



**UNIVERSIDADE DO PORTO**

**FACULDADE DE PSICOLOGIA E DE CIÊNCIAS  
DA EDUCAÇÃO**

**AVALIAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR:**  
Uma visão geral e uma análise comparativa  
entre os contextos brasileiro e português

Marlis Morosini Polidori

**PORTO**  
Dezembro de 2000

**UNIVERSIDADE DO PORTO**  
**FACULDADE DE PSICOLOGIA E DE CIÊNCIAS DA**  
**EDUCAÇÃO**

**Avaliação do Ensino Superior:**  
**Uma visão geral e uma análise comparativa entre**  
**os contextos brasileiro e português**

**Marlis Morosini Polidori**

Dissertação apresentada às provas de doutoramento em Ciências da  
Educação na Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da  
Universidade do Porto

Trabalho orientado por:  
Professor Doutor Alberto Manuel S. C. Amaral e  
Professor Doutor Stephen R. Stoer

**PORTO**  
**Dezembro de 2000**

## **Avaliação do ensino superior: uma visão geral e uma análise comparativa entre os contextos brasileiro e português**

### **Resumo**

Reconhecendo que a busca da qualidade no ensino superior se tornou hoje uma preocupação maior dos sistemas educativos de muitos países tentou-se, neste estudo, compreender este fenômeno, particularmente na forma em que se desenvolveu como componente dos sistemas de avaliação do ensino superior de Brasil e de Portugal. Tomando como ponto de partida realidades que manifestam diferentes aproximações e interpretações do tema em discussão, formularam-se hipóteses de trabalho para considerar o que poderá ter influenciado as discussões e negociações que ocorreram para implantação dos sistemas de avaliação do ensino superior de ambos os países: por exemplo, o efeito de novas formas de regulação dos sistemas de ensino superior; o grau de autonomia das instituições públicas de ensino superior; o comportamento e o relacionamento dos Conselhos de Reitores com os governos respectivos; e o funcionamento do mercado e das zonas de influência econômica (no caso do Brasil, o Mercosul e, no caso de Portugal, a União Européia). Tendo em conta estas hipóteses, foram analisadas as atas dos Conselhos de Reitores em ambos os países e feitas entrevistas com diversos atores com o objetivo de compreender de forma comparada os processos que decorreram em ambos os países em estudo.

Com base nesta análise foi possível concluir que, em ambos os países, os sistemas de regulação do ensino superior influenciaram a implementação dos sistemas de avaliação. Contudo, no Brasil, esta influência foi caracterizada pelo modelo de controle do Estado, enquanto que em Portugal foi o modelo de supervisão estatal que predominou. No que respeita à influência do grau de autonomia das instituições de ensino superior, existem diferenças importantes entre os dois países: no Brasil, por exemplo, há falta de autonomia enquanto que em Portugal a autonomia tem uma expressão importante. Em relação aos Conselhos de Reitores o seu papel foi importante: no Brasil pela sua ausência e em Portugal por meio de uma participação ativa e decisiva. Em relação ao mercado, foi considerado que tinha alguma importância na universidade mas que a sua influência não se fez sentir diretamente no estabelecimento dos sistemas de avaliação do ensino superior. Quanto à influência das zonas econômicas ficou claro que o Mercosul não teve participação na implementação do sistema de avaliação do ensino superior brasileiro. Contudo, a União Européia foi uma das razões que levaram o Conselho de Reitores Português a iniciar o processo de avaliação nas universidades. Além de tudo isto, verificou-se que a lógica por trás do desenvolvimento da autonomia e da avaliação foi inversa nos dois países: no Brasil o ponto de partida foi a avaliação vista como conduzindo à autonomia; em Portugal, a autonomia foi o ponto de partida para o desenvolvimento da avaliação.

## **Evaluation of Higher Education: A general vision and a comparative analyses between the brazilian and portuguese context**

### **Abstract**

Recognizing that today the search for quality in higher education has become a major concern of education systems in many countries, one has attempted, in this study, to understand this phenomenon, particularly the way it has developed as part of evaluation systems of higher education in Brazil and in Portugal. Taking as a starting point realities which manifest different approaches and interpretations to the subject under question, working hypotheses were elaborated in order to consider that which might have influenced discussions and negotiations with regard to the implantation of higher education evaluation systems in the countries under study: for example, the effects of new forms of regulation of higher education systems; the degree of autonomy of public institutions of higher education; the behaviour and relationship of Councils of Rectors with their respective governments; and the functioning of the market and zones of economic influence (in the case of Brazil, Mercosul, and in the case of Portugal, the European Union). Taking into account these hypotheses, analysis was carried out of the minutes of university councils in both countries and interviews were realized with diverse actors with the aim to understand comparatively processes in both the countries being studied.

On the basis of such analysis, it was concluded that, in both countries, the regulation systems of higher education influenced the implementation of evaluation systems. However, in Brazil, this influence was characterized by a model of state control, while in Portugal it was the model of state supervision that held sway. With regard to the influence of the degree of autonomy of higher education institutions, there exist important differences between the two countries: in Brazil, for example, there is a lack of autonomy while in Portugal autonomy has important expression. With regard to the Councils of Rectors, their role was important: in Brazil via absence and in Portugal via active and decisive participation. With regard to the market, it was considered that its influence was important within the university but that its intervention was not directly felt in the establishment of systems of higher education evaluation. As far as the influence of economic zones was concerned, it remained clear that Mercosul had no participation in the setting up of an evaluation system for Brazilian higher education. However, the European Union was one of the reasons that led the Portuguese Council of Rectors to initiate the evaluation process in Portuguese universities. In addition, it was verified that the logic behind the development of autonomy and evaluation in the two countries was inverse: in Brazil, the starting point was evaluation which was envisaged as leading to autonomy; in Portugal, autonomy was the starting point for the development of evaluation.

## Evaluation de l'enseignement supérieur: une vision générale et une analyse comparative entre les contextes brésilien et portugais

### Résumé

Reconnaissant que la recherche de la qualité de l'enseignement supérieur est, actuellement, un phénomène de l'éducation présent dans plusieurs pays, on a cherché, dans cette étude, à le connaître et à comprendre comment il s'est développé dans le cadre universitaire, vu qu'il a occasionné des applications de systèmes d'évaluation au Brésil et au Portugal. Partant de réalités qui manifestaient différents abordages et interprétations, des présuppositions ont été élaborées, considérées possibles d'avoir une influence dans les discussions et les négociations sur l'implantation des systèmes d'évaluation de l'enseignement supérieur dans les deux pays: le règlement des systèmes d'enseignement supérieur; le degré d'autonomie des institutions publiques d'enseignement supérieur; la conduite et la relation des Conseils de Recteurs avec les respectifs gouvernements, et l'action du marché et des zones économiques (*Mercosul* et Union Européenne). Ayant en compte ces références, les réalités, dans l'étude, ont été analysées à travers les actes des Conseils Universitaires, et les interviews réalisées avec plusieurs acteurs du même milieu, avec le but de comprendre comparativement les procès.

Basés sur ces interprétations, on a conclu que, dans les deux pays, les systèmes de règlement de l'enseignement supérieur ont influencé les implantations des systèmes d'évaluation. Cependant, au Brésil, cette influence a été caractérisée par le modèle de contrôle étatique, tandis qu'au Portugal elle l'a été à travers le modèle de supervision de l'état. En ce qui concerne l'influence du degré d'autonomie des institutions, celle-ci est différente dans les deux pays: au Brésil, dû au manque de cette autonomie, et, au Portugal, dû à l'existence d'une autonomie inclusive. Quant à l'action des Conseils de Recteurs, celle-ci s'est démontrée influente: au Brésil, par son absence; et au Portugal, par sa participation active et définissante. Par rapport au marché, on a considéré que celui-ci existe dans le cadre universitaire, mais qui n'a pas influencé directement l'établissement des systèmes d'évaluation. Relativement à l'action des zones économiques, il a été démontré que le *Mercosul* n'a pas eu de participation dans l'implantation du système d'évaluation de l'enseignement supérieur brésilien. Cependant, l'Union Européenne a été une des raisons qui a emmené le CRUP à initier le procès d'évaluation au Portugal. De plus, on a vérifié que la logique utilisée dans le développement de l'autonomie et de l'évaluation s'est passée d'une façon inverse dans les deux pays: au Brésil, on est parti de l'évaluation jusqu'à l'autonomie, et, au Portugal, l'autonomie a été le point de départ pour le développement de l'évaluation.

## ERRATA

- Página 005 – no 1º parágrafo, a sentença “e, por último, faz-se o cruzamento entre o quadro teórico e os dados obtidos e analisados das entrevistas, com o objetivo de validar os pressupostos que foram apresentados em resposta à pergunta central desta investigação.”, deve ser retirada por constar repetidamente no penúltimo parágrafo.
- Página 043 – no 1º parágrafo, alterar a palavra “distituir” para “destituir”.
- Página 061 – no item “As Organizações Internacionais atuando como Agentes Externos”, na 1ª linha, alterar a palavra “esternos” para “externos”.
- Página 061 – a nota de rodapé n.º 12 encontra-se na página seguinte (página 062).
- Página 082 – alterar a palavra “ire-se-á” para “ir-se-á”.
- Página 089 – no 1º parágrafo, trocar “85% dos sistemas de uma organização” para “15% dos sistemas de uma organização”.
- Página 129 – altera de “as rácios” para “os rácios”.
- Página 177 – a nota de rodapé n.º 13 encontra-se na página seguinte (página 178).
- Página 191 – no 2º parágrafo, trocar de “pareça” para “parece”.
- Da página 214 até a 226, a partir da nota de rodapé n.º 15 até a de n.º 37, devem ser passadas um número à frente, ou seja, do n.º 15 para o n.º 16 e assim por diante.
- Página 214 – na linha 06, trocar “da página 167” para “da página 206”.
- Página 233 – na nota de rodapé n.º 04, alterar “na página 230” para “na página 228”.
- Página 281 – no 1º parágrafo, alterar “em 1994” para “em 1984”.
- Página 353 – no 3º parágrafo, alterar “Programa de Aperfeiçoamento das Instituições Universitárias Brasileiras” para “Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras”.
- Página 498 – no último parágrafo, alterar “(Santos, 1994)” para “(Santos, 1997)”.

## ERRATA

- Página 005 – no 1º parágrafo, a sentença “e, por último, faz-se o cruzamento entre o quadro teórico e os dados obtidos e analisados das entrevistas, com o objetivo de validar os pressupostos que foram apresentados em resposta à pergunta central desta investigação.”, deve ser retirada por constar repetidamente no penúltimo parágrafo.
- Página 043 – no 1º parágrafo, alterar a palavra “distituir” para “destituir”.
- Página 061 – no item “As Organizações Internacionais atuando como Agentes Externos”, na 1ª linha, alterar a palavra “esternos” para “externos”.
- Página 061 – a nota de rodapé n.º 12 encontra-se na página seguinte (página 062).
- Página 082 – alterar a palavra “ire-se-á” para “ir-se-á”.
- Página 089 – no 1º parágrafo, trocar “85% dos sistemas de uma organização” para “15% dos sistemas de uma organização”.
- Página 129 – altera de “as rácios” para “os rácios”.
- Página 177 – a nota de rodapé n.º 13 encontra-se na página seguinte (página 178).
- Página 191 – no 2º parágrafo, trocar de “pareça” para “parece”.
- Da página 214 até a 226, a partir da nota de rodapé n.º 15 até a de n.º 37, devem ser passadas um número à frente, ou seja, do n.º 15 para o n.º 16 e assim por diante.
- Página 214 – na linha 06, trocar “da página 167” para “da página 206”.
- Página 233 – na nota de rodapé n.º 04, alterar “na página 230” para “na página 228”.
- Página 281 – no 1º parágrafo, alterar “em 1994” para “em 1984”.
- Página 353 – no 3º parágrafo, altera “Programa de Aperfeiçoamento das Instituições Universitárias Brasileiras” para “Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras”.
- Página 498 – no último parágrafo, alterar “(Santos, 1994)” para “(Santos, 1997)”.

# ÍNDICE

DEDICATÓRIAS.....	II
AGRADECIMENTOS.....	III
RESUMO.....	V
ABSTRACT.....	VI
RÉSUMÉ.....	VII
ÍNDICE.....	VIII
INTRODUÇÃO.....	001
<b>PROBLEMATIZAÇÃO E METODOLOGIA</b>	
<b>Problematização.....</b>	<b>006</b>
<b>Metodologia.....</b>	<b>015</b>
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>Autonomia: uma condição essencial das instituições de ensino superior?.....</b>	
<b>Introdução.....</b>	<b>028</b>
<b>Autonomia Universitária: O Conceito.....</b>	<b>032</b>
Tipos de Autonomia.....	035
Autonomia Didático-Científica.....	036
Autonomia Administrativa ou de Gestão.....	039
Autonomia de Gestão Financeira e Patrimonial.....	040
Alguns exemplos de autonomia desenvolvidas e em desenvolvimento.....	042
<b>O Modelo de Controle e o Modelo de Supervisão Estatal: A Auto-Regulação e o Estado Avaliativo.....</b>	<b>046</b>
O Modelo de Controle pelo Estado.....	047
O Modelo de Superivisão pelo Estado.....	049
Auto-Regulação e o Estado Avaliativo.....	051
<b>O mercado e o ensino superior.....</b>	<b>053</b>
<b>As Entidades representativas: o poder intermediário.....</b>	<b>057</b>
<b>As Organizações Internacionais atuando como Agentes Externos.....</b>	<b>061</b>

<b>Conclusão:</b>	
<b>O desenvolvimento conjunto da Autonomia, Qualidade e Avaliação.....</b>	<b>066</b>

## **CAPÍTULO 2**

<b>Qualidade e Avaliação:</b>	
<b>uma preocupação constante.....</b>	<b>069</b>
<b>A preocupação constante com a qualidade e a avaliação.....</b>	<b>069</b>
<b>O Conceito de Qualidade.....</b>	<b>072</b>
<b>A Qualidade no meio empresarial.....</b>	<b>082</b>
<b>A Qualidade nos serviços públicos.....</b>	<b>091</b>
<b>A TQM na educação.....</b>	<b>096</b>
<b>Os Sistemas de Avaliação da Qualidade no Ensino Superior</b>	
Algumas considerações gerais.....	108
Objetivos e meios de avaliação.....	113
Alguns sistemas de avaliação europeus.....	122
Componente Interna - Auto-avaliação.....	122
Componente Externa - avaliação por pares.....	125
Os sistemas de avaliação.....	128
Algumas considerações sobre a criação de sistemas nacionais de avaliação da qualidade.....	131

## **CAPÍTULO 3**

<b>Introdução.....</b>	<b>133</b>
<b>BRASIL</b>	
<b>Caracterização Geral.....</b>	<b>134</b>
<b>Localização Educacional.....</b>	<b>138</b>
<b>Abordagem Educacional</b>	
Sistema Educativo Brasileiro.....	142
Ensino Infantil- Pré-Escola.....	146
Ensino Fundamental.....	147
Ensino Médio.....	148
Educação Profissional.....	149
Educação de Jovens e Adultos.....	149
Educação Especial.....	149
Ensino Superior.....	150
Acesso.....	150
Instituições de Ensino Superior.....	152
<b>Os sistemas de avaliação dos três níveis de ensino.....</b>	<b>155</b>
<b>Políticas Educativas do Ensino Superior.....</b>	<b>156</b>
<b>Relações Externas no âmbito educacional.....</b>	<b>163</b>



<b>Sistema de Avaliação do Ensino Superior Brasileiro</b>	
<b>Introdução e Histórico</b> .....	166
<b>Sistema de Avaliação</b>	
Programa de Avaliação Institucional das	
Universidades Brasileiras – PAIUB.....	173
Exame Nacional de Cursos – ENC – Provão.....	179
Avaliação realizada pela Fundação Coordenação de	
Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior –	
CAPES.....	188
<b>A Caracterização e o Papel do Conselho de Reitores das</b>	
<b>Universidades Brasileiras – CRUB</b>	
<b>Histórico</b> .....	192
<b>Estrutura e Funcionamento do CRUB</b> .....	193
<b>O Papel do CRUB</b> .....	197
<b>Ação do CRUB na temática da autonomia</b> .....	200
<b>Ação do CRUB na temática da avaliação</b> .....	202
<b>PORTUGAL</b>	
<b>Caracterização geral</b> .....	206
<b>Localização Educacional</b> .....	208
<b>Abordagem Educacional</b>	
Sistema Educativo Português.....	210
Ensino Básico.....	210
Ensino Secundário.....	211
Ensino Superior	
Evolução Histórica e Caracterização Geral...	212
Acesso.....	218
Instituições de Ensino Superior: Ensino	
Público e Concordatário – Particular e	
Cooperativo.....	221
<b>Políticas Educativas do Ensino Superior</b> .....	222
<b>Relações externas no âmbito educacional – União</b>	
<b>Européia</b> .....	226
<b>Sistema de Avaliação do Ensino Superior Português</b>	
<b>Introdução e Histórico</b> .....	231
<b>Sistema de Avaliação</b>	
A Lei de Avaliação.....	237
Resultados do primeiro ciclo da lei de avaliação.....	238
A situação atual.....	242

