

## O conceito de *stakeholder* e o novo paradigma do ensino superior

Alberto Amaral & António Magalhães

CIPES, Fundação das Universidades Portuguesas, Portugal

### Resumo

O significado do conceito de *stakeholder* no governo das universidades é examinado de um ponto de vista teórico e é feita uma análise preliminar da sua implementação e dos seus efeitos com recurso a exemplos de alguns países europeus e de Portugal. Os autores verificaram que até ao presente a participação de *stakeholders* nos órgãos de governo das universidades tem sido menos eficaz do que seria de esperar mas, como as consequências da sua presença podem ser negativas para as universidades, concluem que o processo deve ser acompanhado cuidadosamente, enquanto se procede a uma análise mais completa.

### 1. Introdução

Este artigo constitui uma tentativa de analisar qual o significado do surgimento do conceito de *stakeholder* no ensino superior, e, partindo da ideia de que esse aparecimento se traduz numa alteração significativa do paradigma do ensino superior, conclui com alguns exemplos europeus e com um breve estudo da situação em Portugal. Este artigo é ainda, de certa forma, a elaboração de um trabalho apresentado pelos autores na Conferência Anual do *Consortium of Higher Education Researchers* (CHER) que teve lugar em Setembro deste ano, em Lancaster, e que foi publicado posteriormente (Magalhães e Amaral, 2000).

O termo inglês *stakeholder*<sup>1</sup> designa, tradicionalmente, aquele a quem se confia o dinheiro dos vários apostadores até à definição de qual ou quais apostadores o irá/irão receber. É, assim, alguém de confiança, muitas vezes

alguém considerado imparcial por não ser um dos apostadores, ou cuja probidade garante que os valores depositados serão devidamente acautelados. Na sua utilização corrente no ensino superior o significado é, porém, algo diferente: pessoa ou entidade com legítimo interesse no ensino superior e que, como tal, adquire algum direito de intervenção. Serão *stakeholders* os alunos, os pais, os empregadores, o Estado, a sociedade, as próprias instituições de ensino superior (em relação ao sistema), etc.

## 2. A Universidade moderna e o Estado-Nação

O advento da universidade moderna ocorreu nos finais do século XVIII e no século XIX e está associado às reformas de von Humboldt na Prússia e de Napoleão em França. A universidade moderna foi um instrumento capital na construção e reforço do Estado-Nação, sendo assumida como «(...) um agente de reconstrução nacional, e uma bolsa de recrutamento para o aparelho do Estado» (Neave e van Vught, 1994: 268). Às universidades cumpria, para além da preparação dos quadros superiores da burocracia do Estado, assegurar a socialização dos estudantes para que pudessem assumir as suas funções na sociedade, promover a mobilidade social dos mais aptos e ser um lugar de discussão livre e independente das questões críticas da sociedade.

As instituições de ensino superior deviam desempenhar um papel central no âmbito do projecto de forjar uma identidade política nacional, através da preservação e desenvolvimento da cultura nacional. Estas duas metas eram percebidas como sendo coerentes e parte do mesmo projecto geral de consolidação do Estado-Nação, com efeitos visíveis tanto no aparelho do Estado como na universidade. Segundo Neave (1997):

(...) «a incorporação da Universidade no âmbito da coordenação do Estado foi concomitante com o desenvolvimento do Estado-Nação na Europa, quer como símbolo e como repositório da identidade nacional, quer como instrumento para conservação da cultura nacional e, através da unificação cultural como a manifestação da exigência de um país a um lugar entre as nações - o equivalente cultural das preocupações actuais, mais restritas, com a competitividade económica.»

e ainda que:

«O Estado-Nação teve profundas consequências no que diz respeito aos padrões de controlo e de administração no mundo universitário. Em primeiro lugar, ao colocar a Universidade no topo das instituições definidoras da identidade nacional, também colocava o ensino superior claramente no âmbito do domínio público enquanto responsabilidade nacional. A Universidade ficou, por isso, sujeita à superintendência da administração pública, deixando de ser objecto de privilégios reais. (...) E, acrescente-se, a construção do Estado-Nação caminhou lado a lado com a incorporação da academia nas fileiras do serviço de estado, cumprindo-se, assim, a implícita obrigação de servir a comunidade nacional» (Neave, 1997: 14).

Por um lado, a postura do Estado era, regra geral, centralizadora. O Estado sentia-se com legitimidade para definir o que considerava "conhecimento útil" a leccionar nos diversos cursos fixando centralmente o elenco das disciplinas e cargas horárias. Gruber, a propósito das reformas educativas de Maria Teresa e de seu filho José II na Áustria, afirma:

«(...) Os três princípios da reforma educativa eram a uniformidade, a universalidade e a utilidade. (...) Um sistema estável de educação, universal e uniforme, devia salvaguardar em todas as áreas um sistema mental uniforme (virtudes cívicas e espírito nacional) e o sistema educativo devia ser colocado sob o controlo firme do Estado» (Gruber, 1982: 260).

o que traduzia o princípio da homogeneidade legal segundo o qual as formações oferecidas pelas diversas instituições de ensino superior de um país, e os respectivos diplomas, deviam ser homogéneos, como forma de assegurar a igualdade dos cidadãos na competição pelos empregos do Estado, então o principal empregador dos detentores de um diploma universitário. O Estado actuava como regulador único do sistema de ensino superior recorrendo aos mecanismos tradicionais de regulação pública de que se salientam a publicação da legislação (a vida das instituições era fortemente regulada por decreto, portaria, despacho, regulamentos vários), o financiamento e, em muitos casos, a nomeação dos próprios docentes.

