



4 Autonomia e Ensino Superior em Portugal: Tendências Europeias e Especificidades Nacionais¹

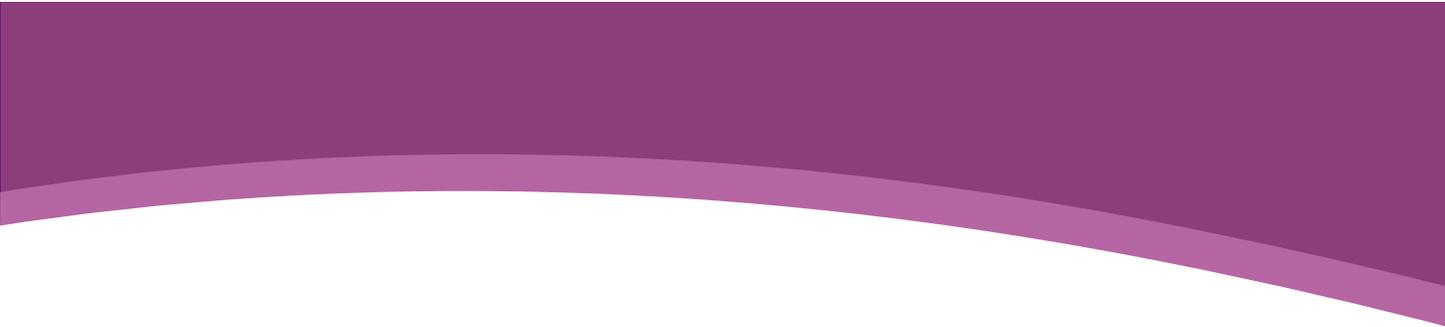
4.1. A Questão da Autonomia no Ensino Superior

A identidade e a missão da Universidade no espaço europeu estão profundamente associadas a um conjunto de modificação que marcaram a transição para a chamada época contemporânea na viragem para o século XIX. As reorganizações napoleónica e humboldtiana do ensino superior, que assinalam o surgimento da universidade moderna, marcaram-na como um agente da reconstrução nacional e de mudança na maneira como os novos funcionários do aparelho de Estado eram recrutados (Neave e Van Vught, 1991). A universidade tornou-se o elemento fundamental na formação da burocracia profissional, sendo esperado que as instituições de ensino superior assumissem um papel crucial no processo que visava o fortalecimento da identidade política nacional pela preservação

e valorização da cultura nacional (Amaral e Magalhães, 2001). Esta identificação criou laços crescentes entre as instituições de ensino superior e o Estado, o qual assumiu, por um lado, o papel de principal financiador do sistema e garante da sua sustentabilidade; e, por outro lado, assumiu uma crescente influência na organização interna e na governação das instituições de ensino superior.

Este tipo de relação entre instituições de ensino superior e o Estado, que caracterizou muito dos séculos XIX e XX, tem sofrido importantes alterações ao longo das últimas décadas. Recentes desenvolvimentos no ensino superior na Europa levaram a mudanças substanciais na relação entre governos e instituições de ensino superior (Amaral e Magalhães, 2001). Esta mudança foi frequentemente descrita como uma evolução

1. Capítulo elaborado por Pedro Teixeira – CIPES e FEP – UPorto ; Alberto Amaral – CIPES e A3ES; António Magalhães – CIPES e FPCE -UPorto



dum modelo de controlo estatal para um de supervisão estatal (Neave e Van Vught, 1991). O modelo do controlo estatal passou a estar sob crescente pressão por via de diversos fatores tais como a expansão dos sistemas de ensino superior e a sua crescente diversificação e complexificação em resposta às crescentes exigências sociais, os crescentes custos dos sistemas de massas e o “emergente” sector privado, que substituiu o sector administrativo público como o maior empregador e o principal motor da modernização social. Como resultado, o modelo de controlo estatal, deu lugar ao modelo de supervisão do Estado.