<b>A Caracterização e o Papel do Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas - CRUP</b>	
<b>Histórico.....</b>	<b>245</b>
<b>Estrutura e Funcionamento do CRUP.....</b>	<b>249</b>
<b>O Papel do CRUP.....</b>	<b>251</b>
<b>Ação do CRUP na temática da autonomia.....</b>	<b>254</b>
<b>Ação do CRUP na temática da avaliação.....</b>	<b>258</b>
<b>CAPÍTULO 4</b>	
<b>Análise das Entrevistas</b>	
<b>Introdução.....</b>	<b>261</b>
<b>BRASIL</b>	
<b>Autonomia e Financiamento.....</b>	<b>262</b>
<b>Faculdade de Educação</b>	
Professores.....	263
Aluna.....	264
<b>Faculdade de Direito</b>	
Professores.....	264
Aluno.....	265
Sindicalistas da ASSUFRGS e ADUFRGS.....	266
Antigos e atuais membros do CRUB e uma interveniente do ensino superior.....	266
Ministro da Educação – Professor Paulo Renato Souza.....	271
<b>PORTUGAL</b>	
<b>Autonomia e Financiamento.....</b>	<b>273</b>
<b>Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação</b>	
Professores.....	273
Alunos.....	274
Funcionário.....	275
<b>Faculdade de Engenharia</b>	
Professores.....	276
Aluno.....	277
Funcionária.....	278
<b>Ex-membros do CRUP e intervenientes do ensino         superior.....</b>	<b>278</b>
<b>Ex- Ministros da Educação</b>	
Prof. Vítor Pereira Crespo.....	285
Prof. Roberto A. da Luz Carneiro.....	287
Eng. António F. Couto dos Santos.....	289
Economista Manuela Ferreira Leite.....	290

Engenheiro Eduardo Carrega Marçal Grilo..... 290

**Correlações entre Portugal e Brasil com o grupo da 1.<sup>a</sup> fase:  
Autonomia e Financiamento**

**Autonomia.**

**Pontos em Comum entre os dois países..... 292**

As três autonomias..... 292

Grau de desempenho das três vertentes da  
autonomia..... 294

Autonomia Didático-Científica..... 295

Autonomia Administrativa e Financeira..... 299

Participação Sociedade/Comunidade..... 305

Ênfase na autonomia financeira..... 305

Desligamento do Controle Estatal..... 307

O perigo das universidades tornarem-se entidades  
particulares..... 308

Autonomia com responsabilidade..... 309

**Pontos Diferentes entre os dois países..... 310**

**PORTUGAL**

**Os dois níveis de autonomia..... 310**

**A figura de um gestor administrativo..... 311**

**BRASIL**

**A busca de verbas extra..... 312**

**Interferências entre autonomias..... 313**

**Conclusão Parcial..... 314**

**Financiamento..... 315**

**PORTUGAL**

**Lobbies..... 316**

**Fórmula de Financiamento..... 317**

**Propinas..... 318**

**BRASIL**

**Preocupações frente à proposta de autonomia  
apresentada pelo governo em 1999..... 319**

**Correlações entre Portugal e Brasil com os grupos da 2.<sup>a</sup> fase:  
autonomia e financiamento..... 324**

**Atuação do CRUP e do CRUB..... 324**

**Garantia da autonomia através da Constituição..... 329**

**Influência Partidária..... 331**

**Confiança e Desconfiança..... 332**

**Política Governamental..... 335**

Inter-relações entre os pontos positivos da LAU em Portugal e as reclamações e expectativas da autonomia no Brasil.....	336
Lógica autonomia/avaliação.....	340
As três autonomias.....	342
<b>PORTUGAL</b>	
Grupo: Ex- Ministros da Educação.....	343
Visão Negativa da LAU.....	344
Alterações necessárias na LAU.....	345
Projeto de Autonomia de 1982.....	346
Política de desenvolvimento das instituições.....	347
Figura do gestor administrativo.....	347
Negociação/ Consenso.....	348
Lei de Financiamento.....	348
<b>BRASIL</b>	
Grupo: Atual Ministro da Educação.....	349
Autonomia/ Existência de legislação e não desenvolvimento da prática.....	349
Atuação do governo atual a favor da autonomia.....	350
<b>BRASIL</b>	
Qualidade e Avaliação.....	352
<b>Faculdade de Educação</b>	
Professores.....	352
Aluna.....	354
<b>Faculdade de Direito</b>	
Professores.....	355
Aluno.....	357
Sindicalistas da ASSUFRGS e da ADUFRGS.....	358
Antigos e atuais membros do CRUB e uma interveniente do ensino superior.....	359
Membros do INEP/MEC.....	365
Ministro da Educação e Desporto – Professor Paulo Renato Souza.....	367
<b>PORTUGAL</b>	
Qualidade e Avaliação.....	370
<b>Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação</b>	
Professores.....	370
Alunos.....	371
Funcionário.....	372
<b>Faculdade de Engenharia</b>	
Professores.....	373

Aluno.....	375
Funcionária.....	375
<b>Ex-membros do CRUP e intervenientes no ensino superior.....</b>	<b>376</b>
<b>Ex-Ministros da Educação.....</b>	<b>381</b>
Professor Vítor Pereira Crespo.....	382
Engenheiro Roberto A. da Luz Carneiro.....	382
Engenheiro António F. Couto dos Santos.....	383
Economista Manuela Ferreira Leite.....	384
Engenheiro Eduardo Carrega Marçal Grilo.....	386
<b>Correlações entre Portugal e Brasil com os grupos da 1ª fase:</b>	
<b>Qualidade e Avaliação.....</b>	<b>387</b>
<b>Pontos em comum entre os dois países.....</b>	<b>387</b>
<b>Conceito de qualidade</b>	
Na educação em geral.....	388
No ensino superior.....	390
Pontos que se diferenciam entre os dois países.....	396
Brasil	
Ensino Superior.....	396
Portugal	
Ensino Superior.....	398
<b>O ensino de graduação oferecido pelas instituições é de qualidade?.....</b>	<b>399</b>
<b>Mudanças na preocupação com a qualidade no ensino superior.....</b>	<b>402</b>
<b>Sistema de avaliação para verificar a qualidade do ensino superior.....</b>	<b>405</b>
<b>Visão sobre os atuais processos de avaliação em vigor nos países.....</b>	<b>408</b>
<b>Conclusão.....</b>	<b>412</b>
<b>Correlações entre Portugal e Brasil com os grupos da 2ª fase:</b>	
<b>Qualidade e Avaliação</b>	
<b>Introdução.....</b>	<b>413</b>
<b>Atuação do CRUP e do CRUB.....</b>	<b>413</b>
<b>Prestação de contas.....</b>	<b>420</b>
<b>Ligação dos resultados da avaliação com o financiamento.....</b>	<b>422</b>
<b>Cultura da qualidade e avaliação.....</b>	<b>426</b>
<b>Resistência a avaliação.....</b>	<b>427</b>
<b>Conclusão.....</b>	<b>430</b>

**BRASIL**

<b>Mercado e Mercosul.....</b>	<b>432</b>
<b>Faculdade da Educação</b>	
Professores.....	432
Aluna.....	433
<b>Faculdade de Direito</b>	
Professores.....	433
Aluno.....	434
Sindicalistas da ASSUFRGS e da ADUFRGS.....	435

**PORTUGAL**

<b>Mercado e União Européia.....</b>	<b>436</b>
<b>Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação</b>	
Professores.....	436
Alunos.....	437
Funcionário.....	438
<b>Faculdade de Engenharia</b>	
Professores.....	438
Aluno.....	439
Funcionária.....	439

**Correlações entre Portugal e Brasil com os grupos da 1ª fase:**

<b>Mercado e Blocos Econômicos / Mercosul e União Européia..</b>	<b>440</b>
<b>Pontos em comum entre os dois países: Mercado</b>	
O mercado como um ator influenciador.....	440
Pressão sobre cursos novos e antigos.....	443
<b>Blocos econômicos – Mercosul e União Européia/UE.....</b>	<b>444</b>
Visão Positiva.....	445
Prioridade econômica.....	446
Existência de intercâmbios antes do Mercosul e da União Européia.....	448
<b>Conclusão.....</b>	<b>449</b>

**BRASIL**

<b>Relacionamento entre o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) e o Ministério da Educação e Desporto (MEC).....</b>	<b>451</b>
<b>Antigos e atuais membros do CRUB e interveniente     no ensino superior.....</b>	<b>451</b>
<b>Relacionamento entre o INEP e as universidades:     Membros do INEP/MEC.....</b>	<b>451</b>

<b>Relacionamento entre o CRUB e o MEC:</b>	
<b>Ministro da Educação e Desporto – Professor</b>	
<b>Paulo Renato Souza.....</b>	<b>452</b>

## **PORTUGAL**

<b>Relacionamento entre o Conselho de Reitores das</b>	
<b>Universidades Portuguesas (CRUP) e o Ministério da</b>	
<b>Educação (ME).....</b>	<b>452</b>
<b>Antigos membros do CRUP e intervenientes do</b>	
<b>ensino superior.....</b>	<b>452</b>
<b>Ex-ministros da Educação</b>	
Professor Víctor Pereira Crespo.....	453
Engenheiro Roberto A. da Luz Carneiro.....	453
Engenheiro António F. Couto dos Santos.....	454
Economista Manuela Ferreira Leite.....	454
Engenheiro Eduardo Carrega Marçal Grilo.....	454

<b>Correlações entre Portugal e Brasil com os grupos da 2.<sup>a</sup> fase</b>	
<b>Relacionamento entre CRUB e CRUP e os Ministérios</b>	
<b>da Educação de cada país (MEC e ME).....</b>	<b>455</b>
<b>Conclusão.....</b>	<b>459</b>

## **CAPÍTULO 5**

### **Conclusão e Cruzamento**

<b>Introdução.....</b>	<b>461</b>
------------------------	------------

<b>Conclusões Finais das Análises dos Dados.....</b>	<b>462</b>
<b>Autonomia.....</b>	<b>462</b>
As três autonomias.....	463
Autonomia com responsabilidade.....	464
Participação sociedade/comunidade.....	465
Desligamento do controle estatal.....	465
Atuação do CRUB e do CRUP.....	465
Garantia da autonomia através da Constituição.....	467
Influência Partidária.....	467
Confiança e Desconfiança.....	467
Política governamental.....	468
Inter-relações entre os pontos positivos da LAU em	
Portugal e as expectativas de uma autonomia no	
Brasil.....	469
Lógica autonomia/avaliação.....	470

<b>PORTUGAL</b>	
Diferentes níveis de abordagem da autonomia.....	470
Negociações para a aprovação da LAU.....	471
Visão negativa e positiva da LAU.....	471
Diversidade: criação de novos cursos.....	472
Alterações necessárias na LAU.....	473
Descentralização.....	473
Gestor administrativo.....	474
<b>BRASIL</b>	
A busca de verbas extra.....	475
Interferência entre autonomias.....	475
Há legislação mas não há autonomia.....	476
Indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.....	477
Financiamento.....	477
<b>PORTUGAL</b>	
<i>Lobbies</i> .....	478
Fórmula de financiamento.....	478
Propinas.....	478
<b>BRASIL</b>	
Projeto do governo sobre autonomia universitária (financiamento).....	479
Qualidade e Avaliação.....	480
Conceito de qualidade.....	480
Ensino de qualidade.....	481
Mudanças na preocupação com a qualidade.....	481
Sistema de Avaliação – Avaliação interna e externa.....	482
Prestação de contas.....	482
Ligação dos resultados da avaliação ao financiamento....	483
Visões opostas sobre o sistema de avaliação.....	484
A criação de uma agência independente para coordenar a avaliação.....	484
Atuação do CRUP e do CRUB.....	484
Cultura da qualidade e da avaliação.....	485
Resistência à avaliação.....	485
<b>PORTUGAL</b>	
Relação entre objetivos e resultados.....	486
<b>BRASIL</b>	
Indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.....	486
PAIUB é bom, Provão é ruim.....	487



<b>Mercado e os Blocos Econômicos.....</b>	<b>488</b>
<b>O mercado como um ator influenciador.....</b>	<b>488</b>
<b>Blocos econômicos – Mercosul e União Européia.....</b>	<b>489</b>
<b>Relacionamento entre os Conselhos de Reitores (CRUB e CRUP) e os Ministérios da Educação (MEC e ME).....</b>	<b>490</b>
<b>Cruzamento entre os Resultados das Análises das Entrevistas com o Quadro Teórico</b>	
<b>Introdução.....</b>	<b>492</b>
Formas de regulação dos sistemas educativos do ensino superior.....	492
Diferentes graus de autonomia.....	500
Atuação do CRUP e do CRUB e o grau de confiança entre estes Conselhos e o governo.....	510
Mercado (Quase-Mercado) e as Zonas Econômicas (Mercosul e União Européia).....	516
Mercado/Quase-Mercado.....	516
Zonas Econômicas (Mercosul e União Européia/UE).....	518
A lógica entre autonomia e avaliação.....	520
<b>Conclusão .....</b>	<b>525</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>527</b>

## INTRODUÇÃO

A qualidade tem sido um dos pontos centrais nas discussões contemporâneas sobre as universidades e a sua participação no desenvolvimento do conhecimento e do saber. Segundo Enguita (1994:95): “...Se existe hoje uma palavra em moda no mundo da educação, essa palavra é, sem dúvida, *qualidade*.”

Esta problemática da qualidade esteve, porém, sempre presente no mundo da educação e do ensino mas, de acordo com este mesmo autor (1994:96): “...nunca havia alcançado antes esse grau de centralidade...”, evidenciando, ainda, que essa problemática vem substituir a da igualdade e a da igualdade de oportunidades, que antes eram os *coringas* do jogo. Foram efetuadas diversas tentativas falhadas de adotar métodos provindos da área empresarial (como a TQM) para o campo educacional, pelo que crê-se que os sistemas de qualidade para o ensino devem ter uma especificidade muito própria, sendo de privilegiar aqueles que enfatizam o objetivo da melhoria da qualidade. Por melhoria da qualidade entendem-se processos que procuram fortalecer a qualidade onde ela já existe e pretendem introduzi-la em áreas onde a qualidade é insuficiente ou prima pela ausência.

Independentemente do grau em que na prática está desenvolvido o processo de procura da qualidade nos sistemas de ensino, o discurso da qualidade tem penetrado nos ambientes do ensino, assumido como foi principalmente por professores e alunos, o que fez alcançar rapidamente um senso comum em torno da qualidade (Gentili, 1994). Pode dizer-se que atualmente foi constituída uma retórica da qualidade no ambiente do ensino e, mais especificamente, no ensino superior.

Como conseqüência desta movimentação em relação à qualidade, muitos países, sobretudo europeus, vem desenvolvendo e implementando sistemas de avaliação que, na maioria dos casos, têm como objetivo central a

procura da melhoria da qualidade do ensino oferecido pelas instituições de ensino superior. Esta prática tem suscitado muitos debates e originou trabalhos de investigação no sentido de estudar esta “nova” temática.

A investigação que originou esta tese tem como ponto central o conceito da qualidade e os sistemas de avaliação do ensino superior e, como ponto acessório, a questão da autonomia das instituições que está intimamente ligada ao desenvolvimento dos processos de avaliação. A investigação apoia-se em dois estudos de caso, os da implementação dos sistemas nacionais de avaliação do ensino superior no Brasil e em Portugal. Uma análise comparativa permite por em evidência a forma totalmente diferente como esses dois sistemas foram criados e evoluíram, conduzindo à formulação da questão fundamental que este trabalho pretende esclarecer que é de saber quais são as causas que determinam essas diferenças entre os sistemas dos dois países.

O presente trabalho desenvolve-se em cinco capítulos, além de um tópico inicial intitulado “Problematização e Metodologia”. Neste tópico inicial faz-se uma análise das características das universidades como organizações e refere-se a enorme complexidade das suas relações com a sociedade e o Estado, apontando alguns dos grandes problemas que confrontam as universidades na atualidade. Indicadas duas das questões centrais – a autonomia e a avaliação – focaliza-se o âmbito da tese na análise comparativa dos sistemas de avaliação no Brasil e em Portugal e formulam-se pressupostos explicativos para as diferenças entre esses sistemas. Descreve-se, em seguida, a metodologia da investigação que será utilizada.

O primeiro capítulo tem o título “Autonomia: uma condição essencial das instituições de ensino superior?” e nele se pretende analisar a questão da autonomia a qual está, como se disse, intimamente ligada aos processos de avaliação. Neste capítulo foram abordados vários aspectos do conceito de autonomia, nomeadamente o conceito da autonomia no contexto do

ensino superior; os tipos de autonomia (didático-científica, administrativa e financeira) existentes no mesmo contexto; a passagem do modelo do controle estatal para o modelo de supervisão do Estado; as relações entre mercado e ensino superior; o papel das entidades representativas das instituições de ensino superior e atuando como poderes intermediários e as organizações internacionais atuando como agentes externos supranacionais. Mais especificamente, analisaram-se as causas que forçaram o movimento no sentido da autonomia e da auto-regulação e apresentou-se a avaliação como a outra face da conquista da autonomia pelas instituições. Além disso, discutiram-se as formas de relacionamento das universidades com a sociedade: a prestação de contas, a confiança e o mercado, salientando as contradições entre a primeira e a segunda formas. E ainda, evidenciou-se a diferença entre as situações de Portugal e do Brasil em relação à autonomia das instituições do ensino superior.

Examinam-se, igualmente, as questões do Estado e do mercado como entidades reguladoras do ensino superior, levantando-se a hipótese de um modelo híbrido como o melhor descritor da situação atual. E aponta-se a existência de uma segunda forma de hibridismo, resultante de o Estado regulador ter começado a utilizar mecanismos tipo mercado, em substituição dos mecanismos tradicionais de regulação do setor público. Por último, analisa-se o papel das entidades representativas como poder intermediário e dos blocos econômicos regionais (União Européia e Mercosul) em que os dois países se integram.

O segundo capítulo trata da “Qualidade e avaliação: uma preocupação constante”. Este capítulo inicia-se com uma revisão da discussão atual da temática da avaliação, seguida por uma digressão histórica onde se mostra que a qualidade e a avaliação sempre foram uma preocupação da instituição universitária, que evoluiu através do tempo, mas que só recentemente assumiu um aspecto visível nas preocupações das sociedades e dos governos.

