de 7.038 estudantes, enquanto que, em 1972-73, a frequência universitária tinha subido para 25.607 (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 1975).

⁶ Ver, e.g., as entrevistas de Veiga Simão, Fraústo da Silva e Alberto Ralha em Teodoro (2002).

de quadros e à abertura de concursos para os lugares de topo da carreira universitária, à publicação de legislação destinada a reconhecer os doutoramentos obtidos no estrangeiro e ao lançamento de um vasto programa de bolsas de doutoramento em universidades estrangeiras, com destaque para as dos países anglo-saxónicos. Simultaneamente, onde havia condições institucionais para tal, procedeu-se a uma modernização de diversos cursos universitários. Numa segunda fase, a estratégia de Veiga Simão passou por lançar, com o apoio técnico da OCDE, o projecto de expansão e diversificação do ensino superior, de forma a responder ao acréscimo de procura estudantil, o que passava pela criação de novas universidades e de novas instituições de ensino superior, os institutos politécnicos e as escolas normais superiores.

A preparação desse projecto constituiu, possivelmente, o mais importante exercício de planeamento alguma vez concretizado em Portugal no campo educativo. Assente numa pequena equipa constituída no âmbito do Gabinete de Estudos e Planeamento da Acção Educativa (Gepae), são realizados diversos estudos, conjugando os âmbitos nacional e regional, sobre as procuras estudantis, as capacidades de atracção e acolhimento das principais cidades e sobre as necessidades económicas previsíveis do país, determinadas segundo um modelo expressamente elaborado para o efeito e tomando a Holanda como referência. Será com base nesses estudos, e depois de muitas pressões de natureza política e regional, que o plano de expansão e diversificação do ensino superior, aprovado pelo Decreto-lei n. 402/73, de 11 de Agosto, contemplará a criação de três novas universidades e de um instituto universitário – Universidades Nova de Lisboa, de Aveiro e do Minho e Instituto Universitário de Évora –, de seis novos institutos politécnicos criados de raiz – Institutos Politécnicos da Covilhã, Faro, Leiria, Setúbal, Tomar e Vila Real –, de quatro outros institutos politécnicos resultantes da reconversão de estabelecimentos existentes – Institutos Politécnicos de Coimbra, Lisboa, Porto e Santarém –, e de nove escolas normais superiores – em Beja, Bragança, Castelo Branco, Funchal, Guarda, Lisboa, Ponta Delgada, Portalegre e Viseu.

A acção política de Veiga Simão decorre num período áureo de *procura optimista de educação* (GRÁCIO, 1986), manifestada numa enorme pressão sobre a frequência de educação secundária e, em menor

medida mas já bem presente, de educação superior. Essa acção representou, inquestionavelmente, um período de mobilização de vontades e de predisposições que colocou o ensino superior no centro dos debates sobre o desenvolvimento e modernização do país. Mas significou também, pelos seus limites e contradições, o tornar bem visível o completo esgotamento da forma política organizativa do Estado Novo.

A intenção de abrir as universidades às classes trabalhadores e aos seus filhos

O processo que se seguiu à Revolução de Abril de 1974 muito cedo levou a uma ruptura com algumas das principais orientações da reforma protagonizada por Veiga Simão. Essa ruptura, iniciada com a deslocação do poder para as escolas e, nestas, para os docentes progressistas e os estudantes (ver, e.g., LIMA, 1992; STOER, 1986), foi simbolicamente materializada em Julho de 1974 com o afastamento de todos os quadros dirigentes do Ministério da Educação e a nomeação de novas equipas para as direcções-gerais e organismos equiparados, recorrendo, em geral, a personalidades sem anteriores responsabilidades na administração central e provenientes de diversos sectores da Oposição Democrática. Mas foi ainda mais longe com o abandono, de facto, da implementação da Lei n. 5/73 e a revogação de algumas das mais emblemáticas decisões de Veiga Simão, nomeadamente no sector do ensino superior.

Até como resposta à extrema dificuldade em influir no quotidiano das escolas superiores, dominadas em grande número por grupos estudantis radicais, os responsáveis pelo ensino superior e a investigação científica dos governos provisórios procuraram estabelecer um *plano de conjunto de desenvolvimento do ensino superior*, que incluía uma profunda revisão de estruturas institucionais.

Depois de se ter reunido, em Fevereiro de 1975, um vasto leque de representantes de escolas superiores e de diversos organismos públicos de ciência e cultura, dos sindicatos dos professores e da Organização dos Trabalhadores Científicos, para além de várias personalidades convidadas a título individual, foi produzido pela Secretaria de Estado do Ensino Superior e da Investigação Científica um documento de tra-

balho, intitulado *Políticas de Ensino Superior*, bases de um Programa, que serviu de suporte e fundamentação às *bases programáticas para a reforma do ensino superior*, aprovadas mais tarde, em Junho de 1975, pelo Conselho da Revolução, o órgão de poder que, no ordenamento político deste período de legalidade revolucionária, possuía a competência constitucional de aprovação deste tipo de lei.

Segundo as orientações então aprovadas pelo poder revolucionário, ao ensino superior pedia-se então que assumisse grandes compromissos:

(i) A cooperação da universidade na tarefa de democratização do país e de criação de maior igualdade de oportunidades de todos os cidadãos perante a vida consiste, fundamentalmente, na completa modificação do tipo de relações existentes entre a universidade e o sistema social, quer alterando radicalmente a extracção social dos estudantes (e docentes) universitários, quer abolindo progressivamente os privilégios sociais criados pela frequência do ensino superior.

(ii) O compromisso da universidade nas tarefas sociais do país analisa-se em vários aspectos: a responsabilidade da universidade (a) na formação dos técnicos superiormente qualificados de que o país necessita; (b) a difusão da cultura progressista; (c) na formação de uma mundivivência apta a apoiar eficaz e esclarecidamente a construção de uma sociedade socialista (SECRETARIA DE ESTADO DO ENSINO SUPERIOR E INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA, 1975).

Embora tenha sido a criação do Serviço Cívico Estudantil à medida que, no plano da polémica e da luta política, mais mobilizou opiniões neste período, foi, todavia, no plano da estrutura institucional do ensino superior que se apresentou a maior ruptura com a Lei n. 5/73, que, lembra-se, previa o desenvolvimento do ensino superior segundo duas vias, institucionalmente distintas: uma, de duração longa, conduzindo à licenciatura e às pós-graduações, a realizar em *universidades*; outra, de duração curta, conduzindo ao bacharelato, em *institutos politécnicos* ou *escolas normais superiores*. Acusada essa estrutura dualista de *profundamente elitista*⁷ e prevendo que iria produzir “enormes e irracionais

⁷ Esta afirmação de que a opção dualista é *profundamente elitista* é justificada do se-

distorções na procura do ensino superior”, já que induziria os estudantes e suas famílias “a buscar os ramos mais prestigiados, ainda que socialmente menos úteis”,⁸ o novo poder defendeu como alternativa uma *escola superior integrada*, ou, na feliz expressão de Ana Maria Seixas, uma *universidade polivalente* (SEIXAS, 1991).