Por outro lado, apesar do reconhecimento da contribuição das universidades para a formação dos quadros superiores da Nação, estas não eram vistas como simples fábricas de pessoal especializado de nível superior. O Cardeal Newman, conhecido teorizador do conceito de universidade, opunha-se ferozmente à ideia de utilidade como um dos objectivos do ensino superior, argumentando que «(...) os senhores dirão que a Filosofia da Utilidade tem pelo menos feito o seu trabalho (...) e eu concordo — apontou

baixo e conseguiu os seus objectivos». Em contraposição, propunha «(...) uma atmosfera pura e limpa de pensamento (...) que levaria à verdadeira e adequada finalidade do treino intelectual (...) pensamento ou razão treinados no conhecimento» (1996).

A universidade tinha, também, um papel na formação da cidadania, na transmissão de valores e na defesa e promoção da cultura nacional. Por exemplo, no Alvará Real (*Royal Charter*) que, em 1650, estabeleceu nos EUA o Harvard College (hoje a prestigiada Universidade de Harvard) determinava-se que os alunos deveriam ser encorajados a respeitar as ideias e a sua livre expressão, a rever-se na descoberta do conhecimento e no pensamento crítico, a procurar a excelência num espírito de cooperação e a assumir responsabilidade pelas acções pessoais.

A garantia do cumprimento integral da missão das universidades era função do Estado que devia defender a liberdade académica contra interferências indesejadas, salvaguardando-a dos interesses, por vezes conflituais, das profissões, das regiões, das igrejas e mesmo dos políticos. Segundo Neave e van Vught constitui uma característica fundamental do modelo de controlo estatal que «o Estado subscreva a não interferência de interesses externos na liberdade individual de ensinar e de aprender, enquanto monopólio de acesso aos processos curriculares que conduzem ao serviço público, ou enquanto subordinação administrativa a um ministério todo poderoso» (Neave e van Vught, 1994: 271).

Também Frank Newman justifica esta posição do Estado argumentando que:

«(...) a Universidade fornece ainda outro tipo importante de serviço quando serve de lugar de debate livre e aberto e como fonte de conhecimento e de questões críticas. (...) Quando a Universidade segue estas tradições, todas as partes são ouvidas e há preferência pela evidência em vez da ideologia. (...) Como prolongamento desta tradição, a Universidade encoraja os seus alunos a pensar de forma crítica, a fazer perguntas, e a pôr em causa os dogmas estabelecidos. São estas características que tornam a Universidade tão importante para uma sociedade democrática e tão ameaçadora para os governos autoritários. A convicção foi sempre a de que qualquer ataque a este carácter aberto, objectivo da vida universitária viria de fora. O que justifica todos os esforços para proteger a liberdade académica.» (Newman, 2000: 22).

A ideia humboldtiana de universidade coloca no seu centro a importância do conhecimento e da sua institucionalização, libertos da tutela da

Igreja, do Estado e das solicitações sociais e económicas. Assumia-se que era da competência e do interesse do Estado assegurar a *Lernfreiheit* e a *Lehrfreiheit* da universidade, na medida em que o conhecimento institucionalizado garantia a força unificadora de que o próprio Estado necessitava para se legitimar a si próprio, quer como a suprema instituição nacional quer como, para usar uma expressão de Humboldt, "Estado da Cultura". O modelo humboldtiano de autonomia académica, ou mais precisamente de liberdade académica, centrava-se nos académicos enquanto indivíduos e não na academia enquanto instituição, e o Estado actuava enquanto "tampão" para impedir que facções nacionais e interesses particulares pusessem em causa a procura do conhecimento como um fim em si mesmo.

Enquanto o modelo humboldtiano assumia que as universidades são parceiros do Estado actuando enquanto a mais elevada expressão do próprio Estado e da cultura nacional, o modelo napoleónico era bastante mais restritivo no que diz respeito à autonomia académica. Contudo, o modelo jacobino e o modelo humboldtiano não são contraditórios. Eles partilham o mesmo objectivo e a mesma consciência de que é necessário proteger a instituição universitária contra a influência de interesses "estranhos" à universidade e, como afirmam Neave e van Vught:

«(...) apesar das diferenças muito substanciais entre os dois conceitos de autonomia, ambos implicam uma semelhança fundamental na tarefa que atribuem ao Estado na sua relação com a Universidade. Quer o controlo do Estado envolva elementos de parceria, quer se baseie no seu todo num princípio de subordinação e de prestação de contas administrativa em relação ao topo da hierarquia estatal, a autonomia académica não era simplesmente uma questão de proteger o sector modernizador da sociedade contra as pressões, pretensões e recomendações especiais provenientes de interesses particulares e privilégios herdados» (Neave e van Vught, 1994: 271), (ver também Neave, 1996: 35).

### 3. O modelo da supervisão estatal e o surgimento dos *stakeholders*

Nas últimas décadas assistiu-se a uma alteração profunda do modo de relacionamento entre as universidades, o Estado e a sociedade. Esta transformação tem sido descrita na literatura especializada como a passagem do modelo de controlo estatal para o modelo de supervisão estatal (Neave e

van Vught, 1991). Os factores que conduziram a esta alteração são diversos e combinam-se de forma complexa; entre os mais importantes salientaremos:

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

Na verdade, nas últimas décadas tornou-se popular nos meios políticos a ideia de que o Estado estava a ser sobrecarregado por exigências crescentes de tipo social. As políticas neo-liberais e monetaristas consideram a intervenção e a regulação estatais excessivas e a mãe de todos os males do Estado providência (ineficiência, desperdício de dinheiro, distribuição injusta dos recursos, etc.), erigindo o "mercado" como a solução para todos estes problemas.