Nesta perspectiva, abordam-se os seguintes temas: as incertezas e inseguranças que envolvem a tentativa de conceituar a qualidade; o conceito de qualidade no meio empresarial e nos serviços públicos; a *Total Quality Management (TQM)* na educação; e os sistemas de avaliação da qualidade no ensino superior que foram também exemplificados através de três dos principais sistemas desenvolvidos na Europa (França, Inglaterra e Holanda).

O terceiro capítulo abrange três pontos centrais e procura aglutinar informações necessárias para as futuras relações que serão estabelecidas entre o quadro teórico e as análises das entrevistas relacionadas com este tema. O primeiro ponto é a “Caracterização Geral e Educacional do Brasil e de Portugal”, com base nos indicadores comuns utilizados por agências internacionais como a OCDE e a UNESCO, sendo que esta caracterização incidiu sobre dados de desenvolvimento numa perspectiva alargada, mas com uma incidência maior nas questões da educação. O segundo ponto intitula-se “Os Sistemas de Avaliação do Ensino Superior de Portugal e do Brasil”. Neste ponto, relata-se a história do processo de avaliação em Portugal, desde as primeiras referências, em sede legal, aos processos de avaliação, até à aprovação, pela Assembleia da República, da Lei de Avaliação do Ensino Superior e as suas conseqüências. Analisam-se, também, as principais características do sistema com as suas vantagens e inconvenientes. Quanto ao Brasil, descreve-se a história do processo da avaliação no país, com principal referência ao sistema iniciado pelas universidades, o PAIUB, e ao seu falhanço. Abordou-se, ainda, a criação do sistema brasileiro de avaliação em vigor, focando em especial o Provão. O último tópico trata o sistema de avaliação da pós-graduação realizado pela Fundação Coordenação e Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

O terceiro ponto deste capítulo designa-se “A Caracterização e o Papel do CRUB e do CRUP.” Nele estão descritas a composição, as competências e a relevância da atuação das entidades representativas dos

dirigentes das instituições de ensino superior, respectivamente o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) e o Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP).

O quarto capítulo abrange todas as análises que foram realizadas a partir das entrevistas. As análises dividiram-se em cinco grandes tópicos dentro das quatro temáticas centrais do trabalho. Seguindo esta sistematização, do primeiro tópico consta o levantamento das posições que foram consideradas relevantes por todos os entrevistados; o segundo e o terceiro tópicos estabelecem correlações possíveis entre os grupos que compõem, respectivamente, a primeira e a segunda fases das entrevistas; o penúltimo agrupa todas as conclusões que foi possível retirar das correlações anteriormente realizadas e, por último, faz-se o cruzamento entre o quadro teórico e os dados obtidos e analisados das entrevistas, com o objetivo de validar os pressupostos que foram apresentados em resposta à pergunta central desta investigação. Salienta-se que este processo foi realizado em cada tema básico do estudo: autonomia e financiamento; qualidade e avaliação, mercado e zonas econômicas, e o relacionamento do CRUP e do CRUB com os governos dos respectivos países.

O quinto e último capítulo compreende as conclusões finais das análises dos dados e por fim, o cruzamento final destas análises com o quadro teórico do estudo.

Por último, apresenta-se a bibliografia utilizada durante o desenvolvimento de todo o trabalho, desde a sua fase exploratória até à conclusão final.

## Problematização e Metodologia

- **Problematização**

**A problemática é a abordagem ou a perspectiva teórica que decidimos adoptar para tratarmos o problema formulado pela pergunta de partida.**

Quivy (1998)

As universidades são instituições multisseculares, de origem medieval, que demonstraram uma enorme capacidade de sobrevivência, quer à passagem do tempo, quer às profundas alterações da sociedade em que se integram. Uma conhecida investigação de Clark Kerr (1982) procurou descobrir quais as instituições do mundo ocidental, em atividade em 1520, que ainda hoje existem numa forma reconhecível, desempenhando funções análogas, sem interrupções. Assim, encontrou cerca de 85 instituições, entre as quais a Igreja Católica, os Parlamentos da Ilha de Man, da Islândia e da Grã Bretanha, alguns cantões suíços e setenta universidades! Enquanto muitas instituições, em princípio mais poderosas, desapareceram ao longo dos séculos, estas setenta universidades ainda estão nos mesmos lugares, ocupando alguns dos edifícios tradicionais, com professores e alunos desempenhando as mesmas tarefas, com formas de governo análogas.

Este fato, aparentemente extraordinário, leva naturalmente à pergunta de quais as características especiais que garantem esta enorme capacidade de sobrevivência das universidades? Segundo Clark (1983), nas instituições de ensino superior, o saber é descoberto, conservado, aperfeiçoado, transmitido e aplicado, e é justamente este fato que lhes imprime determinadas características enquanto organizações que permitem explicar a sua capacidade de sobrevivência.

A primeira característica reside no fato de, no ensino superior, a

autonomia profissional ser tão importante que as suas instituições são classificadas como “burocracias profissionais” (Mintzberg, H., 1979). Na verdade, sendo o “saber” a matéria-prima com que as universidades trabalham, é evidente que os verdadeiros detentores do poder são os peritos profissionais. Quem é o gestor universitário (Reitor, Diretor de Faculdade) que pode ou se atreve a contestar as decisões de um professor quanto ao que investiga e como investiga, quanto à forma como ensina e estimula o interesse dos seus alunos, quanto à escolha das matérias a ensinar?

Aliás, a liberdade individual do acadêmico foi sempre protegida, mesmo quando as instituições não gozavam de autonomia. Por exemplo, em relação à universidade Humboldtiana, diz Berchem (1985) que a relação com o Estado era a de uma sociedade em que a universidade promovia a cultura e o ensino, atuando como a mais alta expressão do Estado como entidade cultural. Por seu lado, o Estado não só criava a infra-estrutura legislativa em que a tarefa da universidade podia ser livremente executada, mas atuava, ainda, como “tampão” para impedir que facções e interesses externos pudessem minar a procura sem limites da pesquisa e do conhecimento<sup>1</sup>.

A segunda característica deduz-se da primeira: o verdadeiro poder reside nos peritos das áreas disciplinares, por serem os detentores do saber, e exerce-se nas salas de aula e nos laboratórios, diluindo-se à medida que se sobe na organização administrativa; nas universidades européias, o poder no topo da pirâmide administrativa é tradicionalmente fraco e não pode decretar, de cima para baixo, o comportamento e a forma de trabalhar dos níveis inferiores.

É também um fato que a lealdade dos peritos se exprime muito mais em relação aos colegas da especialidade do que em relação à própria

---

<sup>1</sup> No modelo de Humboldt não existia autonomia institucional, mas existia autonomia individual, ou melhor, liberdade acadêmica.



instituição. Conforme Clark (1983), os acadêmicos, em primeiro lugar, e acima de tudo o mais, protegem e identificam-se com a sua disciplina, depois com o departamento, algumas vezes com a faculdade e, muito poucas vezes, com a instituição.

A terceira característica consiste na compartimentação das instituições universitárias. As universidades organizam-se por áreas disciplinares, secularmente associadas à noção de “cátedra”, por sua vez agregadas de formas extremamente diversificadas a laboratórios, centros de investigação, departamentos, escolas, faculdades, e outros, o que as torna instituições fragmentadas (Weick, K.F., 1976) ou “sistemas fracamente acoplados”. E a sociedade da informação, com a enorme revolução tecnológica que permite a um professor contatar com mais facilidade com os seus colegas de especialidade, em qualquer parte do mundo, do que com os seus colegas de instituição, poderá contribuir para evidenciar algumas destas características: a fragmentação, o poder dos peritos profissionais e a diluição da lealdade para com a instituição.

A última característica é a enorme difusão do poder para tomar decisões. Numa instituição já estruturalmente fragmentada, obrigada a descentralizar a competência científica e pedagógica, uma vez que o seu processo de produção é intensivo em conhecimento, o poder de decisão está distribuído por um grande número de unidades e de atores, e as decisões são tomadas por consenso, depois de longas discussões com os intervenientes que se sentem no direito e afirmam a sua competência para colaborar nas decisões.

Estas características das instituições de ensino superior mostram a razão da sua extraordinária capacidade de adaptação e de sobrevivência; a fragmentação (Clark, 1983) e a diversidade organizacional permitem suprimir,

agregar, dividir ou acrescentar novas unidades ou áreas de saber, sem sequer fazer estremecer a instituição. Ou, como afirma Allen (1988), "...as universidades são verdadeiramente uma anarquia organizada<sup>2</sup>, sem que isso as torne ilegítimas, imorais ou ineficazes".

Mas a universidade era, tradicionalmente, uma instituição que não seguia a moda, que levava tempo até analisar as transformações do exterior, e que ou as rejeitava por não estarem de acordo com as normas e tradições acadêmicas, ou então integrava-as num lento processo de transformação. E esta desconfiança, esta resistência à moda, ao acessório, contribuiu de forma significativa para a sua sobrevivência.

Assim, segundo Guy Neave (1995), a universidade, fechada até há algumas décadas na sua torre de marfim<sup>3</sup>, era considerada uma instituição cuja essência consistia em estar acima do imediato ou, recorrendo a um velho conceito que era aplicado no tempo da Reforma às relações entre as seitas religiosas e as autoridades seculares, *estava no mundo, mas não era dele*. Como diz Neave (ibid), para a universidade, a relevância para com a sociedade não era a sua primeira preocupação, mas o seu afastamento permitia-lhe encarar a sociedade e o seu papel nela, *sub specie aeternitatis*, ou seja, sob uma perspectiva de longo prazo; a universidade não reagia sofregamente à mudança, mas integrava-a no longo prazo e no duradouro. Em resumo, a universidade era a principal instituição que permitia à sociedade ver-se a si própria a longo prazo.

Porém, surge agora um conflito cultural sutil, entre os longos

---

<sup>2</sup> Outra referência às universidades caracterizarem-se como anarquias organizadas, pode ser vista no Capítulo 2 "Diversidades na Universidade" no livro *Gestão Estratégica na universidades brasileira: teoria e casos* de Hardy, Cynthia e Fachin, Roberto. Brasil, Editora da Universidade, 1996.

<sup>3</sup> Outras referências à torre de marfim podem encontrar-se em Harvey (1993), Crespo (1993), Santos (1994) e Frederickert et al (1994).

horizontes temporais da cultura universitária multissecular e a cultura do microssegundo, do curto prazo, que nos invadiu na última década, sob a designação de sociedade da informação; o que, para alguns, sugere a idéia de que as universidades são ineficientes e que a sua eficiência pode ser aumentada por intervenções externas, baseadas em práticas managerialistas de gestão implementadas pela administração central. Por isso, a retórica universitária que se baseava na qualidade científica e na liberdade acadêmica individual passou a ser substituída pela da gestão e da eficiência, uma forma de pressão no sentido da adoção de metodologias de gestão mais próximas das empresariais.

Num artigo sobre Planejamento no Ensino Superior, David Dill (1998) chega às seguintes conclusões:

...Eu comecei com um paradoxo. Como implementar o planejamento racional numa instituição que valoriza a ambigüidade. Sugerir que alguns elementos da concepção dos processos de planejamento e alocação de recursos, juntos com alguma reestruturação bem pensada, pudessem ajudar as universidades na sua adaptação ao novo ambiente competitivo em que operam. Porém, afirmo convictamente que a componente mais crítica de uma escolha estratégica com êxito não é a técnica, mas a substância. O mais necessário para o êxito da sobrevivência das universidades é que os seus líderes ajudem a definir, a articular e a comunicar os valores que guiarão as escolhas estratégicas do futuro. Para que a Universidade não se torne num negócio em que os pedidos do mercado serão o principal determinante da escolha dos programas acadêmicos e da investigação, é necessário que cada comunidade acadêmica articule coletivamente os valores com base nos quais escolherá os programas de ensino, as áreas de investigação, ou os serviços administrativos que irá manter.

Ou, de acordo com Robinson (1987), mais do que nunca:

...as Universidades terão de fazer, implementar e defender escolhas estratégicas, porque esta será a única forma de proteger a integridade da Universidade e de

manter o respeito público que é a base última da liberdade da Universidade.

Ou seja, as universidades não poderão ignorar os novos desafios do exterior nem as novas demandas da sociedade, mas deverão fazer uma escolha estratégica do seu caminho, de forma a adaptar-se à nova situação, enquanto preservam o essencial das suas normas e valores multisseculares. Nesta mesma perspectiva, os acadêmicos devem assegurar uma preocupação permanente em manter dignamente a missão das universidades. Esta missão reúne objetivos essenciais tais como ser um centro do saber, um local com condições para a realização de investigações importantes para o desenvolvimento de cada país e, ainda, um local onde é possível exercitar o direito de ser cidadão, por serem instituições de debate livre e desinteressado de idéias e de princípios.

Estas características das universidades permitem-lhes, também, resistir com êxito a mudanças que lhes sejam impostas do exterior, nomeadamente por parte dos governos. Daí que a atuação dos governos deva ser bem planejada, procurando, através do debate participado, assegurar a colaboração interessada das universidades, em vez da simples imposição da vontade política que poderá levar ao desastre. Cerych e Sabatier (1986) procederam a uma análise sistemática de diversas reformas do ensino superior em países europeus (Suécia, Polónia, Inglaterra, Alemanha, França e Noruega) e mostraram como elas foram ineficazes devido à ignorância destes princípios por parte dos políticos. Também van Vught (1989) defendeu que as tentativas de controle político das universidades são prejudiciais para a sua qualidade :

...As características fundamentais das instituições universitárias sugerem que o seu controle do exterior só é possível quando se reduzir fortemente a sua diversidade organizacional e se restringir substancialmente a

autonomia profissional. Porém, deve assumir-se que as tarefas profissionais destas instituições podem ser muito prejudicadas com a introdução destes controles externos. Os docentes e os investigadores das instituições de ensino superior, confrontados com uma regulamentação detalhada e fortes restrições à sua forma de atuar, podem sentir-se desiludidos por não poderem seguir os caminhos sugeridos pela sua consciência profissional. Podem desinteressar-se de novas descobertas, aborrecer-se com os trabalhos de rotina que têm de fazer e perder interesse pela inovação.

Ao longo da sua existência, as universidades têm conseguido sobreviver às mudanças do ambiente, recorrendo à sua capacidade de adaptação. Porém, enfrentam hoje um desafio particularmente difícil. Nas últimas décadas, temos assistido a um conjunto de transformações que influenciam a vida e o comportamento destas instituições. Fenômenos como a massificação do ensino superior, as crescentes dificuldades de financiamento, a enorme diversidade de novas demandas por parte da sociedade, a alteração das relações com o governo, levando a regimes de maior autonomia e ao aparecimento de sistemas de avaliação, a emergência do mercado como um novo mecanismo regulador, os desafios das novas tecnologias e as exigências da formação ao longo da vida, geram enormes impactos sobre as instituições universitárias.

As interações entre universidade e sociedade são extremamente diversificadas e complexas, podendo ser objeto de inúmeros trabalhos de investigação. Nesta tese haverá que limitar à partida o âmbito do trabalho, pelo que abordar-se-á, essencialmente, a questão dos sistemas de avaliação de qualidade, através de uma análise comparativa destes processos em Portugal e no Brasil. É evidente que o efeito dos fenômenos acima referidos difere no tempo, de país para país. É igualmente reconhecido que esses efeitos são

também diferentes nos seus detalhes, na forma de reação das instituições e nas soluções governamentais, uma vez que dependem fortemente das características das sociedades, do seu grau de desenvolvimento, da cultura nacional e da própria área econômica e política onde cada país está inserido. Porém, se os detalhes são diversos, as tendências gerais da evolução dos sistemas de ensino superior são comuns, ressalvado o desfasamento temporal com que ocorrem.

Nesta tese parte-se de uma evolução comum a muitos sistemas de ensino superior: a criação de sistemas de avaliação da qualidade. Uma análise comparativa dos dois estudos de caso selecionados, o Brasil e Portugal, mostra que os dois sistemas são extremamente diversos, nas formas de implementação, nos objetivos, nos critérios, nos mecanismos de avaliação. Esta análise comparativa vem proporcionar um “olhar” para duas realidades distintas e a procura nos seus processos das informações, dos significados, das experiências, das dicas e dos pontos de vista (Bogdan e Biklen, 1994). A análise comparativa possibilita uma melhor compreensão da realidade de ambos os países, através do contraste entre os caminhos seguidos e as soluções adotadas. Desta análise resulta, afinal, a questão central deste estudo:

### **O que influenciou o desenvolvimento dos processos de avaliação do ensino superior no Brasil e em Portugal?**

No caso de Portugal, o Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP) conseguiu negociar com o governo um sistema de avaliação que traduz, no essencial, a sua proposta. Pelo contrário, no Brasil, o sistema inicialmente proposto pelo Conselho de Reitores das Universidades

Brasileiras (CRUB), o PAIUB, levou a um beco sem saída e o governo acabou por impor o seu próprio sistema, perante os protestos e a desconfiança das universidades. O que explica este comportamento diametralmente oposto que se verifica nos dois casos? Esta é, no essencial, a questão a abordar nesta tese e a que procuraremos dar uma resposta.

Para responder à pergunta central do estudo foram elaborados alguns pressupostos<sup>4</sup> que pretendem explicar os comportamentos diversos, ou mesmo opostos, verificados nos dois países. Estes pressupostos resultaram de uma escolha que teve por base as informações e as pistas resultantes da pesquisa bibliográfica efetuada mas assentou, principalmente, a perspectiva indutiva (Bogdan e Biklen, 1994) que foi sendo construída à medida que os dados foram recolhidos e agrupados durante a realização deste trabalho. Os pressupostos são os seguintes:

- as formas de regulação dos sistemas educativos do ensino superior;
- o grau de autonomia desenvolvido pelas instituições;
- o comportamento dos Conselhos de Reitores das Universidades e o grau de confiança desenvolvido entre estes e o governo;
- a atuação do mercado (quase-mercado) e das zonas económicas (Mercosul e União Européia).