A construção de um modelo institucional binário

A *normalização* da política educativa encetada pelos governos constituídos após a aprovação da Constituição da República, em 1976, afirmou-se inicialmente através de intervenções *negativas*, começando pelo afastamento dos quadros superiores do Ministério da Educação recrutados no pós-revolução e que personalizavam o conjunto das orientações e reformas encetadas, ou apenas esboçadas, no período de crise revolucionária.

Mas esse programa de *normalização* só aparentemente era de natureza conjuntural. Assentando numa alegada *neutralização ideológica* do aparelho de ensino, as novas políticas procuraram reconstruir o poder do Estado paralisado pela crise revolucionária e definir uma nova orientação estratégica, onde prevaleciam os objectivos da qualificação profissional e da formação do capital humano, enquanto projecto central do processo de modernização centrado na integração na então Comunidade Económica Europeia (CEE).

Assegurado politicamente o controlo do aparelho de Estado, a normalização no campo educativo vai decorrer sob um novo mandato, o do *desafio europeu*. Nesse propósito incluía-se a intenção de substituir

guinte modo: “Foi a resposta encontrada para salvar a concepção tradicionalista da Universidade, perante a premência de um ensino superior de massas. Criando o ensino superior ‘não universitário’ de vocação profissional, procurava desviar-se da universidade grandes massas de estudantes que buscam sobretudo uma preparação profissional e reservá-la para uma elite cultural votada ao culto do saber, elite que, numa sociedade com a nossa, não podia deixar de ser, ao mesmo tempo, uma elite social e económica. [...] Uma estrutura destas, constituída por *dois tipos de ensino superior*, cristalizada em estabelecimentos de ensino de duas espécies distintas, desigualmente dotados e privilegiados, cria a imagem de dois sectores no ensino – um sector *nobre* e um sector *plebeu* (SECRETARIA DE ESTADO DO ENSINO SUPERIOR E INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA, 1975, p. 25).

⁸ Secretaria de Estado do Ensino Superior e Investigação Científica (1975, p. 25).

a política pelo planeamento (STOER, 1986), dando prioridade a formações técnicas de nível médio, consideradas pelas instâncias de planeamento como mais ajustadas ao desenvolvimento económico do país.

A generalização do regime de *numerus clausus* foi a primeira das medidas adoptadas no sentido de desviar a procura do ensino superior universitário.⁹ Essa medida, de carácter negativo, foi de imediato acompanhada pela decisão de proceder à criação do ensino superior de curta duração, ou como mais tarde veio a ser designado, de ensino superior politécnico, ao qual foi atribuída uma inequívoca prioridade nos planos de desenvolvimento do ensino superior público em Portugal, prioridade que se vai manter até aos anos 1990.¹⁰ Nesse projecto, que teve a participação activa do Banco Mundial, nos planos de ajuda técnica e de financiamento, o objectivo era implementar um ensino superior curto, essencialmente técnico e centrado numa formação prática e especializada.

Contraditoriamente, o mesmo governo que aprovava medidas no sentido de desviar uma massa importante de estudantes para formações técnicas e profissionais não universitárias, concretizava uma reforma do ensino secundário (10º e 11º anos de escolaridade), unificando as antigas vias de ensino liceal e de ensino técnico, o que, na prática, veio a aumentar a pressão sobre o ensino superior, em especial sobre o universitário, até pela ausência ainda de ensino politécnico. A ambivalência dos novos cursos secundários e sua maior proximidade com

⁹ O *numerus clausus* é generalizado a todos os cursos pelo Decreto-lei n. 397/77, de 17 de Setembro, embora, já no ano lectivo de 1976-1977, as entradas nos cursos de Medicina, Medicina Veterinária e Psicologia (no seu primeiro ano de funcionamento em universidades públicas) tenham sido condicionadas pelo *numerus clausus*. Sublinhe-se que a tentativa de contrariar a pressão da procura de ensino superior data de antes de 1977, com o exame de aptidão, que vigorou até 1973-1974, e o Serviço Cívico Estudantil, em 1975. Contudo, o regime de *numerus clausus* instituiu uma característica qualitativamente nova: procura associar as limitações no acesso ao ensino superior às necessidades de formação de mão de obra qualificada, determinadas por instâncias do planeamento em função de modelos e metas inerentes aos objectivos do desenvolvimento económico.

¹⁰ Em 1977-1978, o número de vagas, no ensino público, era de 10.476 no ensino universitário (índice 100), e de 1870 no ensino politécnico (índice 100); em 1992-1993, as vagas no ensino universitário tinham subido para 17.412, correspondendo ao índice 166, enquanto que no ensino politécnico se situava nas 8.983, correspondendo a um índice substancialmente mais elevado, 480.

o antigo ensino liceal, a via nobre até aí para o acesso à universidade, conduziu, durante toda a década de 1980, a uma maior procura de ensino superior, estrangulada por um insuficiente desenvolvimento do ensino superior público.

A explosão da oferta privada de ensino superior

É logo no início da década de 1980 que se verifica um progressivo afastamento entre o número de candidatos desejando ingressar no ensino superior e o número de vagas oferecidas pelo ensino público. A partir de 1989, depois de uma mudança significativa na legislação que regulava o ingresso no ensino superior – os exames nacionais de acesso deixaram de ser eliminatórios, assumindo a função principal de ordenar os candidatos que terminavam o ensino secundário – essa distância acentuou-se consideravelmente. Pode-se dizer que, na transição da década de 1980 para a de 1990, mais de metade dos alunos que terminavam o ensino secundário não encontravam vaga numa escola de ensino superior.

A resposta a esta situação, potencialmente perigosa no plano social, deu-se com a abertura de condições para a instalação de universidades particulares e cooperativas, que, em relação ao ensino público, rapidamente assumiram o papel de supletividade nuns casos, e de concorrente em outros, sobretudo nos grandes centros urbanos. Pode-se então afirmar que a massificação do ensino superior, que no final da década de 1990 tinha uma taxa de participação do grupo etário dos 18 aos 24 anos da ordem dos 40%, em grande parte se deve ao sector privado do ensino superior (CORREIA; AMARAL & MAGALHÃES, 2000).

O ensino superior português, no seu somatório de ensino público, privado, universitário e politécnico, atingiu no final da década de 1990 elevados índices de participação, verificando-se, a partir de 1995, um fenómeno novo, de profundas consequências para a primeira década do século XXI: o decréscimo progressivo do número de candidatos, fruto em particular de uma evolução demográfica desfavorável, face a uma *apacidade instalada* muito superior. Em 1997, cerca de 30.000 vagas ficaram por preencher,¹¹

¹¹ *Previsão do número de alunos e das necessidades de financiamento. Ensino superior – 1995 a 2005.* Cipes, Fundação das Universidades Portuguesas, Fevereiro de 1999.

sobretudo no ensino politécnico, público e privado (este último com fraca expressão, salvo na formação de professores), no ensino universitário privado e nas universidades públicas fora dos grandes centros populacionais.