Nestas condições, as estratégias governamentais alteraram-se e passaram a basear-se nos princípios da autonomia e da auto-regulação. Como exemplo típico desta nova forma de actuação é obrigatório citar o documento de política HOAK (Ensino Superior: Autonomia e Qualidade) do governo holandês. Mas existe, igualmente, o "Plano Saint-Ann" na Bélgica, a "Ley de Reforma Universitária" na Espanha ou a Lei de Autonomia (Lei 108/88) em Portugal. Reformas do mesmo sentido tiveram lugar na Finlândia e na Suécia e, mesmo em França, tradicionalmente tão centralizadora, o "Groupe d'Étude pour la Renovation de l'Université Française" propôs um

alargamento da autonomia. Ou seja, os governos, reconhecendo que as tentativas de controle detalhado do sistema eram contraproducentes, elaboraram leis de autonomia que, em maior ou menor grau, transferiram para as instituições os detalhes da aplicação das políticas educativas para o ensino superior, bem como a gestão corrente (Amaral, 1994).

No que diz respeito ao ensino superior, o mercado surgiu, então, como a personagem principal do discurso político, quer ao nível do Estado quer ao nível das instituições (Amaral e Magalhães, 2000). Do mercado espera-se que cure as feridas causadas pela ineficiência e ineficácia do controlo estatal, ou pela fraca capacidade de gestão dos reitores e dos serviços públicos. As instituições deverão ser mais flexíveis, mais autónomas, para responder às mudanças que estão a ocorrer permanentemente no meio ambiente organizacional.

Porém, curiosamente, o Estado não levou esta estratégia às últimas consequências, deixando de actuar como regulador do sistema em favor do mercado; pelo contrário, embora concedendo autonomia às instituições, o Estado mantém uma mão firme na regulação do ensino superior, dando origem ao que se pode chamar um modelo híbrido de regulação (Maassen e van Vught, 1988; Amaral e Magalhães, 2000). Outro aspecto importante foi a substituição parcial dos mecanismos tradicionais de regulação pública por mecanismos tipo mercado, como a "melhor maneira" de taylorizar (quer dizer, tornar eficientes e eficazes) as instituições de ensino superior. Exemplos destes mecanismos são os que induzem a competição entre instituições (por alunos, por investimentos, por fundos para investigação, etc.), como forma de as tornar mais eficientes.

É um facto que na Europa, onde o Estado continua a ser o principal fornecedor dos recursos financeiros das universidades, o "mercado" é mais uma construção retórica do que um conceito ideológico. Segundo Martin Trow:

«(...) Os mercados são ainda um factor menor na Europa que no seu conjunto não criou nenhum mercado de ensino superior, e cujos governos não gostam muito da ideia de um mercado de ensino superior nem dos seus efeitos potenciais sobre a qualidade e a posição social» (1996: 310).

Enquanto que Neave (1995: 57) argumenta que não foi a ideologia mas sim razões pragmáticas que fizeram emergir o mercado no centro da regulação

política (...) « a acção veio primeiro, só mais tarde aparecendo a justificação ideológica e a elaboração de uma ideologia» e acrescenta que:

«(...) a descoberta pela Europa do "mercado" como força orientadora do ensino superior não foi determinada nem pelo exemplo dos EUA — embora isso tenha servido muito bem em termos de justificação bem como na escatologia vital de um êxito prometido — nem em primeira instância pelo mercado como uma alternativa ideológica à regulação estatal minuciosa...» (ibid).

As consequências da regulação estatal pela via dos mecanismos tipo mercado como instrumentos de política pública ainda não são claras. van Vught (1997: 222-223), referindo-se ao uso desta política pelo governo holandês, considera que ela pretende corrigir simultaneamente as falhas da regulação pelo mercado e da regulação pelos métodos tradicionais; porém, David Dill (1997: 178) é bem mais cauteloso ao considerar que não foi ainda provada a superioridade dos mecanismos tipo mercado sobre os mecanismos tradicionais de regulação pública.

Esta perspectiva, é claro, teve importantes reflexos nos modelos de governação das instituições. O surgimento dos *stakeholders*, isto é, de representantes dos vários interesses que convivem nas nossas sociedades (empresariais, religiosos, culturais, etc.) na estrutura de governação das universidades foi o passo decisivo em direcção à criação de dispositivos mais susceptíveis de dar respostas adequadas ao "mundo exterior", de tornar as instituições mais "relevantes". Ao mesmo tempo, foi-se consolidando a tendência de os académicos eleitos serem substituídos no leme da universidade por presidentes contratados com base em currículos consistentes na área da gestão, na medida em que cada vez mais «o Navio da Aprendizagem tem de traçar a sua rota dentro dos estreitos financeiros, nos dois sentidos — náutico e financeiro — deste termo» (Neave 1995a:9).

Neste modelo, o Estado, em vez de proteger as instituições das intervenções e influências externas, toma medidas (se necessário através de dispositivos legais) no sentido de garantir que "terceiros", através da presença de *stakeholders*, possam intervir. O modelo da "torre de marfim" parece, assim, estar a dar lugar ao modelo da "torre de Babel", no qual o interesse nacional parece ser protegido por representantes do mundo exterior actuando no interior das próprias instituições académicas.

Outra manifestação desta tendência é o rápido desenvolvimento das actividades de avaliação da qualidade. Como diz Ulrich Teichler, «o conceito de liberdade académica de Humboldt é completamente incompatível com qualquer controlo levado a cabo pelos pares no âmbito de qualquer processo de avaliação/acreditação, pois, segundo Humboldt, o controlo da qualidade era garantido pela contratação pelo governo e pelo provimento de recursos, gozando os académicos de uma liberdade na qual nenhum par estava autorizado a interferir»<sup>2</sup>. A este propósito é interessante notar que a autonomia presentemente atribuída às instituições representa um deslocamento da autoridade para uma esfera mais próxima da dos académicos, e muitos são aqueles que se dizem agora confrontados com constantes ataques à sua liberdade académica e com um controlo mais apertado do seu trabalho, o que levanta a questão da necessidade de distinguir, claramente, entre autonomia institucional e liberdade académica.