Estes pressupostos serão analisados tendo por base uma investigação empírica de natureza qualitativa, para o que se delineou uma metodologia adequada que se descreve em seguida com algum detalhe.

---

<sup>4</sup> Utilizou-se o termo "Pressuposto" que se identifica melhor com uma investigação empírica de natureza qualitativa, em substituição do termo "Hipótese" que possui uma conotação mais formal com uma abordagem quantitativa (Minayo, 1996).

- **Metodologia**

**Os investigadores qualitativos estabelecem estratégias e procedimentos que lhes permitam tomar em consideração as experiências do ponto de vista do informador. O processo de condução da investigação qualitativa reflecte uma espécie de diálogo entre os investigadores e os respectivos sujeitos, dado estes não serem abordados por aqueles de uma forma neutra.**

Bodgan e Biklen (1994)

Na primeira parte do trabalho, foi realizada uma revisão bibliográfica sobre os temas centrais do estudo: autonomia, qualidade, avaliação, mercado, entidades representativas de poder intermediário e organizações internacionais, onde foram enfatizadas as zonas económicas (Mercosul e União Europeia), com o objetivo de ter uma ideia do conhecimento destes temas e das questões mais importantes que se colocam nesta área de investigação (Bell, 1997). Além disto, realizou-se uma análise documental de todas as atas das reuniões do Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP) e do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), principalmente das que abordaram centralmente os temas autonomia e avaliação. Foram ainda analisados os vários documentos provenientes de alguns órgãos que atuam, principalmente, no vetor político do ensino superior brasileiro, tais como: ANDIFES (Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior) e ANDES (Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior). Analisaram-se, igualmente, documentos oficiais de ambos os países relativos aos temas, tais como: leis, pareceres, decretos-lei, protocolos, portarias, despachos, discursos e outros.

Esta recolha constituiu uma fonte de pesquisa primária, no sentido de estes tipos de fontes se caracterizarem por serem "...aquelas que surgem



durante o período de investigação”, e secundária, por serem “...as interpretações dos acontecimentos desse período baseadas nas fontes primárias” (Duffy, 1997:91), que foram, na maioria, de ordem nacional, embora tenha havido algum material de fonte local, o que vai ao encontro da recomendação de Duffy (1997:93), de que: “A pesquisa documental poderá ter de abranger tanto fontes nacionais como locais.” Em relação às fontes primárias e secundárias, o próprio autor reconhece que a distinção entre elas é complicada devido a certos documentos serem primários, segundo um ponto de vista, e secundários, de acordo com outro. De qualquer forma, neste estudo, a recolha realizada foi analisada sob estes dois aspectos, tendo em conta esta dicotomia que se apresentou durante as análises.

Outro aspecto importante da recolha de dados constituiu, a segunda parte do trabalho e baseou-se em entrevistas semiestruturadas de atores relevantes dos dois países, que compuseram grupos, tendo sido divididos em duas fases. Conforme afirmam Bogdan e Biklen (1994:134):

Em investigação qualitativa, as entrevistas podem ser utilizadas de duas formas. Podem constituir a estratégia dominante para a recolha de dados ou podem ser utilizadas em conjunto com a observação participante, análise de documentos e outras técnicas. Em todas estas situações, a entrevista é utilizada para recolher dados descritivos na linguagem do próprio sujeito, permitindo ao investigador desenvolver intuitivamente uma ideia sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspectos do mundo.

Neste estudo, as entrevistas, apesar de terem também complementado os dados obtidos nas análises dos vários documentos, caracterizaram-se por serem o principal instrumento para a recolha dos dados em relação ao desenvolvimento dos processos de autonomia e avaliação de ambos os países.

Nesta perspectiva, as entrevistas atuaram como um instrumento facilitador do acesso às informações que não constavam nem em documentos nem em bibliografias que tratavam o assunto, ou, ainda, como um instrumento para aprofundar dados existentes, principalmente no que se refere à participação do ambiente acadêmico, que era um dos grandes interesses do estudo. Neste sentido, Minayo (1996:99) diz que: “Instrumento para orientar uma *conversa com finalidade* que é a entrevista, ele deve ser o facilitador de abertura, de ampliação e de aprofundamento da comunicação.” Além disto, a entrevista constitui um instrumento privilegiado de coleta de informações e, segundo esta mesma autora (:109-110):

O que torna a entrevista instrumento privilegiado de coleta de informações para as ciências sociais é a possibilidade de a fala ser reveladora de condições estruturais, de sistemas de valores, normas e símbolos (sendo ela mesma um deles) e, ao mesmo tempo, ter a magia de transmitir, através de um porta-voz, as representações de grupos determinados, em condições históricas, sócioeconômicas e culturais específicas.

Dentro desta sistematização, as entrevistas realizadas foram caracterizadas pela modalidade semiestruturada. Ela é uma das divisões do tipo de estrutura que pode ter uma entrevista e caracteriza-se por combinar questões estruturadas e abertas, onde o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema proposto, sem respostas ou condições prefixadas pelo pesquisador (Minayo, 1996). Acrescenta-se, ainda, que este tipo de entrevista é usado para obter pormenores de situações que o investigador não presenciou (Burgess, 1997) ou, neste caso específico, que ocorreram na história da evolução do tema do estudo, sendo necessários detalhes e aprofundamentos que não constam nos documentos publicados.

Salienta-se, ainda, que a ênfase dada às entrevistas tem por objetivo compreender melhor tanto o comportamento dos atores entrevistados, como as suas experiências relatadas, e, ainda, tentar compreender os processos mediante os quais estes atores construíram os seus significados. Dentro desta perspectiva, as entrevistas constituíram dados empíricos essenciais para a compreensão dos processos que o trabalho abordou. Bogdan e Biklen (1994) reforçam esta perspectiva quando discutem o objetivo da investigação qualitativa e afirmam que os investigadores qualitativos:

Recorrem à observação empírica, por considerarem que é em função de instâncias concretas do comportamento humano que se pode reflectir com maior clareza e profundidade sobre a condição humana.

Evidencia-se, portanto, que, com o uso das análises de documentos variados, com a realização das entrevistas e com a revisão bibliográfica, foi utilizado o sistema de estratégias múltiplas. Este sistema, que tem como objetivo principal verificar a fiabilidade dos dados utilizados, baseia-se na questão de que nenhum método individual poderá, por si só, captar a verdade da situação (Burgess, 1997), e é também neste sentido que o sistema foi aqui desenvolvido<sup>4</sup>.

Em relação à organização das entrevistas, estas foram realizadas em duas fases. A primeira delas foi constituída por atores de duas faculdades de uma universidade de cada país, sendo eles alunos, professores, funcionários e sindicalistas<sup>5</sup>. Estas entrevistas totalizaram o número de trinta e cinco (35), sendo que vinte e uma (21) foram realizadas no Brasil e quatorze (14) em Portugal. Esta diferença deve-se à estrutura organizativa das instituições, tendo

---

<sup>4</sup> Este sistema é também chamado de "triangulação" definindo-se como sendo a aplicação e a combinação de várias metodologias de investigação no estudo de um mesmo fenómeno (Denzin, N. K., 1990).

<sup>5</sup> Em Portugal, as entrevistas foram realizadas na Faculdade de Psicologia e de Ciências de Educação e na Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto. No Brasil, as entrevistas tiveram lugar na Faculdade de

em conta que era de todo o interesse entrevistar professores que estivessem ocupando cargos de chefia nas faculdades envolvidas.

A segunda fase envolveu ministros da educação, representantes do governo, membros dos Conselhos de Reitores e dos Conselhos Nacionais de Educação e de Avaliação, atores do processo de avaliação e outros intervenientes relevantes. As entrevistas realizadas com os grupos desta fase totalizaram vinte e três (23), divididas da seguinte forma: treze (13) em Portugal e dez (10) no Brasil. O total geral das entrevistas alcançou o número de cinquenta e oito (58), salientando-se que a identificação de todos estes atores se encontra no capítulo quatro, momento em que se realizaram as análises das entrevistas.

Procurou-se, na seleção destes intervenientes, informantes que tivessem conhecimentos acerca do tema do estudo e com estatutos diversificados, desde os integrantes das instituições universitárias referenciadas aos demais membros entrevistados que provieram de órgãos intermediários e do próprio governo de cada país. Estes informantes são denominados de informantes privilegiados (Burgess, 1997), possuidores de uma diversidade de vantagens no sentido de ensinarem coisas diferentes, demonstrarem visões culturais diversas, enfim, mostrarem visões diferenciadas sobre o mesmo assunto, o que enriquece os dados no seu conjunto.

O que determinou, basicamente, o tipo de questões que constituiu cada entrevista foram as análises das atas dos dois Conselhos de Reitores (CRUP e CRUB). Mas, além disto, o conhecimento do processo evolutivo dos dois países nos temas de autonomia e de avaliação também foi um ponto determinante. Neste sentido, as entrevistas foram constituídas em

conformidade com os interesses, os objetivos e os postos hierárquicos dos integrantes dos grupos e, devido a esta razão, o processo resultou na existência de vários tipos de entrevistas divididas conforme o interesse do estudo. Para os entrevistados pertencentes à primeira fase, as perguntas foram iguais em ambos os países, considerando que os temas que compuseram as entrevistas eram de caráter geral, e, mesmo quando se relacionavam com a situação de cada país, não foi necessário alterar as questões.

No entanto, para os integrantes da segunda fase, a dinâmica constituiu-se de forma diferenciada. Para o grupo dos antigos reitores entrevistados em Portugal, as questões visavam buscar detalhes e confirmações de como os processos de autonomia e avaliação se desenvolveram no país. Para os ex-ministros da educação, foi realizada uma entrevista para cada um deles porque se tinha a intenção de elaborar questões acerca dos seus mandatos. Neste sentido, embora com a preocupação de obter informações sobre os temas autonomia e avaliação, as questões foram direcionadas para o período em que exerceram as suas funções no Ministério da Educação. Além disto, as questões foram fundamentadas no viés político que caracteriza a atuação destes membros no ambiente do ensino superior. Como acréscimo, foram elaboradas entrevistas diferenciadas para o Presidente do Conselho Nacional de Avaliação e para um outro ator do quadro da avaliação do país. Em resumo, em Portugal, houve uma entrevista uniforme para todos os membros do CRUP, uma para cada ministro da educação, uma para o Presidente do CNAVES e uma para um outro professor que atuou efetivamente no desenvolvimento do processo de avaliação no país. No entanto, é importante salientar que, apesar de estas entrevistas terem sido diferenciadas, os temas centrais foram sempre os mesmos, ou seja, autonomia e avaliação.

No caso brasileiro, foi elaborada uma mesma entrevista para os membros do CRUB, inclusive para o Presidente e para uma interveniente que compôs este grupo. Com o objetivo de obter informações de integrantes do outro lado, ou seja, do lado do governo, realizou-se uma entrevista específica para o atual Ministro da Educação e outra para os outros dois membros pertencentes do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais do Ministério da Educação (INEP/MEC), órgão responsável pela execução e coordenação do sistema de avaliação do país. Acrescenta-se, ainda, que, entre estes atuais e antigos membros do CRUB, havia reitores atuais e professores que, além de terem sido reitores e/ou presidentes do Conselho, foram atores que participaram em vários movimentos do país em relação aos temas do estudo e tiveram cargos administrativos no governo, tais como: Secretário do Ensino Superior, Conselheiro e Presidente do Conselho Nacional de Educação e Presidente da ANDIFES.

Em ambos os países, durante a realização das entrevistas, o “relacionamento entre o entrevistador e os entrevistados” teve vários aspectos que definiram a condução das entrevistas. Para que este relacionamento ocorra da melhor forma possível, é necessária uma interação entre o pesquisador e os atores que serão entrevistados. Há muitas componentes que participam e interferem neste relacionamento que envolvem aspectos de ordem cultural, social, relações de poder, diferença de idade, de sexo (Burgess, 1997), e, neste sentido, é importante que a entrevista não seja simplesmente um trabalho de coleta de dados, mas sim uma situação de interação, que permita que as informações dadas pelos sujeitos possam ser profundamente afetadas pela natureza das suas relações com o entrevistador (Minayo:1996).

Com os atores dos grupos da segunda fase, foi necessário utilizar a técnica do “quebra-gelo” freqüentemente. Esta forma de atuação utiliza-se quando é necessário modificar aquele ambiente inicial da entrevista onde as desconfianças e as incertezas preponderam sobre qualquer outro aspecto. Sabe-se da impossibilidade de controlar a relação entre o investigador e o investigado; no entanto, é importante desenvolver um clima de confiança no momento da realização das entrevistas (Burgess, 1997). Minayo (1996:125) afirma que “quebrar o gelo” tem como objetivo obter uma resposta do entrevistado “...sobre a sua disponibilidade de dar informações e de criar um clima o mais possível descontraído e de conversa.” Confirmando esta posição, Bogdan e Biklen (1994) evidenciam que grande parte do trabalho envolve a construção de uma relação entre o investigador e o sujeito para passarem a conhecer-se e o investigador pôr o sujeito à vontade, e, para isto, há situações em que é necessário “quebrar o gelo”, tendo em consideração que, em muitos casos, o entrevistador e o sujeito não se conhecem até ao momento da entrevista. Ruquoy (1997:111) caracteriza esta fase como um momento-chave da entrevista, chamando-o de “os preliminares”. A autora enfatiza que: “Antes de começar a entrevista, o entrevistador deve pôr o interlocutor à vontade e vencer as suas últimas apreensões.” Acrescenta, ainda, que: “Globalmente, trata-se de agir de modo a que o entrevistado se sinta associado à investigação e compreenda que o seu ponto de vista é importante.”

Neste estudo, aconteceram muitos casos interessantes, em ambos os países, ligados a esta questão do relacionamento entre o entrevistador e os entrevistados. Especificamente em Portugal, conforme já evidenciado, foram realizadas entrevistas com antigos reitores de universidades e, também, com antigos ministros da educação. Ressalta-se que vários destes atores, embora já

tenham ocupado cargos no passado, continuam a desenvolver papéis importantes dentro do ambiente do ensino superior do país. Além disto, foram realizadas entrevistas com atores que desempenham papéis atuais no sistema. Nesta perspectiva, apesar de todas as entrevistas terem sido marcadas antecipadamente e através de um ator reconhecido no meio<sup>6</sup>, o primeiro contato foi sempre acompanhado de desconfianças. Em todos os encontros, antes de começar a entrevista propriamente dita, foi desenvolvida uma conversa informal, que compreendeu, basicamente, a explicação do trabalho em curso e os critérios utilizados na escolha daquele entrevistado. Porém, houve uma outra componente importante e que auxiliou nesta prática da “quebra do gelo”, que foi o fato de a entrevistadora ser brasileira e estar morando, durante o transcorrer do trabalho, em Portugal. Como muitos dos entrevistados tinham contatos ou experiências com o Brasil, de caráter profissional ou pessoal, e, ainda, devido à simpatia que a maioria deles nutre pelo país, foram desenvolvidas várias conversas que facilitaram a aproximação necessária para dar início às entrevistas.

No Brasil, o fato de a entrevistadora, apesar de ser brasileira, não estar residindo no momento da realização das entrevistas no país, parece ter dado aos entrevistados uma maior liberdade para abordar algumas questões consideradas melindrosas. Outro fator importante foi a questão de esta pertencer a uma universidade federal reconhecida no país (Universidade Federal do Rio Grande do Sul) e estar realizando um curso de doutoramento no exterior, numa universidade igualmente reconhecida (Universidade do Porto), o que, tanto num aspecto como noutro, conduziu a uma credibilidade. Além disto, os contatos preliminares foram sempre realizados por pessoas conhecidas

---

<sup>6</sup> Aproveito o ensejo para reconhecer que um dos orientadores deste trabalho teve uma participação ativa e importante neste processo de contatos e marcação de entrevistas.



no ambiente do ensino superior, o que facilitou, sobremaneira, a primeira abordagem. Seguindo este quadro apresentado em ambos os casos em estudo, parece ter sido importante considerar as características pessoais da entrevistadora, conforme recomendações feitas por alguns autores (Bogdan e Biklen, 1994, e Burgess, 1997) de que o entrevistador que conduz entrevistas no terreno deve ponderar em que medida é que as suas características pessoais irão influenciar na prática da entrevista. Além disto, lembrem que, numa entrevista, há a dúvida se persuadimos ou seduzimos as pessoas a falarem de si próprias e das suas vidas.

Dentro desta perspectiva, salienta-se que, neste estudo, tanto num país como noutro, todos estes aspectos influenciaram na primeira abordagem e na própria realização das entrevistas. Evidencia-se ainda neste ponto que, em vários casos, tendo em consideração que muitas perguntas conduziam a períodos da vida dos entrevistados em que tiveram um protagonismo importante no desenvolvimento das ações a que se estavam a referir, este aspecto proporcionou a descontração do ambiente, e, como consequência, ocorreram abordagens mais aprofundadas do que se esperava, havendo, inclusive, entrevistas que se prolongaram muito além do tempo previamente estabelecido. Neste ponto, deseja-se ainda salientar que as entrevistas contribuíram não somente para complementar as informações provindas das fontes documentais, conforme se abordou anteriormente, como constituíram um instrumento exemplar que trouxe questões novas, e muitas vezes inesperadas, para o trabalho. Ressalta-se, contudo, que, de outra forma, como, por exemplo, através de uma investigação quantitativa, não teria sido possível atingir este limiar de informações obtidas no estudo.