A emergência de novos modos de regulação estatal e o processo de Bolonha

As pressões governamentais sobre a administração pública, no sentido desta se tornar mais eficiente, mais competitiva, com mais qualidade e com a obrigação de prestar contas, iniciou-se no discurso político português – à semelhança do que se estava a passar noutros países europeus – na década de 1980, e intensificou-se na segunda metade da década de 1990, acompanhando a ascensão ideológica do neoliberalismo. Tais pressões provocaram mudanças nas estruturas e nos papéis das instituições públicas, bem como nas culturas, nas identidades e nas ideologias profissionais (SANTIAGO, 2005) às quais as instituições do ensino superior não ficaram alheias.¹²

As reformas educativas levadas a cabo em Portugal espelham uma ideologia dominante na maioria dos países membros da OCDE, que enaltece o papel da educação para a competitividade económica nacional num mercado cada vez mais global. Neste contexto, o sistema educativo português não está fora do crescente processo de internacionalização das políticas educativas, fazendo, por isso, parte da *nova ortodoxia*, caracterizada por um aumento da colonização da política educativa pelos imperativos da política económica, que se expressa pela articulação entre os sistemas educativos e os sistemas produtivos, a reorganização e centralização dos currículos, a avaliação e a redução dos custos (SEIXAS, 2001). Não obstante se identificarem processos

¹² No que diz respeito às instituições de ensino superior Rui Santiago identifica que para além das pressões do governo, existem também as pressões das famílias e dos meios empresariais “para que estas se organizem e ajam cada vez mais de acordo com a hipotética existência de uma lógica de mercado no ensino superior” (SANTIAGO, 2003). Por um lado, as famílias conscientes que o diploma por si só não é garantia de um bom posto de trabalho exigem cursos técnicos e profissionalizantes adaptadas às exigências do mercado que os irá receber; por outro, os meios empresariais exigem cada vez mais uma mão de obra altamente qualificada e adaptável para fazer face à competitividade dos mercados.

de convergência com as políticas internacionais, convergência essa resultante de “políticas idênticas assumidas por partidos ideologicamente diferentes,¹³ bem como a produção de um discurso homogêneo, justificado pela incontornabilidade da necessidade de modernização que promete a aproximação aos países do centro” (TEODORO & ANÍBAL, 2007, p. 19), verifica-se uma hibridização das políticas educativas, na medida em que, como argumenta Ana Maria Seixas (2001, p. 234-235), “as limitações do mercado e as resistências à sua implementação levaram ao desenvolvimento, em vários países, de um modelo híbrido na regulação do ensino superior”.¹⁴ Como se afirmou em outro texto, as orientações híbridas resultam da associação de “discursos de pendor construtivista numa perspectiva crítica com discursos apologistas de eficiência social que submete a utilidade da educação à produtividade económica” (TEODORO & ANÍBAL, 2007, p. 117).

A partir do início dos anos 1990, mas com uma maior expressão a partir da segunda metade da década, “de acordo com as novas formas de regulação estatal emergentes a nível internacional e com as principais orientações emanadas por organismos internacionais” (SEIXAS, 2001, p. 211), a decisão política relativa ao ensino superior delinea-se em torno de um “triângulo estratégico”: a) a autonomia, b) o financiamento e c) a avaliação das instituições de ensino superior.

É também no final da década de 1990 que se começa a forjar o chamado processo de Bolonha, assumido pelo Estado Português desde o seu início com a subscrição da Declaração de Bolonha a 19 de Junho

¹³ Se até ao fim do mandato governativo do Partido Social Democrata (1987-1995), liderado por Cavaco Silva, as políticas neoliberais parecem não acontecer no campo da educação, levando Afonso (1997) a falar de um *neoliberalismo educacional mitigado*, o período governativo que se seguiu (1995-2002), do Partido Socialista, liderado por António Guterres, apesar de se demarcar política e discursivamente do governo anterior, no que diz respeito à lei de financiamento do ensino superior, dão continuidade às “tendências iniciadas durante o período de governação social-democrata, e (vai) de encontro às recomendações propostas pelo Banco Mundial e pela OCDE” (SEIXAS, 2001, p. 233).

¹⁴ O argumento de Seixas é que as “políticas educativas para o ensino superior traduzem uma lógica favorecendo algumas das características do modelo de ensino superior de mercado. Contudo, as fortes resistências suscitaram, expressando por vezes interesses corporativos, a tradição centralista do Estado associada a uma debilidade da sociedade civil, bem como as próprias características do sistema de ensino superior, dificultaram e inefectaram a sua implementação” (SEIXAS, 2001, p. 235).

de 1999.¹⁵ Antecedido de diversas comissões e estudos, o Decreto-Lei n. 42/2005, de 22 de Fevereiro, incorpora na ordem jurídica interna o conjunto de compromissos assumidos internacionalmente, visando o estabelecimento, até 2010, de um espaço europeu de ensino superior (EEES), coerente, compatível, competitivo e atractivo para estudantes europeus e de países terceiros, espaço que promova a coesão europeia através do conhecimento, da mobilidade e da empregabilidade dos seus diplomados.

O processo de Bolonha utiliza um mecanismo político inovador no seio da União Europeia, conhecido como método aberto de coordenação (MAC). De acordo com essa forma de governação, sugerida no Conselho de Lisboa de 2000, o processo de decisão assenta na comparabilidade dos sistemas nacionais, através do estabelecimentos de metas balizadas por indicadores e *benchmarks*, partilhados e negociados pelos Estados membros e monitorizados pela Comissão Europeia (MARQUES; ANÍBAL; GRAÇA & TEODORO, 2008).

A comparabilidade e a compatibilidade de graus e de qualificações, a certificação de créditos e a sua transferência, o desenvolvimento da mobilidade, entre outros, apresentados como objectivos centrais do EEES, visam a constituição de um mercado do ensino superior regulado a nível europeu. A preocupação parece centrar-se não na construção de um sistema de ensino público universal, mas antes de um mercado de aprendizagens de dimensão europeia. Também em Portugal, o processo de Bolonha originou alterações ao nível da estrutura do sistema de ensino e potenciou profundas alterações nos modos de governo das instituições de ensino superior e, previsivelmente, nas práticas docentes e de investigação.

¹⁵ A Declaração de Bolonha é subscrita por 29 países. Em 2005, na reunião de Bergen, participavam já no processo 45 países, que integravam, com a Comissão Europeia, o respectivo Grupo de Acompanhamento: Albania, Andorra, Armenia, Austria, Azerbaijão, Belgium (Comunidade Flamengo e Comunidade Francesa), Bosnia e Herzegovina, Bulgária, Croácia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estónia, Finlândia, França, Geórgia, Alemanha, Grécia, Vaticano, Hungria, Islândia, Irlanda, Itália, Letónia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Moldávia, Holanda, Noruega, Polónia, Portugal, Roménia, Federação Russa, Sérvia e Montenegro, República Eslovaca, Eslovénia, Espanha, Suécia, Suíça, “a antiga República Jugoslava da Macedónia”, Turquia, Ucrânia e Reino Unido.