#### 4. Uma mudança de paradigma

Até há algumas décadas a universidade era considerada uma instituição cuja essência era 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, a Universidade estava no mundo mas não era dele» (Neave, 1995a: 10). A relevância para a sociedade não era a principal característica da universidade, mas o seu afastamento, o que lhe permitia visionar a sociedade e o seu papel nela, *sub specie aeternitatis* — ou seja, sob uma perspectiva de longo prazo; e não reagia 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.

Este conceito de universidade tem sido posto em causa como resultado das restrições financeiras e das pressões para integrar as necessidades do meio ambiente, isto é, para se tornar relevante: «(...) é agora dever da Universidade não só o ser 'relevante' — e a relevância, tal como a traição, é em grande parte uma questão de datas — mas também ser vista como relevante» (Neave, *ibid.*). Segundo este autor (Neave, *ibid.*), na sociedade do futuro, onde o conhecimento será cada vez mais importante, onde o aumento da globalização da sociedade é inescapável,

«as universidades terão de enfrentar um novo desafio, o da contradição entre as exigências da sociedade quanto à "relevância" e a tradição de visão de longo prazo das universidades. E existem claros sinais de que algo mudou; por exemplo, o termo "elitista" que antes se ligava às características dos cidadãos mais aptos e à orientação da educação universitária, foi sendo gradualmente ligado a algo fora do alcance ou do interesse do cidadão comum, a algo desligado do mundo, ou pior do que tudo, a algo "irrelevante"» (*ibid.*).

Pensamos estar perante uma transformação significativa do conceito de ensino superior, pelo menos na sua configuração moderna. O modelo humboldtiano-newmaniano baseia-se na assunção segundo a qual quanto mais independentes as universidades fossem dos interesses materiais — económicos, sociais e políticos — da sociedade na qual a instituição está integrada, melhor a sua missão (a procura do conhecimento como um fim em si mesmo, a sua preservação e a sua difusão) seria cumprida, sendo o Estado incumbido de preservar a independência da universidade para proteger os próprios interesses e a cultura nacionais. Ao contrário, no novo paradigma, o ambiente social e económico deixa de ser visto como um conjunto de interesses, por vezes mesmo interesses conflitantes, para ser considerado como uma teia dentro da qual as instituições de ensino superior se têm e se devem integrar se pretenderem sobreviver enquanto organizações.

É neste quadro que o conceito de *stakeholder*, isto é, de representante dos interesses do meio envolvente das organizações, assume a importância que actualmente lhe é conferida nos discursos políticos do e sobre o ensino superior. Este conceito, no sentido de "terceiros" que actuam entre os dois principais parceiros — a comunidade de académicos e os interesses da sociedade — é anti-humboldtiano por natureza, dado que o Estado na tradição humboldtiana não era visto como uma "parte" no sentido restrito do termo, mas como uma entidade que impedia que quaisquer "terceiros" interviessem nas actividades e nas missões da instituições. Estes "terceiros", tal como presentemente são definidos, dão supostamente voz aos interesses da sociedade na qual as instituições se integram, tendo como função activar a sua sensibilidade em relação ao meio envolvente, isto é, garantir em última análise que a instituição se torne relevante.

Porém, o conceito de *stakeholder* é muito complexo e pode suscitar diversas interpretações. No que chamaremos Modo 1, devido à crescente presença de uma retórica de mercado e a uma visão da universidade e das

instituições do ensino superior, em geral, como uma "empresa de serviços", os serviços de ensino, os *stakeholders* representam interesses legítimos, da mesma forma que numa sociedade por acções os accionistas (*stockholders* ou *shareholders*) têm uma intervenção na condução dos negócios da sociedade. Numa situação extrema, pode mesmo ser instituído um Conselho de Curadores (*Board of Trustees*) com alguma semelhança com o conselho de administração das sociedades. No ensino usa-se o termo *stakeholder* (que na sua forma inicial eram os que garantiam, velavam pelos interesses dos apostadores<sup>3</sup> — o dinheiro das apostas) em vez de *stockholder*, talvez por se considerar que uma universidade, apesar de toda a retórica do mercado, está longe de ser uma sociedade por acções. Mas aqui os *stakeholders* representam aqueles que têm algum interesse legítimo da instituição, que garantem a sua "relevância", podendo criar algum imediatismo no comportamento das instituições, ou levar ao que o Cardeal Newman chamava utilitarismo.

Mas é possível um Modo 2, de certo modo oposto ao primeiro, no sentido em que não havendo confiança em que o mercado possa ser um bom regulador do ensino superior, nada garantindo que conduza a resultados sociais justos (muito contrário), ou que não leve à perda da "alma" da instituição (Newman, 2000), se pretende garantir uma representação da sociedade e dos seus interesses mais vastos, criando uma intervenção directa desta na gestão das universidades. Ou seja, os *stakeholders* terão por função não uma defesa dos valores do mercado mas, pelo contrário, assegurar que os benefícios sociais e os valores inerentes a uma universidade não serão desvirtuados por uma actuação selvagem em obediência aos princípios do mercado. Este é uma parte do papel dos curadores nas universidades americanas — representar os interesses da sociedade mas, também, defender os valores da instituição tal como vistos pela sociedade e definidos nos estatutos (muitas vezes um Alvará Real — *Royal Charter* — de constituição) e na declaração de missão.

O Modo 2 faz sentido desde que a escolha dos curadores seja criteriosa. Numa altura em que a universidade se vê compelida a desempenhar um papel crescente na prestação de serviços e na procura de fontes de financiamento alternativo pode justificar-se uma visão externa, da sociedade civil, por forma a escrutinar quais as actividades que, sendo

embora apertadamente lucrativas, não se inserem nos valores superiores da instituição. Muito passa, portanto, pela escolha dos *stakeholders* ou dos curadores, pelo espírito que preside à sua selecção.