Os mecanismos de direção e regulação dos sistemas afastaram-se do modelo de controlo estatal centralizado em favor de uma maior autonomia institucional, da introdução de sistemas

de avaliação de qualidade e de um aumento da exigência pela responsabilidade institucional (Amaral e Magalhães, 2007). Na mudança dum modelo de controlo para um modelo de supervisão, o Estado foi progressivamente abandonando uma postura de controlo detalhado das atividades e decisões das instituições de ensino superior, começando a tentar regular o sistema e as instituições através de instrumentos mais difusos (embora não necessariamente menos eficazes). No modelo de supervisão do Estado, a administração central do governo diminui a sua interferência nas decisões quotidianas das instituições às quais é dada “autonomia” e o governo tenta promover a capacidade de autorregulação das instituições, limitando as suas próprias atividades a diretivas. Os Estados iniciaram a promoção de uma aparente desregulação – induzindo as instituições a entrar no



mercado, à autorregulação e à competição entre elas – como uma forma mais eficaz de regulação. Este é o contexto no qual emergiu o Estado avaliativo (Neave 1988).

Assim, foi entendido que seria adequado dar mais autonomia às instituições de ensino superior, condicionando o uso dessa autonomia a uma prestação de contas ao Estado e à Sociedade. As instituições tornaram-se mais livres para tomar decisões quotidianas, ganhando crescente autonomia dum ponto de vista financeiro, administrativo ou até mesmo na gestão dos seus recursos humanos. No entanto, o exercício dessa liberdade foi crescentemente influenciado por uma pressão para maior permeabilidade às necessidades socioeconómicas do exterior (Bok, 2003). Aliás, a necessidade de promover uma melhor articulação entre o sistema de ensino superior e o sistema económico tornar-se-ia um argumento usado frequentemente ao longo das últimas décadas para suportar ou mesmo aprofundar a autonomia das instituições de ensino superior (Slaughter e Leslie, 1997).

Esta perspetiva afetou os modelos de administração institucionais. Deste modo, assistiu-se, ao longo dos últimos anos, à emergência dum discurso promotor dum papel mais ativo dos atores externos na vida interior das instituições (Magalhães e Amaral, 2009). A emergência dos atores externos na estrutura administrativa foi o passo lógico nessa visão favorável à criação de mecanismos que pudessem responder ao mundo exterior. Isto implicava que os representantes das atividades económicas e empresariais fossem incluídos nas estruturas de decisão internas. Esperava-se que a pressão fosse exercida na gestão da instituição (incluindo os aspetos financeiros, mas não só) levasse a uma maior eficiência no uso dos recursos públicos (Middlehurst e Teixeira, 2012). Ao mesmo tempo, assistiu-se a uma tendência para substituir os académicos, escolhidos entre os seus pares, por presidentes escolhidos com grande experiência de gestão.

Neste modelo, o Estado, ao invés de proteger as instituições da intervenção e influência externas, toma medidas (se necessário for através de medidas legislativas) para garantir que terceiros, através da presença dos atores, possam participar, senão mesmo intervir, nos assuntos internos da instituição. Neste modelo, o Estado assume que a melhor proteção para as instituições é não providenciar qualquer proteção, mas, ao invés, abrir a estruturas administrativas ao mundo exterior. Outra manifestação óbvia da mudança para um modelo de supervisão da autonomia institucional é a natureza do rápido desenvolvimento da revisão de pares e de outras atividades de avaliação de qualidade (Amaral e Magalhães, 2001).

Pode argumentar-se que a o conceito de liberdade académica, tal qual foi introduzida por Humboldt, é incompatível com o controlo de pares de qualquer tipo de avaliação ou acreditação. De acordo com Humboldt, o controlo de qualidade residia na nomeação governamental e na provisão de recursos. Os académicos possuíam liberdade na qual nenhum par estava autorizado a interferir. A substituição dos valores associados com autonomia e liberdade académica por critérios de racionalidade económica coincidiu com um escrutínio mais apertado da atuação dos profissionais, com uma crescente subordinação às exigências do mercado (Bok, 2003). O controlo explícito do trabalho académico através da avaliação substitui a confiança no profissionalismo, baseado anteriormente na autorregulação individual, nos critérios implícitos e na avaliação dos pares (veja-se Meek et al, 2011). É interessante notar que enquanto às instituições foi dada autonomia - que pode ser vista como o deslocar da autoridade para uma esfera mais próxima dos académicos - muitos académicos afirmam serem confrontados com crescentes ataques à sua liberdade e com um controlo mais próximo do seu trabalho. Isto sublinha o ponto de partida de que a autonomia institucional é bem diferente da liberdade académica.