O managerialismo como novo modo de governação das instituições do ensino superior

Nas últimas duas décadas tem-se vindo a assistir ao apagamento da tecnoestrutura da administração central assente no modelo “burocrático-profissional” (BARROSO; CARVALHO; FONTURA & AFONSO, 2007; SANTIAGO, MAGALHÃES & CARVALHO, 2005) que ao longo do século XX desempenhou um papel determinante na produção e aplicação do conhecimento necessário à operacionalização das políticas educativas (organização e funcionamento do sistema educativo, planos de estudo e programas, gestão e formação do pessoal docente). Em 2005, no Governo do Partido Socialista liderado por José Sócrates, iniciou-se uma tentativa de “modernização administrativa” dos organismos estatais, associada ao conceito de novo *managerialismo público* de perfil mais técnico e menos burocrático (BARROSO et al., 2007), que, ao nível das instituições do ensino superior, se traduziram na refutação (a) dos paradigmas institucionais e organizacionais fundadores da universidade moderna e (b) do modelo burocrático-colegial da tomada de decisão (SANTIAGO, 2005).¹⁶

A refutação desses paradigmas institucionais, associada a factores como a democratização e massificação do ensino superior, o desenvolvimento do conhecimento científico e as alterações nos seus processos de reprodução, bem como a recomposição das relações entre o Estado, a sociedade e a economia, são, nas palavras de Rui Santiago (2005, p. 2), “tentativas de introdução dos pressupostos e práticas da gestão privada e de regulação pelo mercado no ensino superior”. A classificação como *tentativa* a esses propósitos parece residir nas limitações do poder do mercado apontadas por Seixas (2001), e no forte peso do Estado enquanto mecanismo de coordenação do ensino superior, o que faz com que o modelo político e colegial entre em confronto com o mo-

¹⁶ Segundo Santiago (2005), esta contestação verifica-se mais ao nível da retórica do que da acção concreta, apresentando, contudo, quatro mudanças que considera substanciais nos sistemas do ensino superior: (i) redefinição da ideia, das finalidades e dos papéis da universidade; (ii) criação de novas formas organizacionais (ou reestruturação das anteriores); (iii) reconfiguração das formas de exercício e de poder institucional; e, (iv) introdução de novos elementos na cultura e nos papéis profissionais dos actores académicos.

delo economicista e empresarial emergente, resultando na hibridização das políticas educativas referidas antes, o que, inegavelmente, conduz à construção de novos modos de governação da educação superior sob a influência do discurso neoliberal, mas onde, como salienta António Magalhães (2004), outras narrativas também estão presentes.¹⁷

Se até 2005 os estudos e análises conduzidos em Portugal mostram que a introdução de novas formas de gestão académica, designados, por uns, de novo *managerialismo público* (BARROSO et al.), por outros, de gerencialismo (LIMA, 1997), ou, por outros ainda, simplesmente de *managerialismo* (SANTIAGO, 2005), não tenha sortido grandes efeitos na vida das instituições do ensino superior, com a publicação da Lei n. 62/2007, de 10 de Setembro, que estabelece o Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior (RJIES), os pressupostos e práticas da gestão privada no ensino superior tornam-se uma realidade incontornável, pelas mudanças significativas que introduz na organização e gestão das universidades e institutos superiores politécnicos em Portugal.

Do governo para a governação

Governo e governação são dois conceitos que encerram em si dois modelos de gestão que, embora interligados, desempenham funções distintas no desenvolvimento das políticas educativas dos Estados-nação. Se o governo é concebido a partir da soberania do povo, da liberdade individual, da separação dos poderes do Estado, isto é, como modelo de racionalização e conceptualização das políticas do Estado, o conceito de governação tem sido desenvolvido mais como instrumento técnico na condução, controlo e supervisão da implementação dessas políticas nos vários níveis de aplicação (MAGALHÃES & AMARAL, 2008).

Na relação tradicional entre estes dois modos de gestão denota-se uma sobreposição do poder do modelo de governo sobre o modelo de governação. Contudo, a partir da década de 1980 o modelo de governo é alvo de fortes críticas e de um sentimento de suspeição pela falta de eficiência social e pela ineficácia financeira, emergindo, em alternativa, modelos de gestão inspirados em empresas da natureza privada. Este

¹⁷ O autor, recorrendo à obra *The Future of Governing*, de Guy Peters, dá como exemplo, as narrativas do modelo participativo.

discurso alternativo, visível na tomada de decisões políticas em Portugal, reforça cada vez mais a separação entre governo e governação, favorecendo este último pelas suas características na utilização do conhecimento dos instrumentos políticos em prol de uma agenda política previamente definida.

Esta tendência para a emergência de um novo modo de governação, designada por Magalhães e Amaral (2008) de novo *managerialismo*, procura que a sua legitimidade se baseie na aparente neutralidade do termo técnico, apoiado nos instrumentos do discurso político que discute a recontextualização e a reorganização das instituições públicas e dos Governos, sujeitando-os, por um lado, ao balanço do custo-benefício, tal como acontece no sector privado, e, por outro, concebendo a distribuição hierárquica da autoridade dentro das organizações como uma rede de concordância por via controlo da *performance* e da prestação de contas (*accountability*) dos membros individuais das organizações. Em suma, esta nova forma de governação aplicada à educação decorre da combinação de formas (Estado, mercado, comunidade, agregado familiar), existentes ou dominantes, através das quais são socialmente coordenadas as diversas actividades (e escalas) de governação (DALE, 2005).

António Magalhães e Alberto Amaral (2008) defendem que as mudanças introduzidas na gestão (e governação) das instituições de ensino superior verificam-se no quadro das transformações observadas no Estado providência, sob a pressão da crise financeira e da retórica neoliberal, acompanhando idênticas mudanças verificadas em outros sistemas sociais, em particular na saúde. Todavia, estes autores sublinham que a educação superior, nomeadamente nos países da Europa do Sul, foi protegida do impacto inicial da recomposição do papel do Estado, pois historicamente, este nível de ensino estava “atrasado” em relação aos processos de massificação, tomando como comparação os países do Norte e Centro da Europa. Este é, claramente, o caso de Portugal na medida em que só em meados de 1990 se pode afirmar que entrou numa fase de consolidação de uma educação superior de massas.

O impacto dessas mudanças começou fazer-se notar, sobretudo, quando os Estados começaram a promover uma aparente desregulação da educação, conduzindo as instituições de ensino superior a irem para

o mercado, para autorregular-se e competirem entre elas, adoptando-o com uma forma efectiva de regulação. Assim, na educação superior o discurso tem vindo a adquirir uma posição cada vez mais de legitimação de uma nova ordem relacional, sustentada no mercado, nos sectores privados e de produção, na competitividade económica e na gestão centrada no cliente, inscrevendo-se este novo paradigma da empresarialização da educação no movimento que valoriza as dimensões mensuráveis e comparativas, bem como da avaliação e prestação de contas permanentes.

Como afirma Licínio Lima, há uma obsessão pela eficácia, pela eficiência, um sistemático recurso a metáforas produtivas e um discurso onipresente da qualidade, da avaliação, dos resultados, do rigor. E isso é que define a educação que conta – orientada segundo objectivos precisos e que dessa forma se torna contável através da acção de instâncias de contadoria e dos respectivos agentes e processos de contadores (LIMA, 2007).