Como salienta Frank Newman (2000), o perigo de ataques a alguns dos princípios que caracterizam a missão das universidades (lugar de livre discussão e crítica, incluindo aqui a função de crítica da própria sociedade e das suas estruturas, a independência em relação a interesses exteriores, a preparação de cidadãos respeitadores das liberdades fundamentais, incluindo o da livre expressão), tradicionalmente assumido como vindo de fora, pode agora ocorrer de dentro das próprias instituições.

Alguns dos problemas que surgem nas universidades "agora dentro do mundo" fazem hoje parte do anedotário das academias. Vem a propósito relatar que Laurie Taylor, colunista permanente do *Times Higher Education Supplement*, menciona, numa das suas corrosivas crónicas (Taylor, 2000), a notícia verdadeira de que a empresa Vodafone acaba de doar um número substancial de telemóveis à Universidade de Cambridge cujo Vice-Chancellor detém uma posição lucrativa como director não-executivo nessa mesma empresa. E passa à anedota usando a imaginária Universidade de Poppleton onde o Vice-Chancellor envia uma carta aos membros da academia na qual, a propósito da conveniência de incrementar a ligação ao meio empresarial, dá notícia de um acordo com a "Poppleton Pork Products plc", na qual desempenha um cargo de administração bem remunerado. Esta firma irá fornecer gratuitamente, todas as semanas, aos docentes de nível superior a "senior lecturer", um empadão de porco de tamanho médio, esperando-se que estes o coloquem num lugar visível em todos os seminários, tutoriais e entrevistas com alunos. Para rematar, refere que haverá ainda uma ligeira alteração ao brasão da universidade o qual, conservando como elementos principais o leão, o unicórnio e o livro em latim, substituirá apenas o golfinho saltador por um porco deitado (ou, na impagável graça britânica, um "pig couchant"). Cremos que este exemplo do corrosivo humor britânico nos dispensa de elaborar mais esta questão dos perigos vindos do interior da própria universidade imersa no mercado. Estes perigos assumirão, por certo, formas mais subtis do que os da anedota, por exemplo sob a forma de desmoralização dos docentes das áreas menos aptas à captação de recursos externos, face ao aumento de proventos dos colegas mais felizes ou "mais empreendedores".

Se o Modo 1 é totalmente anti-humboldtiano, tanto pela intervenção forçada do exterior como pelo objectivo de relevância, já o Modo 2, sendo ainda anti-humboldtiano na forma, assume um carácter humboldtiano no objectivo de protecção da liberdade académica, agora em relação aos ataques vindos do interior das próprias instituições.

## 5. Alguns exemplos europeus

É fácil encontrar na Europa exemplos da crescente intervenção dos *stakeholders* na gestão das universidades, nomeadamente sob a forma de um Conselho de Curadores. Na Suécia, depois da reforma de 1993, existe nas universidades um "Conselho de Directores", presidido pelo Reitor, sendo a maioria dos seus membros nomeada pelo governo embora com o passar do tempo tenha havido um aumento do número de membros eleitos pela academia. Os sindicatos têm o direito de assistir às reuniões e exprimir opiniões. Na Dinamarca, depois da reforma ocorrida igualmente em 1993, passou a ser obrigatória a presença de representantes de interesses exteriores à universidade nos principais órgãos de gestão, o Senado da Universidade e o Conselho de Faculdade. Na Noruega acaba de ser posto à discussão pública o relatório da Comissão Mjøs, encarregada de redigir uma proposta de reforma do ensino superior; neste documento faz-se a proposta de que o órgão máximo de governo das universidades seja um Conselho, com a maioria dos seus membros designada pelo Ministro e perante o qual o Reitor responde.

Na Holanda, desde 1999 que foi criado nas universidades um órgão do tipo dos Conselhos de Curadores, o *Raad van Toezicht*, composto por cinco membros, todos nomeados pelo governo, tendo por funções a responsabilidade da orientação da gestão da instituição e a escolha do Reitor. A novidade do sistema não permite tirar ilações sobre quais as consequências desta medida, embora o anedotário académico já tenha sido enriquecido com o caso de uma universidade em que um dos membros do *Board* é administrador de uma grande empresa de cafés da Holanda, o que por certo nada teve a ver com o facto de uma das primeiras decisões do *Board* ter sido mudar a marca de cafés servido nos bares e cantinas da instituição.

Na Espanha, a Lei de Reforma Universitária, de 1992, cria em todas as instituições um órgão denominado Conselho Social, com uma participação

maioritária de representantes de interesses exteriores às universidades, ao qual são cometidas funções importantes nas quais se inclui a aprovação do orçamento. Também em Itália foi criado o Conselho das Instituições Sociais, com uma representação maioritária exterior à universidade e com funções que incluem, do mesmo modo, a aprovação do orçamento. Para além de se procurar aumentar a sensibilidade das universidades às necessidades da sociedade e, muito principalmente, do mercado de trabalho, do lado das instituições havia a expectativa de que a presença de empresários de grande relevo nas economias nacionais se viesse a traduzir em atitudes de generoso apoio financeiro, a exemplo do que se passa nos EUA.

Um dos autores deste artigo teve a oportunidade de participar em avaliações de algumas universidades de Espanha e Itália, o que lhe permitiu verificar que os resultados práticos ficaram muito aquém das expectativas mais conservadoras. Se as doações têm sido praticamente nulas, também a intervenção na discussão das grandes questões universitárias se tem revelado pouco interessante e a contribuição para um melhor conhecimento das instituições por parte da sociedade tem sido ineficaz. Em resumo, as universidades viram-se a braços com mais um órgão de gestão sem qualquer vantagem de relevo; muito pelo contrário, por vezes, os aspectos negativos superam as vantagens. Isto mostra que tentar copiar partes de um modelo de outro país, neste caso os EUA, pode levar a um rotundo fracasso devido às diferenças culturais e das tradições e, mesmo, dos enquadramentos legais que podem ou não favorecer a generosidade do empresariado.