Por toda a Europa as reformas na orientação política e na governação do ensino superior são visíveis. Estes ventos de mudança começaram no Reino Unido sob a égide dos discursos da Nova Gestão Pública e dos quase-mercados e têm alaistrado pela Europa (Brown, 2010). O desenvolvimento da autonomia institucional e a reorganização do sistema administrativo são as pedras de toque das reformas de discurso. A primeira dimensão assume que quanto mais autónomas são as IES, mais performativas se tornarão e melhor responderão aos objetivos do governo e da economia. Esta última dimensão é baseada na assunção de que as formas colegiais de governação não são eficientes nem eficazes. O “managerialismo” opõe-se à “colegialidade” não apenas como uma estrutura administrativa alternativa, mas também como um instrumento de orientação que expressa a reconfiguração do papel condutor do Estado (Magalhães e Amaral, 2009).

Se a autonomia institucional é o principal motor da eficiência, a relevância social e a responsabilidade social surgem como a base discursiva onde a sua eficácia política assenta (veja-se para o caso dos EUA, Slaughter e Leslie, 1997). A retração estatal da gestão institucional não corresponde, ainda assim, a uma perspetiva negativa sobre o papel do Estado. Pelo contrário, o crescimento da autonomia institucional neste contexto, por exemplo, encorajando a reconfiguração das universidades de instituições públicas para organizações privadas aos olhos da lei, corresponde a um uso positivo do poder estatal para guiar os sistemas de ensino superior. Enquanto a relação entre o Estado e as instituições privadas é configurada como uma ligação contratual dominada pelo Estado de acordo com as estratégias governamentais, parece ser um avanço e não uma retração da coordenação do sistema e das instituições. Os instrumentos para regular a autonomia institucional, baseados em indicadores de desempenho de gestão, espalharam-se por toda a Europa, nomeadamente no financiamento, tal como o financiamento orientado por incentivos ou a multiplicação da contratualização (Teixeira, 2009).

4.2. Alterações recentes em Portugal

A evolução das relações entre o Estado e as instituições de ensino superior em Portugal tem sido moldada principalmente por dois fatores. Por um lado, a tardia e rápida massificação do sistema de ensino superior, a qual acabou por colocar várias das questões mencionadas supra e que levaram muitos outros países a adotar um modelo de regulação menos assente no controlo administrativo detalhado e mais assente na supervisão de resultados. Por outro lado, a crescente participação do país no processo de integração europeia refletiu-se de modo vincado no sistema de ensino superior, levando a uma crescente interligação das políticas do ensino superior com as tendências europeias (Teixeira *et al*, 2003).

Em Portugal, as tradições colegiais das IES são relativamente recentes e estão relacionadas com as dinâmicas sociais criadas depois do 25 de Abril de 1974. Numa perspetiva institucional, estas dinâmicas surgem principalmente como uma reação contra a ditadura anterior. Durante este período, e apesar de alguma resistência, o regime cerceou a organização e operação democrática do sistema de ensino superior e das instituições. Depois da revolução, os reitores deixaram de ser indigitados pelo governo e passaram a ser eleitos, ao mesmo tempo que a colegialidade se tornou a norma para a gestão e governação das instituições (Decreto-Lei 781/76). Mais tarde, as Leis de Autonomia para as universidades (Lei 108/88) e para os politécnicos (Lei 5/90) reforçaram estas características. Pessoal académico, estudantes e pessoal não-docente participam nos corpos colegiais, tanto ao nível central tanto como ao nível das faculdades e departamentos.

No caso português, o modo colegial de governação permaneceu inalterado desde a Lei da Autonomia Universitária de 1988, para as universidades, e desde a Lei da Autonomia dos Institutos Politécnicos, com todas as posições de gestão académica (incluindo o reitor) a serem sujeitas a eleição. Todavia, o papel dos administradores académicos tem mudado.



Tal como noutros países do Ocidente, há alguma evidência de sobreposição entre papéis académicos e de gestão. No final dos anos oitenta, e coincidindo com a aprovação das Leis da Autonomia, questões sobre a qualidade e a eficácia surgiram com alguma regularidade nos discursos político e académico. Mas não foi senão no final dos anos noventa que as pressões managerialistas se tornaram mais explícitas. A contribuição do ensino superior para a “economia do conhecimento” e a “sociedade de informação”, com a finalidade de promover a competitividade nacional na economia global, veio a assumir uma relevância cada vez maior nos discursos políticos e institucionais (Amaral e Magalhães, 2007).