Em relação à escolha dos entrevistados, salienta-se que foi realizada com base em critérios de importância dos papéis desenvolvidos por estes. Dentro do propósito de que os critérios que determinam o valor da amostra de um estudo qualitativo dependem da adequação aos objetivos da investigação, e tendo como princípio a diversificação das pessoas interrogadas de forma a garantir que nenhuma situação importante seja esquecida (Ruquoy, 1997), as entrevistas foram realizadas com atores provenientes de diferentes setores. Para melhor esclarecer, evidencia-se que, como um dos pressupostos do estudo envolvia a forma de participação dos Conselhos de Reitores de ambos os países, era de suma importância entrevistar membros, antigos e atuais, destes Conselhos. Além disto, tendo em conta que este pressuposto envolvia também o relacionamento desenvolvido entre estes Conselhos e o governo, a importância de entrevistar governantes, também antigos e atuais, foi sentida. Mais relacionado com os atores pertencentes aos grupos da primeira fase (alunos, professores, funcionários e sindicalistas), o interesse esteve voltado para a obtenção de informações e posições de atores que exercessem as suas funções nas instituições de ensino superior, tornando importante obter estas visões internas. Além disto, os demais pressupostos, que envolveram a questão do grau de autonomia desenvolvido pelas instituições, as formas de regulação dos sistemas de ensino superior; e a participação do mercado e das zonas econômicas, exigiram que atores, pertencentes às várias localizações dentro do ambiente do ensino superior – instituições, Conselhos como órgãos intermediários e governo – fossem entrevistados.

Neste sentido, tendo em conta a heterogeneidade do público, e estabelecendo a relação de que quanto mais heterogênea for a população de referência, maior será o número de indivíduos a interrogar (Ruquoy, 1997), o

total de entrevistados alcançou o número de cinquenta e oito (58), conforme explicitado anteriormente.

Como continuidade desta dinâmica das entrevistas, gravadas após o consentimento de cada entrevistado em questão, as transcrições foram executadas o mais rápido possível após o seu término. Esta prática tinha a intenção de não “perder” detalhes importantes fornecidos nas entrevistas e que foram julgados como importantes para o estudo (Burgess, 1997). Segundo Bogdan e Biklen (1994:136), as entrevistas costumam “...produzir uma riqueza de dados, recheados de palavras que revelam as perspectivas dos respondentes.” Reforçam ainda que as transcrições são repletas de detalhes e de exemplos que devem ser bem utilizados. Este estudo, apesar de o trabalho de transcrição ter sido pesado e moroso (Burgess, 1997), demonstrou realmente a riqueza de informações e detalhes que foi possível retirar-se das entrevistas. No entanto, apesar deste resultado, houve entrevistas mais interessantes que outras, mas, entretanto, todas foram utilizadas e auxiliaram de alguma maneira. Bogdan e Biklen (1994:136) salientam:

Embora se possa aprender mais com umas entrevistas do que com outras, e, embora não se possa usufruir da mesma intensidade com todas as pessoas entrevistadas, mesmo uma má entrevista pode proporcionar informação útil.

Acrescenta-se que houve vezes em que algumas das entrevistas revelaram ser confusas e difíceis de serem entendidas, no entanto, com a solicitação de alguns esclarecimentos e repetições das idéias apresentadas, foi possível compreender e tirar proveito dos dados aí fornecidos. Utilizando as recomendações dos mesmo autores acima referenciados, foi necessário ter paciência e, ainda, desenvolver um papel de detetive, para reunir as partes das

conversas, das histórias pessoais e das experiências manifestadas, para tentar compreender a perspectiva pessoal do entrevistado em causa (:139).

Conforme foi possível verificar, esta investigação foi realizada com uma forte base nos dados empíricos adquiridos através das entrevistas efetuadas e dentro das orientações de uma investigação qualitativa. Este procedimento teve como pilar duas questões básicas. A primeira delas está relacionada com as críticas, que comumente são feitas, de que muitas das investigações realizadas em ciências da educação e em ciências sociais se baseiam em teorias e em conceitos de tal forma fortes e rígidos, que a própria credibilidade da investigação assenta na utilização bem sucedida destas teorias e conceitos (Burgess, 1997). Também, devido à utilização de uma linguagem específica e de difícil compreensão, os resultados não ganham a visibilidade necessária. A segunda questão complementa a primeira, no sentido de que a investigação foi realizada no terreno e, desta forma, procurou proporcionar benefícios e contributos reais à área das ciências da educação. Nesta perspectiva, conforme ressalta Burgess (1997), apesar de todos os cuidados e tendo objetivos bem definidos, podem surgir lacunas na investigação; no entanto, estas lacunas poderão dar origem a novas questões que suscitarão eventualmente novas pesquisas. Por isto, certamente, esta investigação, apesar dos cuidados dispensados relacionados com as questões acima explanadas, com certeza deixará lacunas abertas, possibilitando a continuação de uma nova investigação pela própria investigadora ou por outros cujo interesse seja despertado pelo tema.

## CAPÍTULO 1

### **Autonomia: uma condição essencial das instituições de ensino superior?**

**O conceito da autonomia da universidade confunde-se com a própria razão de ser da instituição universitária.**

Antonio Martins Filho (1980)

**A autonomia só se justifica como uma forma adicional de comprometer - e não de isolar - a universidade com a sociedade.**

Cristovam Buarque (1994)

#### • **Introdução**

Autonomia, na sua abordagem etimológica e baseada na origem grega - *autonomos* (*auto* significa ele próprio e *nomos*, lei) significa aquele que se governa pelas suas próprias leis. Num significado cotidiano, é a capacidade de um indivíduo ou de um grupo de determinar ele próprio o seu modo de organização e as regras às quais se submete (Dicionário Prático de Filosofia, 1994).

No entanto, quando se aplica este conceito a instituições e, mais especificamente, a instituições de ensino superior, o grau em que a autonomia é aplicada e desenvolvida depende de vários aspectos, nomeadamente da sua condição jurídica, ou seja, se é pública ou privada<sup>1</sup>.

Num primeiro momento, será abordado o próprio conceito de autonomia, localizada no âmbito do ensino superior, com a finalidade de se obter uma noção mais concreta do seu significado. Com este propósito, defende-se que a utilização da autonomia não pode situar-se em posições extremas: nem se pode caracterizar por uma liberdade total, sem limites e

---

<sup>1</sup> Nesta categoria inserem-se as entidades de ensino superior particulares, confessionais, comunitárias e cooperativas.

responsabilidades, ou seja, por uma independência total; nem por uma situação que esteja minada por tantos cerceamentos que tornem impossível o seu desenvolvimento.

A seguir, será referido o movimento que foi desenvolvido na procura de uma autonomia maior, ou na luta pela sua manutenção, o que tem sido uma atividade e uma preocupação permanentes no meio acadêmico do ensino superior. A trajetória histórica percorrida pelas instituições, desde a sua criação, ilustra bem este esforço contínuo e ajuda a compreender os objetivos considerados cruciais para o cumprimento das finalidades e dos propósitos da autonomia. Em particular, será dado relevo a um período mais recente do desenvolvimento do ensino superior e da autonomia, conhecido como a “passagem do sistema de controle pelo Estado para o sistema de supervisão por parte do Estado”.

Nesta transição, as instituições de ensino superior e, de forma mais relevante, as instituições públicas - sem esquecer totalmente as instituições privadas, sobre as quais também atua a legislação estatal – passam de um regime extremamente centralizador e controlador por parte do Estado para um relacionamento mais aberto, com transferência para as instituições dos atos de gestão corrente. Desta forma, o Estado propicia às instituições uma atuação mais liberta de regulamentos estranguladores, através da concessão de uma autonomia mais ampla.

No que diz respeito aos diferentes atores que de uma forma ou de outra, participam e atuam no processo, para além das próprias instituições de ensino superior, há outros atores envolvidos e que desempenham diferentes papéis conforme a sua concepção. Os atores aqui abordados serão o governo e

o Estado<sup>2</sup> (sendo este visto também como agente financiador), o mercado, as entidades representativas e as organizações internacionais que, com a sua atuação, contribuem para a internacionalização do sistema em causa.

Neste grupo de atores, as instituições de ensino superior são uma das peças mais interessadas, considerando-se que é nelas que se concentra o desenvolvimento das atividades, das políticas e das estratégias de ação, as quais dependem diretamente do grau de autonomia que a instituição obtêm ou que lhe é concedido.

O segundo ator, o Estado, será analisado na perspectiva de verificar a sua atuação como um agente facilitador ou não do desenvolvimento da autonomia das instituições de ensino superior. Esta relação refere-se às possibilidades ou obstáculos que provêm da parte do Estado, através de políticas educativas que possam vir a auxiliar ou a colocar cada vez mais empecilhos à autonomia institucional, prejudicando, assim, em última análise, os esforços do ensino superior no sentido da qualidade.

O terceiro ator que participa neste quadro é o mercado. A sua importância varia de país para país, desde uma participação com um potencial mais decisivo, como é o caso dos Estados Unidos, até uma participação mais amena, ou mesmo meramente retórica, como é o caso da generalidade dos países europeus. Além disto, no contexto do ensino superior, é possível referir que há diversos mercados e não um mercado único mas, um mercado de alunos, um mercado de empregadores, um mercado de ensino, um mercado de investigação (Dill:1997). Alguns autores referem, por exemplo, os mercados anterior e posterior. O mercado anterior consiste no contingente de alunos que

---

<sup>2</sup> Afonso (1998:135) salienta que "...Estado não é sinónimo de governo, embora seja a representação social mais frequente" e acrescenta a afirmação de Roger Dale, quando diz que "Reduzir o Estado aos órgãos que compõem o Governo...é reduzir o todo ao que pode ser considerado, tão só, a sua parte mais ativa e visível".

se preparam para entrar no ensino superior, e o posterior é o mercado que está à espera destes alunos formados, podendo ambos os mercados vir a influenciar o processo interno das instituições do ensino superior.

Por seu lado, as entidades representativas desenvolvem ou deveriam desenvolver, neste contexto, uma atividade de intermediação entre o Estado e as instituições. Esta intermediação deve ser feita de forma a proporcionar uma melhor relação entre eles e a procurar alcançar, através de negociações políticas, as metas e as aspirações almejadas pelas instituições de ensino superior. Vale a pena salientar que, apesar do Estado não ser o mantenedor direto das instituições privadas, é importante que estas também se mobilizem em entidades representativas para poderem, juntamente com as demais instituições públicas, alcançar uma influência política no âmbito do sistema de ensino que ultrapassa as que resultam de uma simples relação de sobrevivência individual.

O último ator aqui abordado é designado por órgãos internacionais (FMI, Banco Mundial, OCDE e UNESCO), os quais são, em muitos casos, os responsáveis pela imposição, às instituições de ensino superior, de políticas de caráter internacional. Estes organismos, que em diversos casos têm a relevância adicional de serem, também, entidades financiadoras, podem atuar como agentes de políticas educativas bem definidas devido ao seu enorme peso internacional, que se faz sentir de forma mais evidente nos países em desenvolvimento ou beneficiários de empréstimos internacionais. Estes órgãos podem não só ter uma grande influência no desenvolvimento mais amplo de políticas ao nível regional, como auxiliar no desenvolvimento do sistema nacional de ensino e ainda fomentar a cooperação intergovernamental.



Com todos estes aspectos e atores influenciando e atuando de diferentes formas no meio universitário, a autonomia funciona em dois sentidos e inter-relaciona-se com a qualidade. Num sentido, a autonomia atua como um requisito essencial para o desenvolvimento das atividades das instituições com qualidade, e noutro, age como sendo uma consequência da qualidade desenvolvida internamente<sup>3</sup>. Neste movimento, autonomia e qualidade interagem, de forma a constituir um ciclo de realimentação simultânea. Ou seja, depois do ciclo iniciado pela autonomia, uma acaba por depender da outra para poder desenvolver as atividades da instituição de ensino superior de forma adequada, eficaz e com qualidade.

- **Autonomia Universitária - O Conceito**

A reivindicação da autonomia - direito de governar-se livremente – sempre se caracterizou como uma aspiração permanente da universidade, porém, sempre negada pela contradição, aparentemente, irreduzível entre a vontade de ser livre e a dependência do poder estatal financiador (Ribeiro, 1996). Darcy Ribeiro salienta que, apesar deste processo de concessão da autonomia se ter iniciado recentemente no Brasil, esta ambição sempre esteve presente na vida acadêmica e administrativa das instituições de ensino superior. No entanto, como as instituições públicas de ensino superior estão muito ligadas ao aparelho do Estado, do qual dependem para a sua sobrevivência, nomeadamente através da concessão de transferências do orçamento de Estado, é muito difícil dar sentido a uma autonomia com suficiente latitude.

---

<sup>3</sup>Antonio Colaço Martins, no seu artigo intitulado "Qualidade: requisito para o Exercício da Autonomia na Universidade"(1996), afirma que "...a qualidade apresenta-se como um meio necessário e suficiente para que a instituição seja capaz de autogerir-se. . . para que ela goze de autonomia." Ele considera que quanto mais a instituição demonstrar que está realizando as suas atividades com qualidade, maior será a possibilidade de gozar e de manter a sua autonomia.

O conceito de autonomia no ensino superior possui uma visão externa e uma interna. A visão externa corresponde à autonomia “atribuída” pelo Estado às instituições de ensino superior como uma componente das políticas educativas e de gestão, ao passo que a visão interna se caracteriza pelo desafio que as instituições enfrentam para desenvolverem as suas atividades em interação com a comunidade, mas de uma forma autônoma e sem uma participação forte do Estado. Portanto, de um lado temos uma abordagem externa, vinculada à regulação, e que se desenvolve com base no gerencialismo; do outro lado, uma abordagem interna, ligada à emancipação, e direcionada para uma reflexão interna da instituição como parte de um processo dinâmico de desenvolvimento institucional.

O conceito de autonomia, tal como é definido por Cândido dos Santos(1997), está ligado à transferência por parte do Estado e/ou do poder central de certos poderes de decisão para um corpo social que, neste caso, será a universidade, a qual passa a poder decidir, por si própria, autodeterminando-se na medida da transferência de poderes e auto-regulando os seus interesses.

No entanto, Hodara (1987) chama a atenção para o fato de que a autonomia universitária consiste num poder exercido pela universidade, enquanto corporação de professores e alunos, em relação aos poderes do Estado, sendo que esta autonomia pode ser dividida em três dimensões: administrativa, financeira e acadêmica. Enfatiza ainda que, num sentido mais restrito, o conceito implica a capacidade de autogestão, embora considere que esta capacidade está limitada devido ao fato de ser hostil o ambiente sócio-político no qual está inserida a universidade.

Este autor acrescenta ainda que a autonomia não é exercida somente nas relações da universidade com os poderes do Estado. Ela é aplicada

também ao nível interno da instituição. E, neste último sentido, este mesmo autor considera que a autonomia envolve vários direitos: o direito de nomear pessoal docente e administrativo, independentemente dos poderes que não pertençam à entidade universitária; de selecionar os estudantes; de ter livre formulação de planos de estudo e de pesquisa; e de poder dispor das suas verbas, que entretanto provêm, na maioria dos casos, do orçamento nacional.

O parecer do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras reforça estas duas perspectivas: a de abranger a transferência do poder do Estado para as instituições de ensino superior e a de incluir uma componente interna no processo de autonomia, quando salienta que:

...a autonomia universitária é a faculdade que dispõe uma instituição de ensino superior de organizar-se juridicamente, mediante transferência de poder pelo Estado, que lhe assegura a competência decisória de se governar, fixando as suas regras internas, a partir das suas próprias normas e regulamentos (CRUB, 1996: 11-12).

Este mesmo Conselho, considerando o valor acrescido da autonomia universitária e acreditando que esta é a condição necessária para se implementar uma universidade de qualidade, comprometida com o social e o político, afirma que:

...a autonomia universitária plena, capaz de estabelecer um novo tipo de relação com o Estado, é a condição necessária para a consolidação de uma universidade responsável e participativa. (1996: 9)

Nesta relação estabelecida entre o Estado e as instituições, salienta-se a afirmação de G. Neave e Van Vught (1994: 294-295), segundo a qual, a dimensão da autonomia está relacionada com a Lei de Jadot. Esta lei estabelece que o grau de autonomia desfrutado pelas instituições é inversamente proporcional ao volume de definição de legislações nacionais.

Neste sentido, os autores salientam que quanto menor for a quantidade de leis, regulamentos, regimentos e demais formas de controle, maior será a autonomia de uma instituição de ensino superior.

Buarque, embora perfilhando a perspectiva de Hodara, manifestada anteriormente - de que o ambiente sócio-político universitário é hostil - e acrescentando, ainda, a existência de dificuldades em estabelecer negociações entre o Estado e as instituições, aposta, no entanto, na autonomia como uma forma de solução, afirmando que:

...Numa sociedade em crise, onde nem o mercado nem o Estado são capazes de definir as prioridades das suas instituições, só a autonomia destas permite um funcionamento eficiente enquanto se procura um novo caminho (1994: 166).

Além deste enfoque, este autor acredita que a autonomia é condição indispensável para um trabalho competente e que a universidade deve ser autônoma no dia-a-dia da sua atividade acadêmica. E conclui, enfatizando que a autonomia só se justifica como uma forma adicional de comprometer - e não de isolar - a universidade com a sociedade.

#### • Tipos de Autonomia

Podem identificar-se vários tipos de autonomia no ensino superior público. De uma forma geral, quando se fala hoje de autonomia, num primeiro momento, existe uma tendência para ser identificada com a noção de autonomia financeira, a qual parece ser o primeiro passo desencadeador e definidor da autonomia de uma instituição pública, como resultado da relação que envolve dois atores: o Estado e as instituições. Esta tendência é, possivelmente, o resultado da contradição já referida entre a vontade de ser livre e a dependência do poder estatal financiador.