## **6. O caso português: a presença ausente dos *stakeholders* ou o amigo imaginário das instituições do ensino superior**

### **6.1. Introdução**

Em Portugal também é possível localizar a emergência e o desenvolvimento do conceito de *stakeholder* no discurso e na legitimação políticas do ensino superior. Contudo, na medida em que o sistema de ensino superior em Portugal se caracteriza por estar dividido em função de dois grandes eixos — universidades-politécnicos — e instituições públicas-instituições privadas — o conceito assume, também, significados e características diferentes conforme a sub-área do sistema de ensino superior que é analisada.

Por outro lado, é necessário ter-se em consideração as especificidades da sociedade e Estado portugueses, as quais são evidenciadas de forma clara por Boaventura de Sousa Santos, nomeadamente, com a introdução dos conceitos de heterogeneidade da sociedade e do Estado (1993: 41) e de Estado Paralelo (1992, 1993). Estas características permitem, entre outras coisas, compreender como a regulação estatal sobre o sistema de ensino superior e as suas instituições se ressentem dessa heterogeneidade, traduzindo-se em eventuais contradições de condução política, ao passo que o conceito de Estado Paralelo evidencia o espaço aberto entre o espírito (e a própria letra) das leis e o contexto social, económico e político que elas pretendem regular, apontando as razões da debilidade da regulação estatal relativamente a este sistema de ensino.

Se a este quadro geral político se acrescentar, por um lado, o défice de protagonismo da sociedade civil portuguesa e das organizações de cidadãos com vista à defesa dos seus interesses colectivos, e, por outro, as características do processo de modernização português, mais fácil parece ser a compreensão da pouco significativa presença dos representantes dos interesses externos nas instituições de ensino superior e a quase ausência de um mandato político a remeter para o ensino superior, designadamente por parte dos representantes tecido económico. Estas características da sociedade portuguesa estão ligadas entre si e parecem reforçar-se mutuamente. Efectivamente, ao contrário do que aconteceu noutros países europeus, o processo de modernização em Portugal não consolidou o fordismo nem levou tão longe o processo de industrialização, o que se traduz, por exemplo, no facto de o sector agrícola ainda ser no presente um sector de ocupação significativo.

### **6.2. O caso das instituições públicas**

A legislação portuguesa permite a participação de representantes de interesses sociais exteriores às instituições de ensino superior nos corpos de governação das universidades públicas. Contudo, a participação desses representantes nas estruturas de governo, assim como na eleição dos respectivos presidentes, constitui um requisito legal relativamente aos politécnicos do sistema público. No que diz respeito às instituições privadas (universidades ou politécnicos), não há normas legais que a tal provenham.

A Lei da Autonomia das Universidades (Lei 108/88, de 24 de Setembro) permite a inclusão, no Senado, de representantes de interesses exteriores à Universidade até 15% do total dos seus membros (artigo 24º, nº3) bem como a constituição de Conselhos Consultivos, quer da Universidade quer das suas unidades orgânicas (Artigo 16º, nº4). A reacção das instituições a estes dispositivos legais facultativos foi muito diversa. Seis universidades entre as catorze públicas, sobretudo as mais antigas onde os valores e as tradições académicos estarão mais enraizados, não permitem a participação de representantes dos interesses da sociedade no Senado, enquanto que outras tantas, sobretudo as universidades mais novas, tomaram a decisão oposta. Duas outras universidades não assumiram uma posição muito clara no que se refere à participação daqueles representantes nas suas estruturas de governação. Dez universidades criaram órgãos consultivos, contudo estes conselhos não possuem ou não exercem poder efectivo, raramente reúnem e, em muitos casos, o seus membros nem sequer chegaram a ser nomeados.

A situação dos politécnicos é diferente, face à ênfase que foi posta na relação mais próxima com os contextos industrial e comercial portugueses, bem como num forte teor regional. Nessa medida, a Lei da Autonomia dos politécnicos (Lei 54/90 de 5 de Setembro de 1990) expressa uma posição muito mais forte em relação à participação dos representantes dos interesses da sociedade nas suas estruturas de governação, obrigando à sua presença na eleição dos Presidentes dos politécnicos (Artigo 19º, nº3 e nº4), no Conselho Geral — equivalente ao Senado das universidades (Artigo 23º, h) — e permite a sua participação no Conselho Científico das escolas (Artigo 35º, nº 2).

Apesar destas medidas, a indústria portuguesa, e o tecido empresarial em geral, não assumem, genericamente, um papel significativo enquanto parte interessada no desenvolvimento do ensino superior, e, tirando algumas excepções, não demonstra grande interesse no desenvolvimento de parcerias com as instituições de ensino superior. A razão para isso talvez se prenda com o facto de o nosso tecido empresarial ser constituído sobretudo por micro, pequenas e médias empresas. Em todos os seis estudos de caso levados a cabo pelo CIPES, no âmbito de um projecto europeu (TSER-Heine), — 1 universidade clássica, 1 universidade nova, 2 politécnicos públicos, 1 universidade privada e 1 politécnico privado — foi notória a dificuldade por

parte das instituições na obtenção de uma participação externa efectiva de representantes da sociedade.

Num dos estudos de caso — um instituto politécnico público — tornou-se claro que a participação dos *stakeholders* no Conselho Geral era muito mais activa quando o que estava em discussão eram opções estratégicas do que quando estavam em causa — e é isso o que acontece o mais das vezes — problemas internos de foro administrativo. A sua participação foi considerada por grande parte dos entrevistados como valiosa, mas menos significativa do que seria de esperar, devido ao reduzido número de delegados provenientes da comunidade exterior (o seu número é limitado pela referida Lei 54/90 de 5 de Setembro de 1990). Por outro lado, apesar de os estatutos referirem a necessidade de criação de Conselho Consultivos, quer ao nível central quer ao nível das escolas, até agora nenhum foi instalado, mesmo naquelas escolas que, aparentemente, reconhecem a sua criação como uma prioridade.