O novo Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior (RJIES)

As últimas e importantes transformações geradas no sistema de ensino superior português em resultado da publicação do *Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior* (RJIES), instituído pela Lei n. 62/2007, de 10 de Setembro, têm de ser entendidas no quadro da crescente internacionalização das políticas educativas. O impacto dos processos de globalização no âmbito do ensino superior,¹⁸ a convergência de políticas educativas nacionais no seio da União Europeia, a emergência de novas formas de regulação estatal dos sistemas de ensino superior, o papel das organizações internacionais na difusão de um modelo de ensino superior estandardizado e a recontextualização nacional na sua implementação, surgem, entre outras, como possíveis variáveis de estudo (SEIXAS, 2001). A autonomia e a governação podem apresentar-se como ângulos de um olhar sobre o

¹⁸ Slaughter e Leslie (1997), citados por Seixas (2001), reconhecem quatro grandes implicações da globalização no ensino superior: uma contracção dos financiamentos estatais; a crescente centralidade da tecnociência e o desenvolvimento de comportamentos de mercado no ensino superior; o estreitamento de relações entre as empresas multinacionais, as agências estatais de investigação, desenvolvimento e, por último, a ênfase nas estratégias globais de propriedade intelectual, pelas empresas multinacionais e países industrializados.

ensino superior que importa então rever.

A actual arquitectura normativa do sistema educativo português teve início com a Lei de Bases do Sistema Educativo,¹⁹ onde o ensino superior se encontra dividido em dois subsistemas: o ensino universitário e o ensino superior politécnico. O Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior (RJIES) mantém (e reforça) o sistema binário:

O ensino superior organiza-se num sistema binário, devendo o ensino universitário orientar-se para a oferta de formações científicas sólidas, juntando esforços e competências de unidades de ensino e investigação, e o ensino politécnico concentrar-se especialmente em formações vocacionais e em formações técnicas avançadas, orientadas profissionalmente. (Art. 3º, n. 1, da Lei n. 62/2007).

A justificação para esta opção encontra-se imediatamente no n. 2 do mesmo art. 3º:

A organização do sistema binário deve corresponder às exigências de uma procura crescentemente diversificada de ensino superior orientada para a resposta às necessidades dos que terminam o ensino secundário e dos que procuram cursos vocacionados e profissionais e aprendizagem ao longo da vida.

Em termos organizacionais, predomina uma assumida e clara distinção institucional. As universidades têm a possibilidade de ter os três ciclos de formação previstos no processo de Bolonha, ou seja, atribuir os graus de licenciado, mestre e doutor, e de realizar as provas de agregação, o mais alto reconhecimento profissional da carreira académica. Aos institutos superiores politécnicos apenas é reconhecida a possibilidade de darem os dois primeiros ciclos, o de licenciado e mestre, e mesmo, no último caso, por via administrativa, procura-se que os mestrados autorizados não sejam de natureza *científica*, mas antes de natureza profissional ou de especialização.

¹⁹ Lei n. 46/86, de 14 de Outubro, que apresenta a educação escolar em três níveis escolares – ensino básico (nove anos), ensino secundário (três anos) e ensino superior (três a seis anos).

O art. 4º da Lei n. 62/2007 estabelece que o *sistema de ensino superior* compreende o *ensino superior público*, “composto pelas instituições pertencentes ao Estado e pelas fundações por ele instituídas”, e o *ensino superior privado*, “composto pelas instituições pertencentes a entidades particulares e cooperativas”. Em termos gerais, a Lei n. 62/2007 atribui e reconhece aos dois subsistemas o mesmo conjunto de deveres (corpo docente, investigação, órgãos de direcção científica) e de autonomias, com as devidas salvaguardas quanto ao financiamento e posse das instituições.

No campo da gestão das instituições públicas, o RJIES acompanha as tendências europeias conhecidas como *novo managerialismo público*. Para além da autonomia científica, pedagógica, administrativa e financeira contemplada na Lei de Bases do Sistema Educativo de 1986, às instituições de ensino superior públicas é também concedida autonomia estatutária, cultural, patrimonial e disciplinar face ao Estado. Os possíveis ganhos de autonomia implicam uma reformulação das formas de organização das instituições, vertidos para novos estatutos elaborados já de acordo com o novo quadro legal.

Uma das maiores novidades introduzidas por este novo regime jurídico foi a possibilidade das instituições de ensino superior públicas poderem alterar a sua natureza jurídica, constituindo-se em *fundações públicas com regime de direito privado*, passando a ser designadas de *instituições de ensino superior públicas de natureza fundacional* (Capítulo VI, art. 129 a 136). Embora definido de uma forma muito lata, este novo regime é definido em função da possibilidade das fundações se poderem reger “pelo direito privado no que respeita à sua gestão financeira, patrimonial e de pessoal”, embora com ressalvas que a lei especifica genericamente (art. 134, n. 1). Relativamente à gestão do pessoal, a Lei n. 62/2007 estabelece o seguinte:

No âmbito da gestão dos seus recursos humanos, a instituição pode criar carreiras próprias para o seu pessoal docente, investigador e outro, respeitando genericamente, quando apropriado, o paralelismo no elenco de categorias e habilitações académicas, em relação às que vigoram para o pessoal docente e investigador dos demais estabelecimentos de ensino superior público. (Art. 134, n. 3)

Na generalidade dos países da Europa, as universidades mantiveram o seu estatuto de entidades de direito público, subordinadas ao direito administrativo, estando na dependência das regras da gestão pública e os seus docentes abrangidos pelo regime da função pública. Nesse âmbito, a natureza institucional dos estabelecimentos de ensino superior tem sido, segundo a tradição, a de instituições públicas que se traduzem numa pertença ao Estado, mas com autonomia jurídica e administrativa.²⁰ Ainda que pertençam ao Estado, as instituições de ensino superior (IES) não pertencem à administração directa do Estado. Sendo detentoras de personalidade jurídica, “elas são sujeitos de direito autónomo, em termos patrimoniais, em termos de pessoal, em termos de contratos, em termos de responsabilidade civil, sendo isso que significa autonomia institucional, ou autonomia jurídica, em sentido restrito” (MOREIRA, 2008, p. 124).

Nos últimos anos, contudo, assistiu-se a uma enorme mudança do modo de relacionamento entre o ensino superior, o Estado e a sociedade, representada pela progressiva substituição do modelo de controlo estatal para o modelo de supervisão estatal (NEAVE, 2008). Na procura de fundamentação para o aparecimento desta alteração, Amaral e Magalhães (2000, p. 7) estabelecem quatro factores:

- a) A substituição do Estado pelo sector privado como o maior empregador dos licenciados das universidades (o que diminui de forma drástica a importância do princípio da homogeneidade legal);
- b) A massificação do ensino e as dificuldades crescentes para assegurar o seu financiamento com fundos públicos, a ideia da importância de aumentar a diversidade da oferta de ensino (virtualmente excluída pelo princípio da homogeneidade virtual);
- c) A impossibilidade de gerir centralmente o “conhecimento útil” face à massificação e crescente complexidade do sistema e à grande velocidade de obsolescência do conhecimento (o que dificulta a actualização atempada por uma burocracia centralizada do que era conhecimento útil);
- d) O surgimento das teorias neo-liberais acompanhadas da ideia das inevitáveis ineficiências do sector público que só poderiam ser lavadas por esse líquido quase milagroso, o mercado.

²⁰ A autonomia, na perspectiva de Moreira (2008), está interligada com a relação dos estabelecimentos de ensino com o Estado, por um lado, e com a sociedade, por outro, de forma a certificar uma vasta esfera de independência.