Porém, a idéia de autonomia universitária ultrapassa em muito esta simples noção de autonomia financeira. É possível caracterizar diversas formas ou vertentes da autonomia, sendo corrente a seguinte classificação: autonomia didático-científica - exercício da liberdade na condução de políticas e concepções pedagógicas e de pesquisa; autonomia administrativa ou de gestão - capacidade de auto-regulação, envolvendo a escolha dos seus dirigentes e a administração dos seus recursos humanos, podendo ainda incluir a autonomia estatutária, quando esta não é considerada uma vertente separada, o mesmo podendo dizer-se em relação à autonomia disciplinar; e a autonomia de gestão financeira e patrimonial - competência na gestão de recursos financeiros e patrimoniais - (CRUB:1996 e Dicionário de Ciências Sociais:1987).

Portanto, a autonomia institucional completa envolve os níveis acadêmico, administrativo, financeiro e patrimonial, admitindo-se que esta possibilita uma administração e uma coordenação mais coesa, propiciando ao mesmo tempo, a obtenção de resultados mais positivos para o ensino superior, nos quais se incluem a melhoria da qualidade e uma maior capacidade de resposta às demandas da sociedade. Ver-se-á agora, detalhadamente, o significado das diversas autonomias.

### **Autonomia Didático-Científica**

A autonomia didático-científica das instituições de ensino superior é identificada com a possibilidade do seu corpo acadêmico poder gerir e planejar no âmbito do exercício da função didática, científica e pedagógica, no campo de ação das respectivas instituições.

No documento de 1996, do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, onde se expressa a posição do Conselho e se

elaboram alguns padrões de orientação, é explicitada qual seria a função desta autonomia:

A autonomia didático-científica é concebida como o exercício de liberdade na condução de políticas e concepções pedagógicas, em relação à produção, organização, sistematização e transmissão de conhecimentos, que deverá ser assegurada pelo poder que deve ter a universidade para fixar os seus objetivos pedagógicos, científicos, artísticos e culturais, no pleno exercício de todos os atos que lhe são inerentes como instituição de educação superior (:12).

ao passo que na Lei de Autonomia das Universidades Portuguesas se define autonomia científica como a capacidade de definir, programar e executar livremente a investigação e demais atividades científicas e culturais; e autonomia pedagógica como a faculdade de criação, suspensão e extinção de cursos, liberdade na elaboração dos planos de estudo e programas das disciplinas, definição dos métodos de ensino, escolha dos processos de avaliação de conhecimentos e ensaio de novas experiências pedagógicas.

De uma maneira geral, a autonomia didático-científica, na sua forma mais completa, indica a liberdade das instituições para:

- a) estabelecer seus objetivos, organizando o ensino, a pesquisa e a extensão sem quaisquer restrições doutrinárias;
- b) definir linhas de pesquisa;
- c) criar, organizar, modificar e extinguir cursos;
- d) elaborar o calendário escolar e o regime de trabalho didático;
- e) fixar critérios e normas de seleção, admissão, promoção e transferência de alunos; e
- f) outorgar graus, diplomas, certificados e outros títulos acadêmicos (Fávero, 1999, no prelo).

Apesar desta forma de autonomia parecer, em princípio, essencial às instituições que desenvolvem atividades de ensino superior, ela conhece restrições diversas de país para país. Por exemplo, é freqüente as universidades

de um dado país não terem autonomia para criar ou extinguir cursos, ou as normas de acesso dos alunos serem condicionadas por leis nacionais de caráter geral. Também acontece os currículos dos cursos serem controlados ou definidos centralmente, no todo ou em parte. Em alguns países, os graus e diplomas são outorgados pelo governo, como forma de lhes garantir validade em todo o território. Noutros, é um subsistema do ensino superior que vê condicionada a capacidade de outorgar diplomas, como acontecia, até há bem pouco tempo, com os politécnicos no Reino Unido. Finalmente, a forma como a investigação é financiada - com um crescente caráter competitivo na atribuição das verbas - ou a definição pelo Estado de áreas prioritárias de investigação (muitas vezes, com argumentos de interesse econômico e de desenvolvimento da sociedade), podem colocar restrições à plena liberdade científica.

É interessante observar que sempre foi mais fácil a garantia de autonomia individual dos académicos (a liberdade de ensinar como entenderem e o que entenderem) do que a autonomia institucional em matéria de ensino. Aliás, mesmo no período de controle pelo Estado e de vigência do Princípio de Homogeneidade Legal (Neave, van Vught, 1994), a autonomia académica individual era garantida.

Curiosamente, a atribuição de autonomia institucional, transferindo o poder de decisão sobre a área didático-científica para as instituições, ou seja, para uma sede de poder muito mais próxima dos académicos, pode interferir de forma mais ou menos significativa com a liberdade que estes gozavam nesta matéria.

### **Autonomia Administrativa ou de Gestão**

A autonomia administrativa localiza-se numa dimensão de carácter mais prático e técnico, e deve ser acompanhada pela autonomia estatutária, fundamental para a auto-organização da instituição. Ou seja, é a autonomia estatutária que, garantindo às instituições a capacidade para elaborarem os seus estatutos, normas e regulamentos, lhes faculta a capacidade de se auto-organizarem da forma que considerem mais adequada à plena realização da sua missão.

Quanto à autonomia administrativa ou de gestão (incluindo a estatutária), pode adotar-se a definição de Fávero (1999, no prelo), que considera que esta forma de autonomia engloba, essencialmente, três componentes:

- a)organizar-se internamente, estabelecendo as suas instâncias decisórias, na forma que lhes aprouver;
- b)elaborar e reformular os seus estatutos e regimentos;
- c)estabelecer o seu quadro de pessoal docente e técnico-administrativo, de acordo com o seu planeamento didático-científico.

Já na Lei de Autonomia das Universidades Portuguesas se garante a cada universidade o direito de elaborar os seus estatutos, com observância do disposto na Lei de Autonomia e demais legislação aplicável (autonomia estatutária), enquanto que se garante às universidades o exercício da autonomia administrativa no quadro da legislação geral aplicável, sendo dispensadas do visto prévio do Tribunal de Contas, exceto nos casos de recrutamento de pessoal com vínculo à função pública.

Dentro da perspectiva de inter-relação entre as diversas autonomias, esta autonomia encontra-se interligada com as demais e, principalmente, com a autonomia financeira, tendo em conta que os seus atos e



funções dependem, quase que na sua totalidade, de verbas disponíveis para a sua execução.

### **Autonomia de Gestão Financeira e Patrimonial**

Esta autonomia caracteriza-se pelo relacionamento financeiro que existe entre o órgão mantenedor e as instituições, através da distribuição do orçamento global e da garantia ou não da gratuidade do ensino superior público.

A autonomia financeira centraliza-se na competência da gestão de recursos financeiros oriundos não só do poder público, como também de entidades privadas, o que é fundamental para o desenvolvimento das instituições de ensino superior. A questão central é a do ponto de equilíbrio entre, por um lado, o governo - que é, em regra, o mantenedor ou financiador principal e, como tal, sente-se no direito (e dever, em nome dos contribuintes) de exigir que seja feita uma prestação de contas das verbas concedidas e, por outro lado, as instituições de ensino superior, que querem que o Estado continue a ser o mantenedor, porém, com um controle mais flexível sobre a utilização das verbas. Esta pretensão das instituições não é caracterizada por uma vontade de não prestarem contas, mas sim por uma vontade de poder organizar e administrar melhor os recursos, sem estarem sujeitas a tantas amarras e dificuldades emanadas pelo mantenedor. Esta questão fundamental não é de solução fácil, podendo mesmo afirmar-se, cinicamente, que a autonomia das instituições diminui à medida que as transferências do orçamento de Estado se afastam do zero.

Pode-se recorrer novamente a Fávero (1999, no prelo) que, em termos da realidade brasileira, caracteriza a autonomia financeira e patrimonial com base em cinco funções institucionais:

- a) outorgar competência à universidade para elaborar o seu orçamento e executar as suas despesas, a partir das suas unidades básicas, submetendo-as à aprovação dos colegiados superiores;
- b) receber os recursos que o Poder Público é obrigado (pelo menos até ao momento) a repassar-lhe para o pagamento de pessoal, despesas de capital e outros custeios;
- c) administrar os rendimentos próprios do seu património e deles dispor, na forma do seu estatuto;
- d) receber heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas;
- e) realizar contratos referentes a obras, compras, alienação ou concessão, de acordo com os procedimentos administrativos de licitação.

Ao passo que, na lei portuguesa, a autonomia financeira significa que:

...as universidades dispõem do seu património, sem outras limitações além das estabelecidas por lei, gerem livremente as verbas anuais que lhes são atribuídas nos orçamentos do Estado, têm a capacidade de transferir verbas entre as diferentes rubricas e capítulos orçamentais, elaboram os seus programas plurianuais, têm capacidade para obter receitas próprias, a gerir anualmente através de orçamentos privativos, conforme critérios por si estabelecidos, e podem arrendar directamente edifícios indispensáveis ao seu funcionamento (1988).

Conforme já referenciado anteriormente, a autonomia de gestão financeira e patrimonial é considerada como a forma central e mais importante de autonomia, sem a qual as restantes formas de autonomia carecem de sentido prático.

Todavia, mesmo se o objetivo é que as instituições de ensino superior públicas sejam portadoras de uma maior autonomia e que esta autonomia compreenda a totalidade das atividades por elas desenvolvidas, terá de haver o cuidado de não igualar ou equipar a autonomia com uma liberdade

sem limites, ou mesmo com a independência, tanto mais que é ainda fundamental garantir que este processo não resulte numa desresponsabilização da função do Estado perante estas instituições.

### **Alguns exemplos de autonomia**

Na Europa, nas duas últimas décadas e como consequência da alteração da relação entre as universidades e o Estado (resultante do movimento do modelo do controle pelo Estado para o modelo de supervisão pelo Estado) os governos da maioria dos países aprovaram leis e regulamentos que, em maior ou menor grau, concederam autonomia às instituições de ensino superior, no sentido de estas adquirirem maior liberdade para a gestão da sua vida corrente. Apresentar-se-ão alguns exemplos que confirmam esta transformação.

Assim, nos Países Baixos, o documento emanado pelo governo holandês, em 1985, com o nome de "Ensino Superior: Autonomia e Qualidade" (HOAK), foi a concretização de uma estratégia governamental que compreendia uma menor interferência do governo no ambiente do ensino superior e uma maior autonomia universitária e liberdade de programação, desde que a qualidade pudesse ser garantida nas instituições responsáveis pelo ensino superior. A proposta do governo baseava-se, simultaneamente, na autonomia e na qualidade do ensino superior holandês, mas, do ponto de vista do governo, isto só seria possível e operacional com o comprometimento, por parte das instituições de ensino superior, de realizarem uma prestação de contas à sociedade, mais especificamente a ele próprio, o governo.

Esta filosofia tinha como meta aumentar substancialmente a autonomia das instituições, abolindo a regulação centralizada, mas criando, em contrapartida, um sistema de controle de qualidade *a posteriori*. Ao mesmo

tempo, as instituições foram “convidadas” para operar mais em conformidade com as demandas do mercado e mais profissionalmente. Ou seja, as instituições ficaram livres para determinar os conteúdos dos programas de ensino (com o abandono do Princípio da Homogeneidade Legal) e destinarem a atividade de investigação, na perspectiva de se adaptarem de uma forma mais eficiente e individualizada às mudanças da demanda por parte da sociedade. Como complemento desta autonomia abrangente, as instituições deveriam ser capazes de desenvolver um sistema de informações qualitativas e quantitativas, que serviriam de base aos seus sistemas de auto-regulação<sup>4</sup>.

Em Portugal, a lei da Autonomia das Universidades (Lei n.º 108 de 24 de Setembro de 1988) foi o resultado de um processo iniciado em 1982 pelo Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP), que, após longas e complexas negociações de âmbito académico e político, culminou na aprovação da Lei, por unanimidade, na Assembléia da República. Na ocasião, este ato foi considerado extremamente importante e fortalecedor do meio académico universitário. As universidades obtiveram autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa, financeira e disciplinar, e, além disto, esta lei instituiu uma assembleia universitária para discutir e aprovar os estatutos da universidade e eleger e destituir o reitor, sem nenhuma intervenção governamental. Foi possível, também, que as universidades públicas, a partir deste momento, criassem, suspendessem ou cancelassem cursos de acordo com os seus próprios critérios.

---

<sup>4</sup> A inserção da auto-regulação, isto é, a possibilidade de cada instituição poder gerir as suas atividades e funções com uma maior liberdade, teve como um dos resultados uma diversificação do ensino superior. Goedegebuure (1996) salienta que esta necessidade de melhoria da qualidade aumentou o suporte para a diversidade em educação superior e também, a atenção da necessidade de haver maior eficiência da administração das instituições de ensino superior. De certa forma, a auto-regulação contribuiu para acelerar os passos de modo a ajustar as instituições de ensino superior a esta mudança de políticas de avaliação.

No entanto, apesar da concessão da autonomia ter sido ampla, alguns entraves permaneceram, principalmente na área patrimonial e financeira. Com o decorrer do tempo, foi necessário aprovar uma lei de flexibilização da gestão universitária e uma lei de financiamento, ambas de 1997, que permitiram uma prática mais efetiva da autonomia financeira e deram às instituições alguma segurança quanto aos níveis de financiamento.

A aprovação da lei de autonomia facilitou e deu condições para operacionalizar o processo de avaliação do ensino superior, o qual deu origem à aprovação de uma Lei de Avaliação em 21 de Novembro de 1994 (Lei n.º 38), ou seja, seis anos mais tarde. No que diz respeito às instituições politécnicas, em 1990, a Lei n.º 54 de, 5 de setembro, concedeu-lhes também autonomia, porém, com menos extensão do que tinha sido aprovado para as universidades.

Como outros exemplos, pode-se referir, na Suécia, “O Ato de 1993 para a Educação Superior” que atribuiu autonomia às universidades e aos colégios, além de ter introduzido outros dois conceitos-chave: a qualidade e a eficiência; ou ainda a Bélgica, com o “Plano Saint-Ann”; a Espanha, com a “Lei da Reforma Universitária” de 1982; e, até mesmo a França, que sempre se caracterizou por uma atitude centralizadora, com o “Grupo de Estudos para a Renovação da Universidade Francesa”, que trabalhou no sentido de propor um alargamento da autonomia no ensino superior. Mais recentemente, também na Itália e nos restantes países nórdicos se criaram condições para um aumento da autonomia das instituições de ensino superior, movimento que se tem propagado aos países de leste.

Saindo do contexto europeu em direção ao da América Latina, depara-se o caso brasileiro. No Brasil, o quadro que se apresenta é constituído

por políticas bastante centralizadoras por parte do Estado, mais especificamente por parte do Ministério da Educação, que estão inviabilizando, inclusive, que as instituições possam exercer a autonomia já adquirida. Neste contexto, dos conflitos que existiam entre os atores principais, passou-se para uma espécie de acomodação por parte das instituições públicas de ensino superior. As entidades representativas e, muito menos, as instituições individualmente, não têm conseguido, atualmente, um poder de ação incisivo sobre o governo no que diz respeito à autonomia. As razões dos conflitos passados e, no quadro atual, de uma espécie de acomodação, resultam, basicamente, de interesses diferenciados em relação ao suporte financeiro e de dificuldades na realização de acordos entre as entidades representativas das instituições de ensino superior e o governo ou a sua representação governamental. Além, é claro, das dificuldades econômicas do país, que afetam todas as áreas, inclusive a educação.

Atualmente, no Brasil, as instituições públicas de ensino superior, gozam somente de autonomia acadêmica ou didático-científica e, mesmo esta, de forma limitada. A autonomia administrativa ou de gestão e a autonomia de gestão financeira e patrimonial não estão desenvolvidas no caso das universidades federais<sup>6</sup>. Falta, além da legislação pertinente, a vontade política para tal, e existe uma clara desconfiança das instituições públicas em relação às verdadeiras intenções governamentais, nomeadamente em matéria de financiamento.

Contudo, os casos de dois países citados – Portugal e Brasil – serão, à frente, abordados separadamente, o que possibilitará uma análise mais profunda de cada sistema.

---

<sup>6</sup> Algumas universidades estaduais têm uma maior tradição de autonomia, como acontece, por exemplo, com as Universidades do Estado de São Paulo (USP, UNICAMP e UNESP).

Como ficou evidenciado, muitos países estão desenvolvendo atividades e elaborando estratégias de ação que se têm centrado na autonomia como um instrumento de eficiência gerencial. Porém, mesmo nestes países, a autonomia pode ser considerada como relativa. Relativa porque o Estado continua a desempenhar um papel no ensino superior, sendo esta atuação “desejo” tanto do Estado como da parte das instituições públicas.

O “desejo” da parte do Estado caracteriza-se pela vontade de manutenção da sua capacidade de comandar o sistema de ensino superior e de guiar o seu desenvolvimento de acordo com os “superiores interesses da nação”. No que se refere às instituições e, de uma certa forma, à comunidade universitária, este interesse volta-se para o pensamento e para a ideologia de que o Estado não pode e não deve eximir-se da responsabilidade de suportar o funcionamento normal das instituições públicas e de manter o seu compromisso para com a sociedade.

- **O Modelo de Controle e o Modelo de Supervisão Estatal**  
**A Auto-Regulação e o Estado Avaliativo**

A autonomia no ensino superior percorreu e continua a percorrer um caminho tortuoso, com o objetivo de alcançar uma liberdade de ação e de gestão que conduza ao melhor desenvolvimento das suas funções. Desta trajetória faz parte uma característica histórica da passagem do modelo de controle estatal para o modelo de supervisão estatal. Este movimento caracteriza um momento importante do ensino superior, que, como se referiu, teve lugar essencialmente nas últimas décadas.