Noutro instituto politécnico estudado observamos que se sentia que, apesar da lei prescrever a existência de representantes de interesses da sociedade em alguns órgãos de governação, a sua influência é muito fraca e não tem a importância que o legislador pretendia. A participação é meramente formal e, em geral, caracterizada pela ausência dos delegados. A presença do pessoal académico nas actividades profissionais e culturais da cidade e a sua participação em muitas das organizações locais têm mais influência na criação de ligações com a comunidade exterior do que aquela representação formal. Os actores internos pensam que a legislação visando reforçar a participação da comunidade exterior não é muito eficiente devido à falta de motivação na região para este tipo de actividade, como consequência da fragilidade do tecido empresarial regional e do facto de as pessoas se confrontarem com a necessidade de resolução de problemas mais urgentes do que a participação na eleição do presidente do politécnico local<sup>4</sup>. Os entrevistados no âmbito da investigação do CIPES afirmaram que em muitos dos casos a participação dos *stakeholders* era mais o produto de relações desenvolvidas pelos responsáveis no âmbito do desempenho de funções de gestão das instituições do que o resultado de quaisquer disposições legais nesse sentido.

### 6.3. O caso das instituições privadas

É nas instituições privadas — com a excepção da Universidade Católica — que a presença de representantes dos interesses da sociedade na estrutura de governação das instituições surge com mais radicalidade. Em princípio, é bastante surpreendente que aqueles representantes não estejam formalmente envolvidos nos processos internos das instituições privadas. Contudo, a legislação determina que no sector privado a universidade tem de ser separada da entidade proprietária, a cooperativa. Não obstante, é duvidoso que essa separação seja tão clara, assim como é duvidosa a independência da academia em relação àqueles que detêm interesses ligados à propriedade da universidade. Embora os órgãos de governação da universidade sejam definidos em termos estritamente académicos, rejeitando, em geral, a participação externa naqueles corpos, há razões fortes para duvidar da passividade ou do silêncio daqueles que detêm interesses económicos na instituição.

Numa universidade privada estudada pelo CIPES no âmbito de referido projecto, os entrevistados foram muito claros ao sublinhar a importância de ser assegurada uma forte liderança académica e, na sua perspectiva, a presença de uma forte representação externa poderia pôr em risco essa mesma liderança. Contudo, ao nível formal, as declarações da universidade insistem na necessidade essencial de o projecto de uma universidade privada prestar uma atenção redobrada às necessidades do mercado de trabalho e à empregabilidade dos seus licenciados, designadamente através da flexibilização dos programas — e. g., cursos pós-laborais —, e da harmonização dos programas de estudo com as necessidades do mercado de trabalho. Para resolver esta aparente contradição, esta universidade assume que as funções do Conselho Consultivo de uma Fundação a ela associada é um importante factor da abertura da instituição ao mundo exterior e às suas necessidades. O que parece significar que a universidade tem evitado a influência directa de representantes de interesses exteriores sobre a governação interna através da limitação da sua presença ao âmbito do Conselho Consultivo de uma Fundação, que, por seu turno, não tem qualquer influência directa sobre os órgãos de governação da instituição.

Num instituto politécnico privado, a participação de representantes de interesses da sociedade tem sido até agora muito informal. No sentido de

avaliar os programas de estudo, o Instituto que foi alvo do estudo do CIPES recolhe as opiniões dos estudantes e dos antigos alunos, usando também pareceres mais especializados de profissionais, que frequentemente são também membros do corpo docente. A instituição está a tentar mudar este panorama através de protocolos com a Câmara e com as indústrias locais, e autorizando representantes da sociedade a participar em alguns dos órgãos de governação do Instituto, sendo, contudo, a avaliação do sucesso ou insucesso deste processo ainda uma incógnita. Até agora os desenvolvimentos não têm sido muito positivos, dado que há muitos impedimentos derivados de uma longa tradição de ausência de cooperação e, também, porque aquela Câmara, ao contrário do que acontece noutras cidades, nunca demonstrou grande interesse em albergar instituições de ensino superior.

## 7. Conclusões

Como refere Philip Altbach «(...) pode dizer-se de uma forma simples que a profissão académica está a perder o seu poder de dominação sobre a Universidade» (2000: 10). As pressões para que as universidades se tornem relevantes, os mecanismos crescentes de prestação de contas, mesmo que sob a forma mais civilizada de um sub-produto da promoção da qualidade, e a emergência de práticas importadas do mundo dos negócios (*managerialism*) em nome da eficiência e do rigor, têm vindo a assumir um papel crescente no ensino superior.

A substituição de reitores académicos eleitos por reitores/gestores designados, a intervenção dos *stakeholders* e a criação de Conselhos de Curadores são uma das faces visíveis destas alterações. Na Europa é ainda cedo para tirar conclusões definitivas, embora se intua que estas alterações poderão ter consequências negativas para as instituições, na medida em que os valores académicos poderão ser substituídos por critérios de pendor mais economicista.

A análise necessariamente incompleta que fizemos deste problema, recorrendo a exemplos de alguns países e ao caso de Portugal, revela, regra geral, falhas de actuação por parte dos *stakeholders*, uma vez que os resultados obtidos parecem menos eficazes do que seria de esperar, quer pela falta de verdadeiro interesse na sua participação na condução dos

destínos das instituições de ensino superior quer pela tomada de decisões que são discutíveis do ponto de vista académico. Cremos que, pela sua importância, este problema merece um acompanhamento atento e uma análise mais detalhada e profunda.