Com base nestas circunstâncias, as estratégias governamentais passam a assentar nos princípios da autonomia e da autorregulação. O Estado, embora conceda autonomia às instituições, mantém uma mão firme na regulação do ensino superior, dando origem a modelos de regulação onde o controlo se faz pela introdução dos interesses do mercado (a procura), introduzindo o conceito de *stakeholders* e aos quais se dão um peso crescente na governação das instituições, pelos processos de avaliação e acreditação das instituições. Como sublinham António Magalhães e Alberto Amaral (2008), a retração do Estado da gestão institucional não corresponde, contudo, a uma perspectiva negativa do papel do Estado; pelo contrário, o reforço da autonomia institucional neste contexto corresponde a um uso positivo do poder do Estado para conduzir os sistemas de educação superior.

O financiamento da educação superior

O ensino superior português caracterizou-se nas últimas décadas por uma crescente diferenciação, segundo duas direcções: (i) na consolidação de um sistema binário, com a expansão do ensino superior politécnico; e (ii) no desenvolvimento de uma componente privada importante. Este processo teve consequentes repercussões nas políticas de financiamento do ensino superior que procuraram responder aos seus novos objectivos e às suas novas prioridades. Como considera a OCDE, as políticas de financiamento “são o mecanismo individual de orientação mais importante no ensino superior. Um sistema ideal deverá ser guiado por estratégias de investimento para alcançar objectivos nacionais do ensino superior, reconhecendo diferentes papéis para a contribuição pública e privada” (OCDE, 2006, p. 80).

Determinar se a educação é um bem público ou um bem privado tem sido uma questão largamente discutida. Para uns, a educação é um bem público pelas virtudes individuais que produz e que são aproveitadas pela colectividade; para outros, a educação é um bem de natureza privada pelo fato de ser apropriada por cada indivíduo e pelos benefícios que produz em cada pessoa, criando um *capital humano* exclusivo (CABRITO, 2000).

O modelo actual de financiamento das instituições de ensino superior públicas teve os seus primeiros ensaios nos finais dos anos 1980 e estabilizou-se em 1992-1993, procurando responder a uma grande expansão

do sistema educativo superior, tanto a nível de inscritos como a nível do número de cursos (TEIXEIRA, 2008).

À semelhança de outras instituições ou serviços do Estado, o funcionamento das universidades públicas era quase inteiramente financiado pelo orçamento do Estado. Contudo, na última década, o subsídio estatal para o financiamento do ensino superior tem vindo a abrandar com consistência. Ou seja, universidades e demais instituições públicas de ensino superior têm sido contempladas, anualmente, com receitas que representam um menor esforço do orçamento do Estado.²¹ Com base na análise dos dados de 2006, Ferreira (2008, p. 156) declara que “o valor do PIB investido no ensino superior para despesas de funcionamento representa apenas 0,65%. E quando comparamos o valor da dotação orçamental para 2007, admitimos que não haverá reforço orçamental, verifica-se que não chega a representar 0,5% do valor do PIB”. Este fenómeno, que é de natureza global e assume especificidades próprias na Europa, nos EUA e na América Latina, é denominado por Boaventura de Sousa Santos (2004) de *descapitalização da universidade pública*.

De um serviço de Estado, a universidade passa a ser concebida como um serviço público, em que um dos financiadores é o Estado, que deve diversificar as suas fontes de financiamento.²² A dificuldade do Estado manter a exclusividade de auxílio para o ensino superior fez emergir novas estratégias, abrindo à participação de empresas privadas no financiamento e na administração de funções da universidade e sobrecarregou as famílias dos consumidores desses serviços com o preço da formação.

²¹ Segundo Cabrito (2004) e Ferreira (2008), a análise comparativa entre as dotações orçamentais para o financiamento do ensino superior público e a sua relação face ao PIB tem vindo, desde de 2001, a apresentar reduções sistemáticas muito expressivas. Assim, os valores que eram de 0,76% em 2001, diminuiu para 0,75% em 2002, 0,73% em 2003, 0,71% em 2004, e 0,70 em 2005.

²² “Em Portugal, e no caso do ensino superior, ante os “protestos” das instituições universitárias, nomeadamente por meio do Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas, respondeu o governo com a palavra mágica da governação liberal que perpassa por entre países e continentes: diversificação [...] Diversificar as fontes de financiamento surge, para as instituições de ensino superior, como o último ‘mandamento’ dos governos liberais e significa procurar fundos para além dos estatais, seja por meio da venda/prestação de serviços, da investigação ‘vocacionada’ para o mercado ou do aumento das contribuições dos estudantes” (CABRITO, 2004, p. 980-1).

Nesta diversificação das fontes de financiamento, o crescimento do peso das mensalidades pagas pelos estudantes, e algum crescimento em termos de receitas próprias, tem assumido um papel considerável, embora empolado,²³ para o desempenho das instituições de ensino.²⁴ A necessidade de diversificar e alargar as fontes de financiamento parece estar apoiada na importação de um modelo de desenvolvimento dos sistemas educativos de alguns países da OCDE, em particular do Reino Unido, EUA e Austrália, favorecendo a formação de mercados internacionais de ensino superior, quer pela atracção de estudantes estrangeiros, considerados excelentes fontes de rendimento na medida em que pagam a totalidade dos custos do ensino, quer através de políticas de expansão nacional e internacional das próprias instituições, suscitando estratégias de *franchising* (SEIXAS, 2001).

O desenvolvimento de uma vertente privada relevante do ensino superior português é um aspecto que diferencia Portugal da generalidade dos sistemas de ensino superior dos países da Europa Ocidental, o que levanta questões importantes de equidade, pois a participação financeira das famílias é muito maior para os alunos inscritos em instituições privadas (TEIXEIRA, 2008). Seria importante que o sistema de financiamento, conjuntamente com o sistema de acção social, pudessem permitir a todos os estudantes, sobretudo aos de níveis socioeconómicos mais baixos, a oportunidade de estudar a tempo inteiro. No entanto, nas palavras de Cabrito (2004), as políticas de apoio especial específicas não têm conduzido à equidade desejável e “prometida” mas sim a um assumir de uma natureza grandemente discriminatória.²⁵

²³ Na perspectiva de Teixeira (2008, p. 171), o aumento das receitas próprias “parece estar empolado pela questão dos saldos, isto é, o facto de ter sido definido que os saldos seriam retidos pelas instituições de ensino superior e passariam a ser considerados receitas próprias das instituições. A imprevisibilidade do volume de financiamento introduz uma cultura de bastante cautela em muitas instituições que, muitas vezes, adoptaram uma prática de amealhar saldos no sentido de prevenir situações de potencial ruptura financeira”.

²⁴ “Em Portugal estão a surgir fundações, com estatuto privado, criadas pelas universidades públicas para gerar receitas através da venda de serviços, alguns dos quais (cursos de especialização) competem com os que devem prestar gratuitamente. Tais receitas são, por vezes, utilizadas em complementos salariais” (SANTOS, 2004, p. 13). Não se confundam estas fundações com o regime fundacional previsto no RJIES e apresentado anteriormente. Quando muito, estas fundações têm funcionado como um balão de ensaio para o regime fundacional proposto.