As alterações trazidas pelo RJES (2007) reforçaram algumas dessas tendências (Magalhães *et al.*, 2013). O RJES contribuiu para o reforço de órgãos de natureza managerialista em detrimento de órgãos de natureza colegial, levando também à centralização dos processos de decisão internos. Uma outra mudança importante foi a introdução de presença obrigatória de atores externos nos órgãos principais das instituições de ensino superior, nomeadamente no órgão máximo (Conselho Geral), no qual representam cerca de 30% dos membros, sendo que um desses membros externos preside ao órgão. Embora essa possibilidade existisse anteriormente, ela era apenas obrigatória para as instituições do subsistema politécnico e opcional para as do subsistema universitário. Além disso, a redução da dimensão dos órgãos de gestão e de decisão fez com que o seu peso passasse a ser muito mais significativo.

Em termos de autonomia institucional, o processo tem acompanhado as tendências europeias, refletindo, todavia, algumas especificidades nacionais. Se, por um lado, nalguns aspetos o grau de autonomia avançou significativamente, permitindo às instituições de ensino superior um grau de liberdade significativo nas suas decisões; por outro lado, parece existir uma relutância por parte do Estado em ceder algum do controlo

processual e em exercer uma regulação do sistema através de resultados contratualizados com as instituições (Teixeira e Amaral, 2010). Esta dificuldade decorre, em parte, duma tradição fortemente regulamentadora do sistema de ensino superior, enquanto parte da administração pública. Além disso, é de reconhecer que a regulação por resultados requer do Estado uma capacidade técnica e administrativa que nem sempre parece estar ao alcance do Estado português. Assim, emerge um padrão que poderá ser caracterizado de Estado interferente, em que o Estado já não tem os mecanismos do modelo de controlo estatal, mas que tenta enxertar um grau de controlo significativo num modelo de supervisão, criando inevitável conflitualidade e maior incerteza.

4.3. A situação portuguesa à luz das tendências europeias

A situação atual da autonomia institucional nos sistemas de ensino superior europeus tem sido alvo de particular atenção nos últimos anos. Assim, foram recentemente publicados dois relatórios europeus que fazem um retrato detalhado e comparativo da autonomia institucional nos diferentes países europeus e que por isso nos permitem olhar para a realidade portuguesa integrando-a nas tendências europeias. Estes estudos são também particularmente interessantes, pois tentam analisar a questão da autonomia considerando um conjunto de dimensões dessa mesma autonomia, colocando em evidência a necessidade de desagregar este conceito em múltiplas dimensões de modo a perceber se a evolução nessas diferentes dimensões tem sido convergente ou não.

O primeiro dos estudos foi desenvolvido pela European University Association (EUA) e foi dividido em duas partes. Uma primeira parte, cujo relatório foi publicado em 2009, faz um retrato exploratório da autonomia universitária na Europa (Estermann e Nokkala, 2009). Nesse primeiro relatório, são analisadas as diferentes dimensões para avaliar o grau de autonomia de cada instituição do ensino superior, entre as quais se destacam a capacidade

para tomar decisões sobre:

- estruturas organizacionais e de governação institucional;
- assuntos financeiros (p.ex., a capacidade para gerir e gerar recursos financeiros);
- assuntos de pessoal (p.ex. capacidade para definir os critérios e as condições de recrutamento, remuneração, etc.);
- assuntos académicos (p.ex., a capacidade para criar, alterar ou extinguir programas).

Cada uma destas dimensões desdobrava-se, por sua vez, num conjunto diversificado de aspetos sobre os quais seria relevante analisar o grau de autonomia de cada instituição e o grau de interferência do Estado. O desdobramento dessas dimensões colocava também em evidência a natureza interligada de cada uma dessas dimensões, pois a maior ou menor autonomia em questões de recursos humanos está interligada com a autonomia financeira, assim como a autonomia em questões académicas não pode ser analisada sem ter em atenção o grau de autonomia em questões financeiras ou de recursos humanos, e assim sucessivamente.

A análise comparativa da situação da autonomia institucional assinalava que apesar de tendências comuns em termos de reconhecimento da autonomia institucional, o grau e os modos em que se traduzia essa autonomia variavam significativamente entre países europeus. Além disso, o estudo identificava também restrições importantes da autonomia devido a uma presença forte de mecanismos de prestação de contas. Por outro lado, o estudo confirmava o peso crescente dos atores externos nos mecanismos de governação institucionais e o declínio do nível de colegialidade.