### Notas

- 1 Optamos pela não tradução de termos como *stakeholder* pela dificuldade em encontrar um termo português que traduza de forma precisa o significado deste termo. Possivelmente poderá usar-se "representante de interesses" em vez de "stakeholder" mas o significado, como se percebe, não é bem o mesmo.
- 2 Comunicação pessoal.
- 3 Uma visão mais próxima é considerar que os *stakeholders* protegem os investimentos feitos, por exemplo, pela sociedade através de financiamento público, ou pelos alunos e seus pais através do investimento que fazem pagando propinas e adiando os proventos de um emprego mais imediato.
- 4 Na segunda e mais recente eleição da escola em causa, só 1 dos 15 delegados dos municípios da região votou, e só dois dos 12 delegados das actividades económicas estiveram presentes.

### Referências

- ALTBACH, Philip (2000). Academic Freedom in Hong Kong - Threats Inside and Out. *International Higher Education*, vol. 21, pp. 9-10.
- AMARAL, Alberto (1994). *Sistemas de Avaliação Educação Brasileira*. Brasília: CRUB.
- AMARAL, Alberto, e MAGALHÃES, António (2000). On Markets, Autonomy and Regulation: the Janus Head Revisited. *Higher Education Policy* (no prelo)
- CLARK, Burton R. (1998). *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*. London; Pergamon.
- DILL, D. (1997). Higher Education Markets and Public Policy. *Higher Education Policy*, vol.10, 3/4, pp. 167-185.
- GRUBER, K.-H. (1982). The State and higher education in Austria: an historical and institutional approach. *European Journal of Education*, vol 17, 2.
- HUMBOLDT, W. von (1959). Über die Innere und Äussere Organisation der Höheren Wissenschaftlichen Anstalten. In E. Anrich (ed.), *Die Idee der Deutschen Universität*, Darmstadt.
- MAGALHÃES, António, & AMARAL, Alberto (2000). Higher Education and the Imaginary Friend: Stakeholders in Institutional Governance. *European Journal of Education*, vol. 35, 4, pp. 437-446.
- MAGALHÃES, António M. (2001). A Transformação do Modo de Regulação Estatal e os Sistemas de Ensino. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 59 (no prelo).
- NEAVE, Guy, and VUGT, Frans van (1991), (eds.). *Prometheus Bound: The Changing Relationship Between Government and Higher and Higher Education in Western Europe Relationships*, London: Pergamon Press.
- NEAVE, Guy and VAN vught, Frans (eds.) (1994). *Government and Higher and Higher Education Relationships Across Three Continents: The Winds of Change*. London: Pergamon Press.
- NEAVE, Guy (1995). The Stirring of the Prince and the Silence of the Lambs: The Changing Assumptions Beneath Higher education Policy, Reform, and Society. In David Dill, Barbara Sporn (eds.), *Emerging Patterns of Social Demand and University Reform: Through a Glass Darkly*. Oxford: Pergamon Press
- NEAVE, Guy (1995a). On Visions, Short and Long. *Higher Education Policy*, vol. 8, 4, pp. 9-10.
- NEAVE, Guy (1996). Homogenization, Integration and Convergence: The Cheshire Cats of Higher Education Analysis. In V. Lynn Meek, Leo Goedegebuure, Osmo Kiniven and Risto Rinne (eds.), *The Mockers and Mocked: Comparative Perspectives on Differentiation, Convergence and Diversity in Higher Education*. London: Pergamon.
- NEAVE, Guy (1997). The European Dimension in Higher Education: a Historical Analysis. Background document to the Conference *The Relationship Between Higher Education and the Nation State*, Enschede.
- NEWMAN, John Henry (1996). *The Idea of the University, Defined and Illustrated*, edição anotada e comentada. In Frank Turner (org.), série *Rethinking the Western Tradition*, New Haven, Yale University Press.
- NEWMAN, Frank (2000). Saving Higher Education's Soul. *Change*, September/October, 16-23.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1992). *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*. Porto: Edições Afrontamento.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (org.) (1993). *Portugal: Um Retrato Singular*. Porto: Edições Afrontamento.
- TAYLOR, Laurie (2000). *The Times Higher Education Supplement*, 3 de Novembro.
- TROW, Martin (1996). Trust, Markets and Accountability in Higher Education: a Comparative Perspective. *Higher Education Policy*, vol. 9, 4, pp. 309-324.
- VAN VUGHT, Franz. (1997). Combining planning and the market: an analysis of the Government strategy towards higher education in the Netherlands. *Higher Education Policy*, vol. 10, 3/4, pp. 211-224.

**THE CONCEPT OF "STAKEHOLDER" AND THE NEW PARADIGM OF HIGHER EDUCATION**

**Abstract**

The meaning of the concept of *stakeholder* in university governance is examined from a theoretical point of view, and a preliminary analysis of its implementation and effects is made using examples from some European countries as well as from Portugal. The authors find that so far the presence of *stakeholders* in the governing bodies of universities has been less effective than it could be foreseen, but as the consequences of their presence can be negative for universities it is concluded that the process should be carefully monitored while a more complete analysis is made.

**LE CONCEPT DE STAKEHOLDER ET LE NOUVEAU PARADIGME DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR**

**Résumé**

La signification du concept de *stakeholder* dans le gouvernement des universités est examiné d'un point de vue théorique et une analyse préliminaire de sa implementation et de ses résultats est faite avec le recours à des exemples de quelques pays Européans et du Portugal. Les auteurs ont trouvé que jusqu' à présent la participation des *stakeholders* dans les structures de gouvernement des universités a été moins efficace qu'il pouvait être prévu, mais les conséquences de sa présence pouvant être negatives pour les universités, ils arrivent à la conclusion que le development du processus doit être suivi soigneusement, au même temps qu' une analyse plus complète est faite.