²⁵ A lista dos estudantes “isentos” e dos estudantes “bolseiros”, simultaneamente,

Um futuro aberto de possibilidades

A reforma das instituições de ensino superior portuguesas, em resultado da sua adequação à Lei n. 62/2007 e da participação mais vasta no chamado processo de Bolonha, é apresentada como procurando responder ao objectivo estratégico de âmbito europeu de modernização das universidades e institutos politécnicos, de modo a estes poderem aumentar a sua contribuição para o desenvolvimento de sociedades e economias do conhecimento. Com efeito, afirma-se que o propósito é o de melhorar a eficácia da gestão das instituições de ensino superior, de racionalizar a rede de instituições existentes, de garantir o reconhecimento das qualificações dos portugueses no espaço europeu e da sua mobilidade, mas, essencialmente, de promover a igualdade de oportunidades no acesso ao ensino superior, melhorando os níveis de frequência e conclusão dos cursos, angariando novos públicos, diversificando e racionalizando a oferta de formações.

O aspecto mais marcante do ensino superior português nas últimas quatro décadas, foi a rápida e extensa expansão. O sistema tinha, até aí, um sentido marcadamente elitista, qualquer que fosse a variável considerada (género, distribuição regional, estauto socioeconómico de origem), abrangendo uma muito pequena percentagem de jovens do respectivo grupo etário (18-24 anos). Esta situação sofreu mudanças profundas. Todavia, autores como Pedro N. Teixeira (2008, p.164) preferem referir que este foi um processo de *massificação* do ensino superior: “parece ser mais adequada de que democratização pois persistem desigualdades no que concerne a igualdades de oportunidades que levam a questionar a aplicabilidade do termo democratização do ensino superior”. Argumento que encontra eco, pelo menos para os estudantes da Universidade do Minho, no estudo de Almeida, Guisande, Soares e Saavedra (2006), com os resultados de um estudo efectuado em que concluem que as opções dos estudantes pelos diversos cursos superiores têm um papel importante na reconstituição e reprodução das hierarquias sociais. Assim sendo, a expansão e a aparente democratização do acesso ao ensino superior acabam por englobar dife-

garante transparência de processos, mas também, invade a privacidade de cada estudante. De salientar que a própria figura de “isenção” veio a ser suprimida nos últimos anos da década de 1990, precisamente por esse motivo” (CABRITO, 2004).

renciações relativas aos trajectos escolares anteriores, à escolha do curso e às taxas de sucesso associadas ao género e à origem sociocultural dos estudantes.

No plano dos modos de regulação, também na educação superior – pode-se dizer, privilegiadamente na educação superior, ocorrem mudanças que se traduzem pela transição de um modelo de controlo estatal para um modelo de supervisão estatal (AFONSO, 2003; ANTUNES, 2005B; MAGALHÃES, 2006; TEODORO, 2005). Entre o modelo de controlo estatal, onde o Estado determina o acesso, a definição dos currículos, a nomeação do pessoal, a fixação das normas para a concessão dos graus, e um modelo totalmente pelo mercado, a tendência nos últimos anos em termos de ensino superior, na Europa ocidental e também em Portugal, “tem sido a adopção de um modelo híbrido que conjuga o controlo pelo Estado com estratégias de autonomia ou de auto-regulação institucional”, que Afonso designa de *modelo de supervisão pelo Estado* (AFONSO, 2003, p. 22).

O que parece estar em causa não é uma simples reorganização do ensino superior, insiste António Magalhães (2006). Os processos em curso só são compreensíveis no âmbito de uma ampla reconfiguração do Estado, dos modos de regulação estatal e de quadros sociais mais abrangentes. Por isso, as mudanças a decorrer na educação superior, na chamada sociedade e economia do conhecimento, obrigam a repensar a relação entre o nível de ensino e a sua tradicional função selectiva, porque a formação ao longo da vida deixou de ser uma simples afirmação política para se situar nas agendas das instâncias de governação dos sistemas e das instituições (MAGALHÃES, 2006).

Afirmámos a abrir, citando Boaventura de Sousa Santos (2004), que a universidade é um bem público estreitamente ligado ao projecto de país. O sentido político e cultural deste projecto e a sua visibilidade, derivam da competência nacional para negociar de forma qualificada a inserção da universidade nos contextos da transnacionalização. No ensino superior, e na educação em geral, esta qualificação é imprescindível para não se transformar a negociação em acto de rendição, como defende Santos (2004), e com ele o fim da universidade, tal como a conhecemos. Só com uma globalização solidária e cooperativa da universidade se poderá subsistir à rendição.

REFERÊNCIAS

AFONSO, A. J. (1997). O neoliberalismo educacional mitigado numa década de governação social-democrata. *Revista Portuguesa da Educação*, 10 (2), p. 103-137.

AFONSO, A. J. (2003). **Estado, globalização e políticas educacionais: elementos para uma agenda de investigação.** *Revista Brasileira de Educação*, 22, 35-46. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=27502205>>. Acesso em: 14 fev. 2009.

ALMEIDA, L. S.; GUISANDE, M. A.; SOARES, A. P. & SAAVEDRA, L. (2006). Access and success in higher education in Portugal: issues of gender, sociocultural origin and students' academic path. *Psicologia Reflexão e Crítica*, 19, 3, p. 507-514. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=18819320>>. Acesso em: 12 mar. 2009.

AMARAL, A. & MAGALHÃES, A. (2000). **O conceito de stakeholder e o novo paradigma do ensino superior.** *Revista Portuguesa de Educação*, 13, 2, p. 7-28.

ANTUNES, F. (2005a). Globalização e europeização das políticas educativas. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 47, p. 125-143.

ANTUNES, F. (2005b). Reconfigurações do Estado e da educação: novas instituições e processos educativos. *Revista Lusófona de Educação*, 5, p. 37-62.

BARROSO, J.; CARVALHO, L. M.; FONTOURA, M.; AFONSO, N. (2007). As políticas educativas como objecto de estudo e de formação em Administração Educacional, *Sísifo/Revista de Ciências da Educação*, 4, p. 5-20. Disponível em: <<http://sisifo.fpce.ul.pt/?r=13&p=5>>. Acesso em: 12 mar. 2009.

CABRITO, B. G. (2000). Os estudantes universitários e o papel do Estado na produção de ensino superior. *Revista Portuguesa de Educação*, 13, 2, p. 175-197.

CABRITO, B. G. (2004). O financiamento do ensino superior em Portugal: entre o Estado e o mercado. *Educação & Sociedade*, 88 (25), p. 977-996.

CORREIA, F.; AMARAL, A. & MAGALHÃES, A. (2000). *Diversificação e diversidade dos sistemas de ensino superior*. O caso Português. Matosinhos: Cipes / Fundação das Universidades Portuguesas.

DALE, R. A globalização e a reavaliação da governação educacional. Um caso de ectopia sociológica. In: TEODORO, A. & TORRES, C. A. (Org.). *Educação crítica e utopia*. Perspectivas para o século XXI. Porto: Afrontamento, 2005. p. 53-69.

FERREIRA, L. M. V. Recursos humanos e materiais. A carreira académica e os sistemas de financiamento. In: Conselho Nacional de Educação (Org.). *Políticas do ensino superior, quatro temas em debate*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, 2008. p. 151-161.

GRÁCIO, S. *Política Educativa como Tecnologia Social*. As reformas do Ensino Técnico de 1948 e 1983. Lisboa: Livros Horizonte, 1986.