Num segundo relatório (Estermann *et al.*, 2011), os autores tentavam posicionar os diferentes países europeus em termos de cada uma dessas dimensões de autonomia, procurando identificar quais os países em que as instituições de ensino superior teriam maior ou menor autonomia, nomeadamente no que se refere às dimensões mencionadas

anteriormente (organizacional, financeira, recursos humanos, académica). Ainda que este tipo de exercício enfrente sempre algumas limitações, nomeadamente na tradução de dimensões qualitativas em indicadores quantificáveis, o facto de mapear a situação atual em termos de autonomia serve como um elemento importante para situar a situação portuguesa.

Apesar das suas limitações, o estudo fornece inúmeros elementos interessantes. Em primeiro lugar, observa-se que para a maioria dos países o grau de autonomia em cada uma das dimensões pode variar significativamente, confirmando a complexidade da questão da autonomia institucional. Em segundo lugar, há um conjunto de países caracterizado por um nível consistentemente alto ou baixo de autonomia para cada uma das 4 dimensões, o que sugere a existência nalguns países de posições políticas claramente favoráveis ou adversas à autonomia institucional. Em terceiro lugar, a distribuição dos países por níveis de autonomia também varia, com alguns casos de grande concentração de países em níveis alto, médio-alto ou médio-baixo (mas não no nível baixo, o qual tende a ser sempre o mais pequeno grupo). Finalmente, a análise dos níveis de autonomia por dimensão confirma que embora esta seja uma realidade transversal por toda a Europa, o grau de autonomia ainda varia significativamente quando comparamos os níveis de autonomia por país.

No que concerne a Portugal, observamos alguns resultados interessantes, sendo que o grau de autonomia parece ser mais elevado em termos comparativos nas duas primeiras dimensões. Assim, em termos de autonomia organizacional, Portugal surge classificado no 7º lugar (entre 28), liderando o grupo de países caracterizado como tendo um grau de autonomia relativamente elevado, no que concerne a definição de estruturas académicas e o estabelecimento de entidades legais. Em termos de autonomia financeira, Portugal surge igualmente no 7º lugar e no grupo de países com um nível de autonomia médio-alto. Estes são



países que normalmente apresentam modalidades de financiamento público relativamente flexíveis, incluindo aspetos tais como a possibilidade de retenção dos saldos por parte das instituições e a sua transferência para os exercícios seguintes ou alguma flexibilidade para definir o valor de contribuição dos estudantes em termos de propinas ou taxas.

O nível de autonomia institucional é em termos relativos mais baixo na terceira e quarta dimensões. Em termos de recursos humanos, Portugal aparece classificado em 18º lugar, bem mais abaixo do que nas dimensões anteriores, embora integrando ainda um grupo de países com grau de autonomia média-alta. Esta situação fica a dever-se ao facto de o grupo com mais autonomia nesta dimensão ser bastante mais numeroso (e no qual os recursos humanos não são considerados funcionários públicos e regulamentados por um conjunto de legislação decorrente desse estatuto). O grupo integrado por Portugal diz respeito a países com um grau de autonomia significativo, embora o estatuto de funcionários públicos da generalidade dos recursos humanos implique limitações significativas na autonomia de gestão dos recursos humanos. Deste modo, essa autonomia tende a ser mais visível em matérias como o processo de recrutamento ou promoção e menos visível em questões salariais ou de despedimento. Finalmente, e no que diz respeito à autonomia em termos académicos, Portugal surge situado em 21º lugar e no grupo de países considerado como tendo uma autonomia média-baixa, refletindo algumas limitações significativas no que concerne ao processo de criação dos cursos e aos processos de garantia da qualidade, os quais são considerados como bastante determinados por fatores e instituições exteriores às instituições de ensino superior.

O segundo estudo aqui considerado, publicado em finais de 2012, foi coordenado pela rede Empowering European Universities, a qual é uma organização independente que congrega um conjunto de especialistas e antigos responsáveis políticos do

ensino superior de vários países europeus (Horeau *et al.*, 2012). Nesse relatório, procura-se relacionar o grau de autonomia, em diferentes dimensões consideradas pelo estudo da EUA, com um conjunto de indicadores que visam aferir o desempenho dos diferentes sistemas de ensino superior europeu. Em termos de desempenho, o estudo considera as seguintes dimensões:

- produtividade e atratividade científica (p.ex., publicações científicas internacionais, número de instituições nos rankings internacionais, número de bolsas e prémios de investigação internacionais, etc.);
- acesso (p.ex., taxas de participação no ensino superior; percentagem de alunos a frequentar o ensino superior cujos pais não têm educação superior, etc.);
- taxas de conclusão e de empregabilidade dos diplomados;
- internacionalização.