### O Modelo de Controle pelo Estado

O modelo de controle pelo Estado caracteriza-se por políticas, segundo as quais as universidades são obrigadas a seguirem padrões preestabelecidos pelo governo. Neste modelo, é desenvolvido um controle detalhado de todos os aspectos relacionados com a educação superior, tais como: as formas de acesso; a estipulação de *curriculum*; a concessão de graus; o controle da evolução do *staff* acadêmico e não acadêmico; o controle administrativo por meio de regulamentação detalhada e outros.

Segundo Neave e van Vught (1994), as grandes reformas universitárias dos finais do século XVIII e do século XIX, que marcam o advento da Universidade moderna, estavam associadas à idéia da Universidade como agente da reconstrução nacional, aliada à revisão do recrutamento para os quadros do aparelho do Estado. Estado que assumia para si determinar o que era “conhecimento útil”, a ser lecionado pelas instituições, garantindo em troca, aos licenciados pelas instituições, o acesso aos empregos públicos. Por exemplo, as reformas de Maria Teresa e de seu filho José II, na Áustria, assentavam nos três princípios da uniformidade, da universalidade e da utilidade:

...um sistema educativo universal e uniforme deve salvaguardar em todas as disciplinas um sistema mental uniforme (virtudes cívicas e um verdadeiro espírito nacional) e o sistema educativo deve ficar sob o firme controle do Estado (Gruber, 1982).

O modelo de controle pelo Estado apoiava-se no chamado Princípio da Homogeneidade Legal (Guy Neave and F. van Vught, 1994). De fato, sendo o Estado o principal empregador dos licenciados pelo ensino superior e assumindo o princípio da igualdade de oportunidades dos cidadãos ao emprego público, tornava-se necessário que o tipo de formação ministrada



nas diversas universidades do país fosse homogêneo como forma de garantir aquela igualdade. Por esse motivo, o Estado definia centralmente a estrutura curricular dos cursos (conhecimento útil), a qual era uniforme para o mesmo curso em todo o país (homogeneidade legal). Ou seja, no modelo do controle pelo Estado são necessários extensos mecanismos de regulação e um controle *a priori* baseado na abundante publicação de leis, decretos, portarias, circulares e pareceres.

Segundo Neave e van Vught (1994), como consequência deste processo, e num contexto onde o ponto de referência organizacional da sociedade tradicional era o clã ou a aldeia, ou mesmo, uma região natural, o Princípio da Homogeneidade Legal constituiu um ponto de referência nacional num ambiente que tinha um Estado extremamente centralizado e onde somente aqueles que haviam obtido as suas qualificações numa universidade nacional é que poderiam aspirar a um emprego público.

Pode dizer-se que houve, de certo modo, uma conjugação dos interesses das instituições que ansiavam por uma maior capacidade de decidirem sobre as suas atividades, com os interesses dos governos que se confrontavam com a dificuldade crescente para gerir com um mínimo de eficiência um sistema cada vez mais massificado e complexo. A isto chama-se de “um efeito de mercado” no sentido em que o surgimento de teorias neoliberais veio pressionar o poder político para este não intervir de forma tão determinada e intensa na gestão detalhada dos serviços públicos, incluindo, naturalmente, as instituições de ensino superior.

Assim, nas últimas décadas, este tipo de modelo entrou em crise por várias razões, tais como: pressões resultantes do aumento da demanda social exigindo igualdade de oportunidades, conjugado com o interesse dos

próprios Estados, baseado na teoria do capital humano (passagem do ensino de elite para o ensino de massa); progresso de um setor privado que veio substituir o setor público, quer como empregador principal quer como motor da modernização da sociedade; grande aumento da velocidade de transformação da ciência e da tecnologia; contradições no desempenho das funções das instituições<sup>5</sup>; desenvolvimento de teorias neoliberais ligadas a um conceito de maior eficácia do setor privado em relação ao setor público.

O resultado destas pressões foi a alteração do modelo de controle do Estado para um modelo mais flexível, denominado de modelo de supervisão estatal. Ou seja, o Estado concedeu autonomia às instituições, deixando de exercer uma função de controle detalhado *a priori*, para assumir funções de supervisão e de controle *a posteriori*.

### **O Modelo de Supervisão pelo Estado**

O modelo de supervisão Estatal resulta, assim, do reconhecimento, por parte do Estado, da dificuldade e ineficiência do controle *a priori* de um sistema de ensino superior que se massificou, que se tornou imensamente complexo e que está em constante mutação. A este reconhecimento associou-se uma certa idéia de que algum elemento de competição “tipo mercado” levaria as instituições a terem um comportamento mais eficaz e a responderem melhor às demandas da sociedade.

É evidente que este desígnio de permitir uma diversificação das instituições, de forma a garantir uma melhor adaptação às necessidades da comunidade envolvente, era impossível de se concretizar na vigência do

---

<sup>5</sup> Santos (1997) afirma que a universidade tem sofrido três crises: a crise da hegemonia, a crise da legitimidade e a crise institucional. E, neste sentido, ele acredita que a crise da hegemonia instala-se na incapacidade de desempenhar plenamente as funções contraditórias, levando os grupos sociais ou o Estado a buscarem outros meios alternativos para alcançar os seus objetivos.

Princípio da Homogeneidade Legal, que impunha mudanças homogêneas a todo o sistema. Porém, o fato de o empregador principal ter deixado de ser o Estado permitia descartar este princípio que veio a ser substituído pelo do Estado avaliativo (Neave, 1994)

Portanto, o modelo de supervisão baseia-se numa participação do Estado de uma maneira mais distante, propiciando o desenvolvimento das atividades das instituições de ensino superior de uma forma mais autônoma e liberta de regulamentos controladores. Ver-se-á, mais tarde, qual é o papel do mercado nestas condições.

No entanto, Neave e van Vught (1994) afirmam que a passagem do sistema de controle para o de supervisão estatal não foi devido à sobrecarga do Estado, nem ao crescimento rápido do setor privado, mas sim, devido à aceitação de fato do sistema de supervisão ser um razoável substituto do Estado para desempenhar as tarefas de desenvolvimento e modernização da economia nacional, em oposição à modernização administrativa e política, que era o objetivo do sistema de controle estatal.

Neste sentido, o modelo de supervisão caracteriza-se por possuir uma baixa intervenção nas decisões diárias das instituições, pois estas possuem uma autonomia ampla, e o governo centra-se numa atividade de dirigir, supervisionar e avaliar as *performances* das instituições numa fase posterior (Amaral e Magalhães, 1999). É importante aqui ressaltar que este sistema suscitou, também, uma grande diversidade de oferta de cursos do sistema de ensino superior, incluindo os setores público e privado.

### **Auto-Regulação e Estado Avaliativo**

O modelo de supervisão pelo Estado fixa parâmetros gerais que condicionam os limites de funcionamento das instituições (por exemplo, *numerus clausus*, custos unitários, raios docente/discente, entre outros), sendo estas dotadas da capacidade de se auto-regularem, isto é, administrarem as suas próprias atividades sem uma interferência forte por parte do Estado, desde que os seus parâmetros de funcionamento caiam dentro dos valores fixados por este. Trata-se do que podemos considerar uma espécie de contratualização, em que as instituições adquirem uma certa margem de manobra (por exemplo, na gestão de orçamentos-envelope), mas, em contrapartida, oferecem garantias de bom comportamento, que será controlado por mecanismos de avaliação. Ou seja, na continuidade deste desenvolvimento de concessão de autonomia às instituições, figura o Estado-Avaliativo e, conseqüentemente, a introdução de sistemas de avaliação do ensino superior.

A ação da auto-regulação é, portanto, uma componente imprescindível do processo de autonomia institucional baseado numa contratualização, explícita ou implícita, entre o governo, sociedade e ensino superior. Desta forma, a auto-regulação e o Estado avaliativo desenvolveram-se juntamente. Através do Estado avaliativo, foi possível desenvolver avaliações das instituições, a partir das quais (nomeadamente quando o processo de auto-avaliação tem um papel dominante, ou seja, quando o objetivo melhoria de qualidade predomina sobre o objetivo prestação de contas) foi possível desencadear medidas, visando uma melhor prestação institucional.

Para Dill (1997), o Estado Avaliativo envolve o Estado, o mercado e a oligarquia acadêmica com a proposta de “trazer” o Estado de

volta. Neste tripé, na alternativa de coordenar e controlar o comportamento do ensino superior visando o interesse público, o Estado participa através do direto provimento da educação superior; o mercado, através da disciplina de preços e competição; e a oligarquia acadêmica, através da forma de valores e aplicação da força de cooperação.

A desregulação do sistema, associada à concessão de autonomia e à auto-regulação, pode vir a ser uma nova forma de regulação, por parte do Estado, o que Magalhães (1998) chama de “regulação através da desregulação”. Um dos aspectos críticos do Estado controlador é o que resulta da existência de diversos agentes e mecanismos de controle *a priori*, e que realizam uma espécie de trabalho de acompanhamento, que limita a capacidade de iniciativa das instituições. Porém, o Estado avaliativo, que, em princípio, está despido destes agentes, apresenta novos corpos intermediários com o objetivo de supervisionar o trabalho e não de controlar, mas estas acabam por dificultar uma possível desvinculação ou alívio da supervisão detalhada realizada pelo Estado sobre as instituições de ensino superior. Ou seja, resta saber se no novo modelo de relacionamento entre instituições e Estado, este passou a controlar menos, ou se, pelo contrário, existe agora uma forma bem mais eficaz de controle.

É possível considerar que o ensino superior passou por um processo que se inicia com a concessão da autonomia, acompanhada de todos os poderes inerentes; continuou com o fortalecimento da capacidade de auto-regulação, considerada como consequência da autonomia; e, por fim, propiciou que o Estado começasse a desenvolver um papel mais avaliativo, mais supervisor e menos controlador. Além disto, favoreceu o início de uma cultura de qualidade no meio acadêmico através do desenvolvimento de sistemas de

avaliação. Neste sentido, é possível afirmar que a autonomia foi o primeiro ponto, o ponto de partida, aquele que possibilitou o desencadeamento de um processo mais flexível e de maior qualidade do ensino superior.

- **O Mercado e o ensino superior**

O conceito de regulação foi discutido por diversos autores. Entre eles, Mitnick considera a regulação como:

...a restrição intencional da escolha de atividade de um sujeito por uma entidade que não é diretamente parte de ou não está envolvida nessa atividade (1980).

Ao longo da sua existência centenária, as universidades têm conhecido diferentes reguladores. A regulação do ensino superior, na época da sua criação, na Idade Média, era feita inicialmente pelo Papa, tendo sido sucessivamente transferida para o poder temporal, perdendo assim parte da sua universalidade. No período onde predominava um controle estatal muito forte, nomeadamente durante o período de consolidação do estado-nação, a regulação passava essencialmente pelo Estado, através de um governo centralizado e utilizador de variados mecanismos de regulação. Os mecanismos de regulação característicos deste modelo são vários e podem ser classificados de forma diversa. Mitnick (*ibid*) classifica esses instrumentos em duas categorias: a regulação por diretiva (leis, regras administrativas e outras) e a regulação por incentivo (incentivos fiscais, subsídios e outros), ao passo que Hood (1983) classifica esses instrumentos em quatro categorias: a informação, o dinheiro, a autoridade e a ação direta.

No entanto, quando da passagem para o sistema de supervisão estatal e sendo possível, a partir de então, desenvolver uma auto-regulação por parte das instituições, surge a idéia de que, de certo modo, o Estado se retira do

seu papel regulador, que é transferido para o mercado. A partir deste momento em que se afirma a participação do mercado, inicia-se uma discussão sobre o seu verdadeiro papel junto ao ensino superior e qual a extensão desse papel. Esta preocupação surge, inclusive, devido à ideologia do mercado que vem sempre acompanhada de padrões de produção, de qualidade e de eficiência.

Alguns autores preferem chamar a este mercado do ensino superior de quase-mercado. Goedegebuure et al. (1993) é um dos adeptos deste termo. Ele afirma que o mercado na sua pura essência não existe para a educação superior. A idéia é que, mesmo nas instâncias onde o mercado parece existir, há sempre um elemento do público ou do governo que interfere sobre ele. Para o autor, é melhor falar em comportamento do tipo mercado e as estruturas do quase-mercado.

O quase-mercado é um “mercado” porque substitui os fornecedores competitivos independentes, e é “quase” porque difere dos mercados convencionais, quer do lado da procura como do lado da oferta (Whitty, G., 1996). Do lado da oferta porque, apesar de haver competição por clientes, as organizações não procuram, necessariamente, maximizar os seus lucros e nem são, necessariamente, entidades privadas. Do lado da procura porque o poder de aquisição do consumidor expressa-se, muitas vezes, sob a forma de *voucher* e não em dinheiro. Além disso, há um intermediário (Estado) na escolha da aquisição do serviço e que, em muitos casos, tem poder para definir o seu preço.

Segundo Cave e Kogan (1990), o quase-mercado é caracterizado quando um bem ou um serviço, em vez de ser comprado pelo utilizador final, é comprado por um agente (geralmente um agente público), visando o interesse

dos clientes para quem o serviço é então alocado diretamente. É comum encontrar o quase mercado na saúde e na educação.

Uma visão complementar é dada por Dill e Teixeira (2000), quando afirmam que o conceito de mercado não está restrito à dimensão geográfica, podendo incluir uma integração de estudantes de grupos não tradicionais, assim como atividades de investigação ou serviços para clientes não tradicionais. Acrescentam ainda que, na perspectiva econômica do mercado na educação, os mercados sobrevivem num esforço de implementar novos programas e serviços, que melhor satisfazerem as preferências do consumidor.

A idéia central de algumas políticas neoliberais é a de que o Estado se encontrava excessivamente sobrecarregado pelas exigências sociais (educação, saúde, segurança social...) e pelas suas funções controladoras sobre o sistema de ensino superior, sendo caracterizado pela ineficiência e ineficácia dos governos e do setor público. Assim, o mercado (ou o quase-mercado) surge como a verdadeira solução milagrosa, capaz de eliminar essas deficiências.

Mesmo aceitando a idéia de que o governo falha na eficiência com que são geridos os seus serviços, caracterizados, de um ponto de vista neoliberal, por desperdícios, por um lado, e por subprodução ou sobreprodução, por outro, a verdade é que o mercado falha igualmente quando revela incapacidades no atendimento das demandas provindas da área educacional e produz serviços com baixa qualidade e acompanhados de uma grande desigualdade social. Na verdade, como o mercado é uma forma de organizar a troca de bens e serviços com base no preço, os benefícios sociais adicionais (externalidades) tendem a ser ignorados ou menosprezados pelos



mecanismos de mercado, pelo que este, embora possa aumentar a eficiência global dos sistemas, produz muitas vezes distribuições (de bens e/ou serviços) que, em termos de equidade, são ética e socialmente inaceitáveis (Amaral, Correia e Magalhães, 2000).

Neste sentido, o que parece acontecer é que, na generalidade dos países europeus, embora tenha sido concedida autonomia às instituições, o Estado não abandonou o seu papel de regulador. Segundo Martin Trow:

Os mercados são ainda um fator relativamente menor na Europa, que não oferece de todo um mercado para o ensino superior, e cujos governos, de certo modo, não gostam da idéia de um mercado para o ensino superior nem dos seus efeitos potenciais sobre a qualidade e o prestígio (1996:310).

Esta situação é chamada por alguns autores de “hibridismo” (Amaral, Correia e Magalhães, 2000). O Estado, embora tenha concedido autonomia às instituições não se retirou do seu papel de regulador em favor do mercado. Como afirmam Maassen e van Vught (1988)

...o que se vê é um “estranho híbrido” resultante da fusão da estratégia de auto-regulação com ingredientes de planeamento racional e o modelo de controle pelo Estado.”

Os governos europeus têm portanto, assumido uma postura cautelosa, mesmo quando uma retórica de mercado era a imagem de marca das políticas governamentais, como, por exemplo, no Reino Unido.

Segundo estes autores (Amaral, Correia e Magalhães, 2000), existe ainda, uma segunda forma de hibridismo, na medida em que os governos têm vindo a substituir as formas tradicionais de regulação por mecanismos de mercado como instrumentos de política pública, procurando incentivar a

competição entre instituições, na procura de soluções mais eficazes e, certamente, mais econômicas.

Nesta perspectiva, considera-se, portanto, que o mercado é um dos atores do sistema de ensino superior, mas que a sua influência assume muito mais um papel retórico utilizado pelos governos, do que a de um verdadeiro elemento de regulação.

- **As Entidades Representativas: o poder intermediário**

As entidades representativas podem ser organismos públicos, paraestatais ou particulares, e têm como finalidade desenvolver uma atividade intermediária entre os interesses do governo e dos estabelecimentos de educação superior, desenvolvendo, assim, um poder intermediário. Segundo Pinto (1983), estas estruturas político-educativas podem ser divididas em: a) “poderes-tampão”; b) poderes de planificação; e c) poderes de interesse ou órgãos de defesa.

Conforme este autor, os “poderes-tampão” possuem um papel na determinação do financiamento, servindo de exemplos: a University Grants Committee UGC (Grã-Bretanha) e o Office of the Chancellor of the Swedish Universities (Suécia). Os poderes de planificação são organismos especializados, criados pelo poder político, permanentes ou temporários, com a finalidade de racionalizar a evolução e promover as inovações dentro do quadro de recursos disponíveis. Como exemplos, tem-se: U-68 Committee (Suécia); Wissenschaftsrat (República Federal Alemã) e o Conseil National de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche (França).