HUNTINGTON, S. P. *The Third Wave*. Democratisation in the Late Twentieth Century, Norman: University of Oklahoma Press, 1991.

LIMA, L. C. (1992). *A escola como organização e a participação na organização escolar*. Um estudo sobre a escola secundária em Portugal (1974-1988), Braga, Universidade do Minho.

LIMA, L. C. (2007). *Educação ao longo da vida*. Entre a mão direita e a mão esquerda de Miró. São Paulo: Cortez Editora.

MAGALHÃES, A. *A identidade do ensino superior*. Política, conhecimento e educação numa época de transição. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.

MAGALHÃES, A. M. (2006). A identidade do ensino superior: a educação superior e a universidade. *Revista Lusófona de Educação*, 7, p. 13-40.

MAGALHÃES, A. M. & AMARAL, A. (2008). Mapping Out Discourses on Higher Education Governance. In: HUISMAN, J. (Org.). *International Perspectives on the Governance of Higher Education: Alternative Frameworks for Coordination*. London: Routledge.

MARQUES, F.; ANÍBAL, G.; GRAÇA, V. & TEODORO, A. A política educativa da União Europeia. O processo de unionização no contexto de globalização. In: TEODORO, A. (Org.). *Tempos e andamentos nas políticas de educação*. Estudos iberoamericanos. Brasília: Liber Livro, 2008. p. 123-160.

Ministério da Educação (1975). *Evolução do Sistema de Ensino, 1960-61 a 1973-74*. Lisboa: Secretaria Geral/Ministério da Educação e Investigação Científica.

Ministério da Educação (2000). *Séries Cronológicas Básicas do Sistema Educativo*. Lisboa: Departamento de Avaliação, Prospectiva e Planeamento/Ministério da Educação.

MOREIRA, V. Estatuto legal das instituições de ensino superior. In: Conselho Nacional de Educação (Org.). *Políticas do ensino superior, quatro temas em debate* Lisboa: Conselho Nacional de Educação, 2008. p. 123-139.

NEAVE, G. From guardian to overseer; trends in institutional autonomy, governance and leadership. In Conselho Nacional de Educação (Org.). *Políticas do ensino superior, quatro temas em debate*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, 2008. p. 45-70.

NEVES, C. E. B. (2007). Desafios da educação superior. *Sociologias*, 17, p. 14-21. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_

issuetoc&pid=1517-452220070001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 fev. 2009.

NUNES, A. S. *A situação universitária portuguesa*. Lisboa: Livros Horizonte, 1971.

OCDE. *Revisões das políticas nacionais para a educação – ensino terciário em Portugal*. OCDE: Lisboa, 2006.

OECD (1998, September). *Thematic Review of the First Years of Tertiary Education*. Country Note: Portugal; Paris: OECD (mimeo).

PACHECO, J. A. (2003). Políticas educativas para o ensino superior na União Europeia: um olhar do lado português. *Educação & Sociedade*, 82 (24), p. 17-36. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/es/v24n82/a02v24n82.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2009.

SANTIAGO, P.; TREMBLAY, K.; BASRI, E.; ARNAL, E. *Tertiary Education for the Knowledge Society*. 2 v. Paris: OECD, 2008.

SANTIAGO, R.A. (2003) Condicionantes da intervenção pedagógica dos professores do ensino superior: efeito do “managerialismo” e relação entre as tarefas académicas. *Fases ON-LINE, Factores de Sucesso/Incucesso no Ensino Superior, nº 2*. Disponível em: <<http://www.fchs.ualg.pt/ceduc/fases/2/comunicacoes/ruisantiago.htm>>. Acesso em: 17 nov. 2008.

SANTIAGO, R. Uma reflexão panorâmica sobre o impacto do managerialismo na administração pública e no ensino superior. In: SANTIAGO, R.; MAGALHÃES, A.; CARVALHO, T. (Org.). *O surgimento do managerialismo no sistema de ensino superior português*. Matosinhos: CIPES, 2005. p. 1-33.

SANTIAGO, R.; MAGALHÃES, A. M.; CARVALHO, T. (Org.). *O surgimento do managerialismo no sistema de ensino superior português*. Matosinhos: CIPES.

SANTOS, B. de S. O Estado, as relações salariais e o bem-estar social na semiperiferia: o caso português. In: SANTOS, B. de S. (Org.). *Portugal: um retrato singular*. Porto: Edições Afrontamento / Centro de Estudos Sociais, 1993. p. 15-56.

SANTOS, B. S. *A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade*. Porto: Edições Afrontamento, 2004.

Secretaria de Estado do Ensino Superior e Investigação Científica. *Política do Ensino Superior. Bases para um Programa*. Lisboa: Secretaria de Estado do Ensino Superior e da Investigação Científica, 1975

SEIXAS, A. S. “Escolas modelo” ou “escolas refúgio”? *Política Educativa e Representações Sociais dos Estudantes do Ensino Superior Politécnico*. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação, Universidade de Coimbra, Coimbra, 1991. Não publicado.

SEIXAS, A. M. Políticas educativas para o ensino superior: a globalização neoliberal e a emergência de novas formas de regulação estatal. In: STOER, S. R.; CORTESÃO, L.; CORREIA, J. A. (Org.). *Transnacionalização da educação: da crise da educação à “educação” da crise*. Porto: Edições Afrontamento, 2001. p. 209-238.

STOER, S. R. *Educação e Mudança Social em Portugal: 1970-1980, uma década de transição*. Porto: Afrontamento, 1986.

TEIXEIRA, P. N. Ensino superior em Portugal: necessidades, recursos e escolhas. In Conselho Nacional de Educação (Org.). *Políticas do ensino superior, quatro temas em debate*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, 2008. p. 163-176.

TEODORO, A. *As Políticas de Educação em Discurso Directo, 1955-1995*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional, 2002.

TEODORO, A. Ensino superior: tendências e desafios no caso português. In: TEODORO, A. & VASCONCELOS, M. L. (Org.). *Ensinar e Aprender no Ensino Superior*. Por uma epistemologia da curiosidade na formação universitária. São Paulo: Cortez Editora, 2003. p. 13-33.

TEODORO, A. O processo de Bolonha e a reforma universitária: dos riscos potenciais às possibilidades reais da mudança. In: NEVES, F. S. (Org.). *Quem tem medo da “Declaração de Bolonha”?* Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas, 2005. p. 37-40.

TEODORO, A. & Aníbal, G. (2007). A Educação em Tempos de Globalização. Modernização e Hibridismo nas políticas educativas em Portugal. *Revista Lusófona de Educação*, 10, p. 13-26.

TORRES, C. A. Democracia, educação e multiculturalismo: dilemas da cidadania em um mundo globalizado. In: TORRES, C. A. (Org.). *Teoria crítica e sociologia política da educação*. São Paulo: Cortez Editora, 2003. p. 63-101.

LEGISLAÇÃO REFERENCIADA

Lei n. 5/73, 25 de Setembro

Lei n. 46/86, de 14 de Outubro

Lei n. 62/2007, de 10 de Setembro

Decreto-lei n.402/73, de 11 de Agosto

Decreto-lei n. 397/77, de 17 de Setembro

Decreto-Lei n. 42/2005, de 22 de Fevereiro

Recebido em novembro de 2009

Aprovado em janeiro de 2010