O estudo tenta também relacionar as dimensões relativas ao ensino superior com o nível de inovação de cada país europeu. Este aspeto é bastante explorado no relatório, o qual pretende enfatizar um conjunto de preocupações crescentes na análise económica acerca do contributo dos sistemas do ensino superior para a capacidade de inovação e para o crescimento económico nacionais. Dum modo geral, o relatório considera que este contributo será tanto mais significativo, quanto mais adequado for o quadro institucional em que operam as universidades, conjugando um nível de autonomia elevado e um conjunto de incentivos eficaz de modo a estimular a capacidade de resposta do ensino superior aos desafios societais.

No que concerne ao posicionamento do sistema português, o estudo coloca Portugal no grupo intermédio em termos de atratividade e produtividade científicas. Posição idêntica é observada em termos de desempenho nos aspetos relativos a taxas de conclusão e de empregabilidade dos diplomados. No que se refere ao sistema de inovação (e a sua articulação com o sistema

Sistemas de Ensino Superior classificados nas Diferentes Dimensões de Autonomia¹

Ordem	Autonomia Organizacional	Autonomia Financeira	Autonomia de Pessoal	Autonomia Acadêmica
1	Reino Unido	Luxemburgo	Estónia	Irlanda
2	Dinamarca	Estónia	Reino Unido	Noruega
3	Finlândia	Reino Unido	República Checa	Reino Unido
4	Estónia	Letónia	Suécia	Estónia
5	Renânia-Vestefália	Holanda	Suíça	Finlândia
6	Irlanda	Hungria	Finlândia	Islândia
7	Portugal	Portugal	Letónia	Chipre
8	Áustria	Itália	Luxemburgo	Luxemburgo
9	Hesse	Eslováquia	Dinamarca	Áustria
10	Noruega	Dinamarca	Lituânia	Suíça
11	Lituânia	Irlanda	Irlanda	Hesse
12	Holanda	Suíça	Polónia	Renânia-Vestefália
13	Polónia	Áustria	Áustria	Brandeburgo
14	Letónia	Renânia-Vestefália	Holanda	Suécia
15	Brandeburgo	Finlândia	Islândia	Polónia
16	França	Suécia	Noruega	Itália
17	Hungria	Espanha	Hungria	Espanha
18	Itália	Polónia	Portugal	Dinamarca
19	Espanha	Lituânia	Hesse	Eslováquia
20	Suécia	Noruega	Renânia-Vestefália	Letónia
21	Suíça	República Checa	Turquia	Portugal
22	República Checa	França	Brandeburgo	República Checa
23	Chipre	Turquia	Eslováquia	Holanda
24	Islândia	Brandeburgo	Itália	Hungria
25	Eslováquia	Islândia	Chipre	Turquia
26	Grécia	Grécia	Espanha	Lituânia
27	Turquia	Hesse	França	Grécia
28	Luxemburgo	Chipre	Grécia	França

Fonte: European University Association, 2011

1. O grau de sombreado indica o grau de autonomia identificado pelos autores do estudo para cada dimensão, sendo que a sombreado mais escuro temos os sistemas considerados como tendo um nível de autonomia baixo naquela dimensão e os países sem sombreado como aqueles que têm um grau de autonomia elevado naquela dimensão. Os dois grupos intermédios indicam níveis de autonomia médio-alto e médio-baixo para cada dimensão.



de ensino superior), Portugal surge mais uma vez colocado numa posição intermédia quando comparado com o conjunto dos países europeus.

Onde o estudo exprime mais preocupações relativamente a Portugal é no que concerne à evolução no futuro próximo, considerando que a evolução negativa, em aspetos como o financiamento ou a ação social escolar, poderá ter um efeito desfavorável no desempenho dos sistemas em termos educacionais e científicos. Além disso, o estudo identifica sinais que auguram a deterioração do nível de autonomia das instituições de ensino superior portuguesas, o que poderá reforçar aquelas perspetivas negativas em termos de desempenho.