Por último, os poderes de interesse ou órgãos de defesa são grupos de pressão que têm como finalidade fazer-se ouvir no cenário político e defender a autonomia institucional das universidades. São estes, portanto, os

que nos interessam particularmente neste tópico. Enquanto que os “organismos tampão” devem, em princípio, representar os interesses da sociedade, atuando como um poder compatibilizador entre a vontade do Estado e os interesses institucionais (embora, muitas vezes se aproximem de um ou outro daqueles pólos), os poderes de interesse atuam de acordo com as aspirações dos seus filiados e podem vir a ser agentes influenciadores nas políticas aplicadas pelos governos.

Normalmente, estas entidades são caracterizadas por formarem um fórum de discussões que tem como objetivo principal a luta pelos interesses dos seus filiados. Estes grupos podem ser formados por dirigentes de instituições tais como reitores ou pró-reitores e, na maioria dos países, há representações desta natureza. Citam-se, como exemplos, o Committee of Vice-Chancellors and Principals (Grã-Bretanha); a CRE (Associação das Universidades Européias); a IAUP<sup>6</sup> (International Association of University Presidents); o CRUP (Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas) e o CRUB (Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras). Cabe aqui salientar que foi nos Estados Unidos da América que a criação deste tipo de órgãos intermediários se deu com maior abrangência. O seu desenvolvimento deu-se após a 2ª Guerra Mundial, com a finalidade de atender à grande demanda de matrículas e, também, de dividir os encargos financeiros característicos da situação.

De uma forma geral, este tipo de órgãos é criado com o objetivo de enfrentar uma situação muito rígida, provinda, na maior parte das vezes, da ação governamental. Eles não existem, em regra, nos sistemas onde predomina

---

<sup>6</sup> Desta Associação, podem fazer parte reitores de universidades de todo o mundo e aqueles que já foram reitores podem continuar como membros. A sua sede é na Dinamarca e desenvolve suas atividades através de cooperações.

o modelo de controle do Estado, mas começaram a desenvolver-se à medida que se deu a transferência para um modelo de supervisão pelo Estado. Também por este motivo se explica que a maioria destes órgãos tenham sido inicialmente formados somente com instituições públicas, apenas mais tarde se verificando a adesão de instituições privadas, ou a criação de órgãos compostos por instituições não públicas, com diferentes situações jurídicas.

Um destes exemplos é o CRUB, que foi criado em 1966 e teve como principal alavanca precursora a luta pela manutenção da autonomia já existente e o seu aumento para as universidades públicas brasileiras. Este Conselho teve um papel inicial de grande força, porém, com o passar dos anos, a sua força política tem vindo a perder-se. Como veremos, a este fato não será estranha a participação alargada a todo o tipo de instituições, públicas (federais, estaduais e municipais) e privadas (com e sem fins lucrativos, confessionais e comunitárias), o que dificulta a tomada de posições face à diversidade de interesses em confronto.

Na oposição a este exemplo, temos o caso português. Em Portugal, o CRUP iniciou o seu trabalho muito timidamente e veio ganhando força com o seu desenvolvimento, inclusive conseguindo vencer algumas batalhas importantes para o crescimento e a evolução do sistema de ensino superior português. Significativamente, o CRUP é constituído apenas por universidades públicas, a única exceção sendo a Universidade Católica a quem foi inicialmente atribuída uma definição de entidade pública não-estatal.

Ao nível supranacional existem, na União Européia, duas organizações muito importantes: a Confederação dos Conselhos de Reitores Europeus e a CRE - Associação das Universidades Européias. A primeira organização é constituída, essencialmente, pelos presidentes dos Conselhos de

Reitores dos estados-membros da UE, havendo representantes de outros países europeus como observadores. Esta organização tem tido um papel essencial na representação dos interesses das universidades da UE junto da Comissão em Bruxelas.

A segunda organização é de âmbito mais alargado, tendo como associados não só os Conselhos de Reitores, mas também universidades a título individual (cerca de 520). Esta organização tem desempenhado um papel de relevo na elaboração de documentos de política sobre as grandes questões das universidades, as quais são debatidas em reuniões plenárias bianuais. Também no campo da avaliação, a CRE tem desenvolvido um projeto extremamente interessante de avaliação institucional de qualidade, iniciado com um projeto-piloto em que participaram as universidades de Utrecht, Goteborg e do Porto, e que já avaliou várias dezenas de universidades na Europa, tendo efetuado, também, algumas experiências na América do Sul (Brasil, Chile e Argentina). O objetivo deste projeto é oferecer às instituições interessadas um diagnóstico externo com base nas experiências vindas de diferentes sistemas europeus de educação superior. Além disso, fornece livros de auxílio que contêm exemplos de boa prática, que resultam de projetos-piloto, e das avaliações já efetuadas (Amaral, 1997).

A existência deste tipo de organizações representativas é extremamente importante, razão que levou a um movimento no sentido de fundir numa só as duas associações acima referidas, com a finalidade de aumentar a sua eficácia e o seu poder de intervenção. Espera-se que este processo seja concluído em 2001, com as votações finais que legitimem a criação da nova entidade única<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> As votações já tiveram lugar e aprovaram a fusão das organizações.

Na evolução deste estudo, os Conselhos de Reitores dos países em causa (CRUP e CRUB) serão abordados mais adiante, com o objetivo de caracterizá-los e verificar qual a função que desenvolvem frente às suas instituições e aos seus Estados.

- **As Organizações Internacionais atuando como Agentes Externos**

A propósito da participação de agentes externos, Paulo Renato Souza<sup>12</sup> (1989) evidencia que a noção de autonomia e tudo o que diz respeito à universidade deve ser resolvido e debatido não apenas *interna corporis*. O autor salienta a grande necessidade de uma participação externa mais ativa junto das instituições e que possibilite, via debate e, posteriormente, com ações concretas, auxiliar no desenvolvimento do ensino superior. Neste contexto, a participação de agentes externos tem sido, por vezes, decisiva e, em muitos casos, empreendedora.

O desenvolvimento destes agentes externos deu-se a partir dos anos 50, após a 2ª Guerra Mundial, e alcançou uma função decisiva junto das instituições de ensino superior. Estes órgãos costumam trabalhar com estudos de diversos países ou à escala regional (e, por vezes, mundial), e com peritos de várias partes do mundo, com o intuito de analisar os processos que ocorrem e elaborar pareceres e recomendações sobre a situação dos sistemas de ensino. Com os resultados destas análises são indicadas perspectivas futuras, provocando, com isto, um efeito muito significativo sobre a elaboração de políticas educacionais.

Estes agentes externos são, na sua maioria, órgãos internacionais e dividem-se em dois grupos: o primeiro, que, além do auxílio financeiro,

fornece assistência teórica e técnica (BIRD, FMI), e um segundo que, em regra, fornece somente a assistência teórica e técnica (UNESCO<sup>7</sup>, OCDE<sup>8</sup>, ONU<sup>9</sup>). Além disto, geralmente, no primeiro caso, apenas o país em questão é beneficiado com as orientações e auxílios fornecidos pelas agências e, no segundo, todos os países podem beneficiar do trabalho desenvolvido pelas agências, pelo fato dos pareceres se caracterizarem por terem um âmbito geral e global<sup>15</sup>.

As organizações que atuam no âmbito econômico, tal como o FMI e o BIRD (Banco Mundial), têm tido, nas últimas décadas, uma grande participação na elaboração de políticas educativas no ensino superior, já que, por norma, condicionam os seus financiamentos ao compromisso dos governos beneficiários dos empréstimos aplicarem reformas claras e detalhadas dos sistemas. A idéia é a de imporem uma reforma dos sistemas segundo uma orientação que julgam propiciar um maior sucesso no ambiente em questão. A receita tradicional destas organizações assenta, infelizmente, em princípios economicistas, que passam por um uso mais eficiente dos recursos, por uma maior contribuição financeira dos beneficiários (alunos e/ou suas famílias) e por uma abertura à iniciativa privada. À necessidade de diminuição da regulamentação estatal e do caráter exclusivamente público dos sistemas estão associadas recomendações, no sentido do aumento da autonomia institucional

---

<sup>12</sup> Paulo Renato é o atual Ministro da Educação do Brasil.

<sup>7</sup> Elaboram relatórios mundiais sobre a educação.

<sup>8</sup> Possuem o Centro para a Investigação e a Inovação no Ensino (CERI) e desenvolvem vários projetos sendo um deles o INES (Indicadores Nacionais de Ensino). Publicam anualmente, a partir de 1992, *Education at a Glance/Regards sur l'éducation*.

<sup>9</sup> Elaboram relatórios mundiais sobre a educação.

<sup>15</sup> Deve notar-se, no entanto, que algumas organizações financiadoras como o Banco Mundial também produzem estudos que ultrapassam largamente o âmbito de um só país. De igual modo, também organizações, como, por exemplo, a OCDE, produzem estudos de âmbito restrito a um só país, de que são exemplos os exames das políticas nacionais de ensino.

como um ingrediente importante para a solução dos problemas. Os seus consultores afirmam que:

...uma maior autonomia institucional é a chave para o êxito da reforma do ensino superior, especialmente a fim de diversificar e utilizar os recursos mais eficientemente (Autonomia Universitária, 1996).

Esta perspectiva baseia-se na idéia de que um acréscimo da autonomia das instituições, ligado a um aumento da regulação pelo mercado (e conseqüente diminuição da regulação estatal), permitirá um aumento da diversidade dos sistemas de ensino superior. Porém, diversos autores contestam esta idéia e mostram que, em diversos casos, esta fé nas virtualidades do mercado não é, de modo algum, justificada. Veja-se, por exemplo, o referido em alguns artigos recentes (Goedegebuure and Meek 1996; Marginson, S., 1998; Amaral, A., Correia, M.F. e Magalhães, A., 2000; Amaral e Teixeira, 2000) bem como a noção de ensino superior como um bem posicional.

Na segunda divisão, inclui-se a ONU, a OCDE e a UNESCO. Estas são agências intergovernamentais que desenvolvem, separadamente ou em conjunto, uma espécie de governo sem governo, ou seja, produzem análises e recomendações ao nível global, que têm, por vezes, suficiente impacto para produzir efeitos ao nível dos sistemas nacionais. Porém, não são propriamente um governo estabelecido como tal (Dale, 1996). A atuação destes órgãos supranacionais em políticas educativas tem vindo a adquirir um cunho mais participativo, o que não evita que, por vezes, a sua atuação se traduza em respostas lentas e, muitas vezes, desatualizadas ou desajustadas dos contextos nacionais.

Além destas organizações mencionadas, são particularmente relevantes no contexto desta tese a União Européia, no âmbito europeu, e o



Mercosul, no âmbito da América Latina. Quer a União Europeia, quer o Mercosul, embora não tenham as políticas educativas como objetivo prioritário, também exercem alguma influência no contexto universitário, quanto mais não seja de uma forma indireta e ligada a outras preocupações como a competitividade econômica, a empregabilidade e a mobilidade.

Em relação ao Mercosul, a Cooperação Universitária desdobra-se em três planos distintos: cooperação esporádica e espontânea entre grupos e instituições que caracteriza-se como uma cooperação própria do meio universitário; acordos interinstitucionais bilaterais que são normalmente realizados através de convênios; e acordos interinstitucionais multilaterais ou redes que são formados entre mais de dois países. (Neves e Morosini, 1998).

É interessante notar que, inicialmente, os tratados que formalizavam a UE não continham qualquer referência em matéria de ensino superior, admitindo-se que as políticas seriam, nesta área, uma responsabilidade de cada um dos Estados-membros. Porém, se, por um lado, o tratado de Maastricht introduziu o conceito de “subsidiariedade”<sup>13</sup>, por outro, abriu uma porta para a intervenção da união em matéria de ensino superior, como é referido num documento elaborado pelo IRDAC (1994):

...além disso, o tratado de Maastricht criou uma sólida plataforma para ação ao nível Europeu, ao conter uma referência explícita à melhoria da qualidade da educação e da formação profissional.

E esta porta tem sido efetivamente aproveitada, como o mostram as recentes declarações da Sorbonne (1998) e de Bolonha (1999), que representam uma clara intervenção de carácter supranacional em matéria de

---

<sup>13</sup> O princípio da subsidiariedade foi enunciado, pela primeira vez, por S. Tomás de Aquino, e diz essencialmente que se um problema pode ser resolvido num determinado nível, não deve ser tratado a um nível superior. Vertido para o ensino superior, significa que as questões a ele relativas, devem ser resolvidas por cada Estado, não sendo necessária uma intervenção supranacional, ao nível da comunidade.

estrutura dos sistemas de ensino superior europeu<sup>16</sup>. O futuro determinará se a palavra “harmonização” continuará a ser uma palavra proibida na organização dos sistemas europeus, ou se o novo termo “convergência” irá ser utilizado de modo a reduzir de forma significativa a diversidade do espaço europeu de ensino superior.

A participação destes órgãos externos, nomeadamente quando têm grande peso por serem também órgãos financiadores - como é o caso do Banco Mundial - deve ser devidamente analisada e questionada. Num mundo onde o vetor económico demonstra ser protagonista e delineador de muitas políticas de ação, inclusive políticas educativas, há que ter cuidado com as teorias que, normalmente, são aplicadas nestes processos. As críticas costumam ir no sentido da aplicação da teoria da dependência, ou seja, da emergência de um lado que domina e outro que é dominado, e esta divisão é feita entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento e, ainda, entre as organizações internacionais e os sistemas de ensino nacionais.

O cuidado também deve manter-se em relação às recomendações propostas, ou seja, com o objetivo de ter instituições de ensino superior mais eficientes, eficazes, económicas e modernas. A receita tradicional assenta no desencadear de um processo de privatizações que, não raras vezes, conta com a participação e o consenso das próprias instituições. Conforme salienta Stoer (1998), elas influenciam a estrutura interna das formações sociais dos países em vias de desenvolvimento, mas, ao mesmo tempo, estes países também resistem às definições e às soluções impostas pelas organizações internacionais.

---

<sup>16</sup> Em boa verdade, as declarações da Sorbonne de Bolonha são uma iniciativa dos governos e não da Comissão embora tenham, naturalmente, alguma participação deste.

Finalmente, apesar destas restrições e dos perigos existentes nestes relacionamentos, não se deve deixar de reconhecer a importância destas organizações internacionais, nem o papel positivo que, por vezes, desempenham no desenvolvimento dos países. Estas organizações estabelecem uma ordem de trabalho à escala mundial para as atividades educativas e são ativas na definição de prioridades e padrões nacionais.

• **Conclusão**

**O desenvolvimento conjunto da Autonomia, Qualidade e Avaliação**

Como resultado das rápidas alterações que as universidades estão sofrendo devido a pressões internas e externas - e este quadro ocorre tanto na Europa, como nos Estados Unidos da América e na América do Sul, porém com características diferenciadas - algumas tendências estão sendo evidenciadas no que se refere às mudanças nas políticas educativas. Estas mudanças são:

- a) diminuição do controle do governo sobre o ensino e as universidades;
- b) reforço da autonomia das instituições de ensino superior;
- c) aumento do intercâmbio interinstitucional;
- d) privatização dos recursos;
- e) regulação pelo mercado, ou melhor, uso de mecanismos de regulação<sup>17</sup>;
- f) responsabilidade institucional pela gestão de qualidade e pela prestação de serviços (Maassen, 1998; Ramos e Sampaio, 1999).

Alguns destes itens foram abordados neste capítulo e outros serão tratados nos próximos, através dos seus atores principais, como tentativa de mostrar quais as influências que condicionam esta evolução, e tendo sempre a autonomia como pano de fundo destas mudanças e a responsável pelos resultados de muitas destas ações. De uma forma geral, o processo recente de

---

<sup>17</sup> Tipo mercado por parte do governo.

desenvolvimento do ensino superior está ligado à presença de uma autonomia mais ampla, e inclui, durante o seu percurso, a qualidade e a avaliação como vetores importantes e, inclusive, norteadores do sistema.

Conforme abordado anteriormente, são passos deste desenvolvimento a passagem do modelo de controle Estatal para o modelo de supervisão Estatal, acompanhado pela responsabilidade da auto-regulação por parte das instituições.

Paralelamente a isto, desenvolve-se o conceito do Estado Avaliativo, que, se por um lado está associado a uma atuação mais flexível e, em princípio, menor por parte do Estado, por outro, atua como um agente avaliativo e fomentador de novas experiências nas instituições de ensino superior<sup>18</sup>. Salienta-se ainda que a nova atuação por parte do Estado assume, muitas vezes, que o desenvolvimento geral do sistema deve estar diretamente associado às necessidades de desenvolvimento econômico e da competitividade do país.

A evolução do ensino superior é o resultado da ação de um conjunto de influências de que se destacam: as forças de mercado, embora na Europa assumam um caráter marcadamente retórico; o Estado, como regulador fundamental, apesar da autonomia concedida às instituições; a oligarquia acadêmica, quer ao nível individual, institucional ou através das entidades representativas que procuram atuar com o objetivo de lutar pelas aspirações e ideologias dos seus filiados; e, finalmente, os organismos externos, nomeadamente os de caráter supranacional, que são os responsáveis por uma atividade crescente, conseqüência do processo de globalização em curso.

---

<sup>18</sup> Nomeadamente quando a avaliação da qualidade tem como objetivo central a melhoria da qualidade das atividades desenvolvidas no ensino superior.

A atuação de todos estes atores abordados será essencial para o desenvolvimento de um ensino superior de qualidade, desde que seja possível evitar os aspectos mais negativos da intervenção de alguns atores. A autonomia universitária deverá estabelecer-se num ponto de equilíbrio entre uma independência total - prejudicando o seu *ecossistema* - e uma ligação muito estreita com o seu mantenedor – o que reforça o controle excessivo, a burocracia, e impede ou dificulta a inovação.