4.4. Comentários Finais

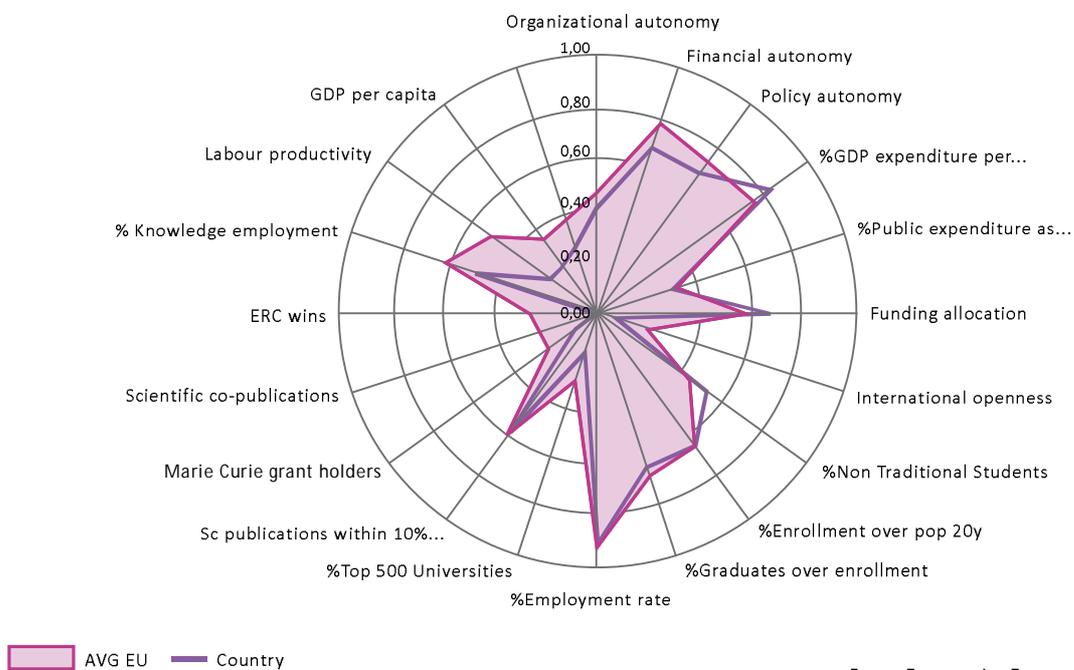
Ao longo das últimas décadas tem-se assistido ao desenvolvimento e consolidação de um modelo de regulação dos sistemas de ensino superior que concedeu crescente e significativa autonomia às instituições de ensino superior. O desenvolvimento dessa autonomia decorreu, por um lado, da crescente dificuldade dos governos em controlarem o desenvolvimento desses sistemas e do reconhecimento que esse não seria o modo mais eficaz para a prossecução da missão dos sistemas de ensino superior públicos. Por outro lado, assistiu-se a uma preocupação crescente com a permeabilidade e reatividade dos sistemas de ensino superior ao seu entorno económico-social, o que requeria um grau bastante mais alargado de autonomia das instituições de ensino superior. O aprofundamento da autonomia institucional trouxe, também por isso, uma alteração significativa dos modelos de governação sistémica e institucional, com um papel crescente dos atores externos nos processos de decisão internos das instituições de ensino superior.

Portugal participou dessas tendências, embora por vezes dum modo algo inconsistente. Assim, parece consensual reconhecer que as instituições de ensino superior são hoje bastante mais autónomas face ao Estado do que eram há cerca de 30 anos. No entanto,

existem sinais preocupantes quando comparamos a realidade portuguesa com a europeia. Se nalguns aspetos as instituições portuguesas têm hoje um nível de autonomia médio-alto quando comparadas com as universidades de outros sistemas europeus, noutros aspetos o grau de autonomia permanece baixo relativamente às suas congéneres europeias. Estes sinais são preocupantes por duas razões. Em primeiro lugar, porque existe hoje uma perceção consolidada nos estudos de ensino superior de que o desempenho das instituições está correlacionado (embora de modo complexo) com o grau de autonomia das instituições e, por isso, estamos a contribuir para um desempenho institucional aquém do possível. Em segundo lugar, porque as instituições portuguesas fazem parte dum espaço europeu de ensino superior e de investigação crescentemente integrado e concorrencial, e no qual as instituições mais autónomas tenderão a ter uma vantagem competitiva significativa, nomeadamente em termos de atratividade para futuros estudantes, docentes e investigadores.

Num momento de crise como aquele que atravessa a sociedade portuguesa e em que as dificuldades do quotidiano absorvem muitas das energias das instituições e de quem as lidera, torna-se importante refletir acerca da melhor forma de ultrapassar essas dificuldades. No caso do ensino superior, importa perceber em que medida este pode contribuir mais e melhor para o desenvolvimento económico, social e cultural, e qual o enquadramento institucional que melhor favorece a maximização desse contributo. A autonomia institucional não será certamente uma condição suficiente para solucionar todos os desafios que o ensino superior enfrenta, mas será certamente uma condição necessária para melhorar o desempenho do sistema, não apenas em termos educacionais e científicos, mas também em termos organizacionais e de gestão dos (escassos) recursos disponíveis.

Comparação dos níveis de Autonomia e Desempenho do Ensino Superior e do Sistema Económico – Portugal vs. Média da UE



Fonte: Empowering European Universities
Horeau et al, 2012



Referências

Amaral, A. & Magalhães, A. (2007). Market Competition. Public Good and Institutional Governance. *Higher Education Management and Policy*, 19.1, pp. 63-76.

Amaral, A. & Magalhães, A., 2001, On Markets, Autonomy and Regulation. The Janus Head Revisited. *Higher Education Policy*, 14.1: 1-14.

Bok, Derek (2003) *Universities in the Marketplace*. Princeton: Princeton University Press

Brown, R. (ed.) *Higher Education and the Market*; Routledge.

Estermann, T., & Nokkala, T. (2009). *University autonomy in Europe I: Exploratory study*; Brussels: European University Association. Disponível em www.eua.be e acessado em 9 de Janeiro de 2013

Estermann, T.; Nokkala, T. & M. Steinel (2011). *University autonomy in Europe II: The Scorecard*. Brussels: European University Association. Disponível em www.eua.be e acessado em 9 de Janeiro de 2013

Magalhães, A.; Veiga, A.; Ribeiro, F. & Amaral, A. (2013) *Governance and Institutional Autonomy: Governing and Governance in Portuguese Higher Education; Higher Education Policy* (no prelo)

Magalhães, A. & Amaral, A. (2009), Mapping out Discourses on Higher Education Governance. In Huisman, J. (ed.) *International Perspectives on the Governance of Higher Education Alternative Frameworks for Coordination New York and London*, Routledge, pp.182-197.

Meek, L.; Goedegebuure, L.; Santiago, R. & Carvalho, T. (eds.) (2011) *Changing Deans. Higher Education Middle Management in International Comparative Perspectives*. Dordrecht: Springer.

Neave, G. (1988) On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise: An Overview of Recent Trends in Higher Education in Western Europe, 1986-1988. *European Journal of Education*, Vol. 23, No. 1/2 (1988), pp. 7-23

Neave, G. & Van Vught F. (Eds.) 1991. *Prometheus Bound: The Changing Relationship Between Government and Higher Education in Western Europe*. Pergamon Press, London.



Horeau, C.; Ritzen, J., & G. Marconi (2012)
The State of University Policy for Progress in Europe – Policy and Country Reports. Maastricht: EEU. Disponível em <http://empowereu.org>; acessado em 9 de janeiro de 2013.

Slaughter, S., & Leslie, L. (1997). *Academic capitalism – Politics, policies, and the entrepreneurial university.* Baltimore: John Hopkins Press.

Teixeira, P. (2009) Economic Imperialism and the Ivory Tower: Economic Issues and Policy challenges in the Funding of Higher Education in the EHEA (2010-2020), in Jeroen Huisman, Bjorn Stensaker and Barbara M. Kehm (eds) *The European Higher Education Area: Perspectives on a Moving Target.* Rotterdam: Sense Publishers, pp. 43-60

Teixeira, P. & Middlehurst, R. (2012) Governance within the EHEA: dynamic trends, common challenges, and national particularities, in Peter Scott, Adrian Curaj, Lazar Vlasceanu, and Lesley Wilson (eds.) *European Higher Education at the Crossroads: Between the Bologna Process and National Reforms.* Springer, Vol. 2, 527-551

Teixeira, P. & Amaral, A. (2010); Portuguese Higher Education: More Competition with less Market Regulation? In Roger Brown (ed.) *Higher Education and the Market.* London: Routledge.

Teixeira, Amaral, & M. J. Rosa, (2003) Mediating the Economic Pulses: The International Connection in Portuguese Higher Education. *Higher Education Quarterly.* Volume 57, No. 2, abril 2003, pp 181–203