# OS INDICADORES DE GESTÃO NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS PORTUGUESAS: UMA METODOLOGIA PARA ANÁLISE DA SUA EFICIÊNCIA

**Maria da Conceição da Costa Marques**

**VOLUME I**

sílabas & desafios

2014

EDIÇÃO, DISTRIBUIÇÃO E VENDAS

SÍLABAS & DESAFIOS - UNIPESSOAL LDA.
NIF: 510212891
www.silabas-e-desafios.pt
info@silabas-e-desafios.pt

Sede:
Rua Dorilia Carmona, nº 4, 4 Dt
8000-316 Faro
Telefone: 289805399
Fax: 289805399
Encomendas: encomendar@silabas-e-desafios.pt

TÍTULO
OS INDICADORES DE GESTÃO NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS PORTUGUESAS: UMA METODOLOGIA PARA ANÁLISE DA SUA EFICIÊNCIA – VOLUME I
AUTOR
Prof. Doutora Maria da Conceição da Costa Marques

Coleção Teses
1ª edição
40 Exemplares
Copyright @ Setembro 2014
Sílabas & Desafios, Unipessoal Lda.
ISBN: 978-989-98122-7-7
Depósito legal:

Pré-edição, edição, composição gráfica e revisão: Sílabas & Desafios Unipessoal, Lda.
Pré-impressão, impressão e acabamentos: Gráfica Comercial, Loulé

Capa: Joana Guita Pinto; http://www.ladybug-ctrlc.com/

Reservados todos os direitos. Reprodução proibida. A utilização de todo, ou partes, do texto, figuras, quadros, ilustrações e gráficos, deverá ter a autorização expressa do autor

# Índice

INTRODUÇÃO ..... 5
A UNIVERSIDADE COMO PARTE INTEGRANTE DO SETOR PÚBLICO ..... 9
Desenvolvimentos e Mudanças no Setor Público ..... 9
Modernização e reforma administrativa ..... 11
Universidade e gestão pública ..... 20
Orientação ao serviço público ..... 23
O Controlo por resultados na gestão pública ..... 24
O Sistema de Ensino Superior ..... 29
O ensino superior em Portugal: resenha histórica ..... 29
O emergir da sociedade do conhecimento ..... 32
A Universidade em Tempos de Mudança ..... 36
A Universidade na Europa ..... 40
A Universidade do século XXI ..... 44
Qualidade e Instituição Universitária ..... 50
Qualidade, avaliação e acreditação ..... 51
O que é um sistema de qualidade ..... 51
Implementação de um sistema de qualidade na Universidade ..... 57
A avaliação da qualidade das instituições universitárias ..... 64
TENDÊNCIAS, DESAFIOS E NOVOS PARADIGMAS PARA A UNIVERSIDADE ..... 77
O Modelo de Financiamento da Universidade ..... 77
O financiamento das universidades em Portugal ..... 86
Critérios de financiamento ..... 90
*Corporate Governance* no Setor Público ..... 94
As vantagens dos programas de *corporate governance* no setor público ..... 95
Modelos de *corporate governance* da Universidade – uma visão prospetiva ..... 103
A Importância da Gestão Estratégica na Universidade ..... 109
A gestão estratégica na administração pública ..... 115
A Universidade e o desafio da estratégia ..... 121
OS INDICADORES DE GESTÃO NAS UNIVERSIDADES ..... 131
Governo e Autonomia da Universidade ..... 132
A autonomia universitária em Portugal ..... 138
Propostas sobre modelos de governação ..... 138
Os Indicadores de Gestão na Administração Pública ..... 140
Objetivos dos indicadores ..... 146
Importância dos indicadores ..... 148
Conceito e classificação dos indicadores de gestão ..... 152
A Medição do Desempenho nas Universidades ..... 174
O que é a *performance* ..... 181
Os indicadores da *performance* (ou de gestão) na Universidade ..... 184
O uso de indicadores de *performance* na Universidade ..... 191
Os indicadores de rendimento ..... 206
Limitações relacionadas com a utilização de indicadores ..... 223
Principais Modelos ou Sistemas de Indicadores de Gestão ..... 226

A Curva de Melhoria Contínua .....227
O *Balanced Scorecard* e o Controlo de Gestão nas Universidades .....228
O *Balanced Scorecard* nas entidades públicas.....232
Construção, implantação e uso do *Balanced Scorecard* na Universidade .....237
PROPOSTA DE INDICADORES DE GESTÃO PARA AS UNIVERSIDADES PÚBLICAS PORTUGUESAS .....247
Proposta de Indicadores Para Uso na Universidade.....248
Metodologia de implementação .....249
Informação a contemplar.....249
Indicadores de oferta .....252
Indicadores de procura .....255
Indicadores de recursos humanos.....259
Indicadores de recursos financeiros.....263
Indicadores de recursos físicos.....269
Indicadores de processos .....272
Indicadores de resultado.....279
CONCLUSÕES, PROPOSTAS DE MELHORIA E NOVAS LINHAS DE INVESTIGAÇÃO .....289

# INTRODUÇÃO

Nos finais do século XX assistiu-se a um desenvolvimento notável dos indicadores educativos internacionais. A UNESCO por um lado, o EUROSTAT e a OCDE no âmbito dos países mais desenvolvidos por outro, sugeriram uma melhoria nas bases de dados internacionais. Este avanço abre o caminho à preparação de estudos comparativos dos sistemas de ensino superior a nível internacional. Tais estudos alcançaram maior protagonismo em sequência do processo de globalização económica, e especialmente com a consolidação das áreas económicas de livre intercâmbio. Parece lógico que as economias que concorrem diretamente entre si façam o balanço acerca dos seus fatores produtivos, com destaque para o capital humano, sobretudo se o destino é a sociedade do conhecimento.

O desenvolvimento de indicadores de gestão como instrumentos de políticas públicas começou a ser visto intensamente como um elo entre os avanços da técnica e os interesses das agendas políticas. Segundo Cave et al (1998) o uso diferenciado de indicadores de gestão pode ser explicado através de quatro variáveis: desenvolvimento técnico; decisões políticas que criaram estruturas e incentivaram o seu uso; adoção de políticas que fizeram os indicadores de gestão avançar; e influência dos *stakeholders* para que se intensifique o uso de indicadores de gestão.

No contexto atual das sociedades contemporâneas, é essencial questionar acerca das limitações e potencialidades da ação da informação sobre as universidades, devido às tensões existentes entre as necessidades do país e as destas instituições.

O défice de informação que regista o nosso sistema universitário é o resultado de uma multiplicidade de fatores que se acumularam e que oferecem visões tão díspares como a própria origem destas instituições, a reduzida e seleta dimensão que este segmento de ensino registou até datas relativamente recentes, a própria estrutura dos seus recursos humanos com clara vocação colegial, pouco dada a intromissões alheias, e, por último, a própria complexidade que adquiriram as instituições que operam neste

segmento educativo, por força da sua expansão e da democratização do acesso a este ensino.

No entanto, esta realidade regista nos últimos anos claros e decididos sinais de mudança, que podem e devem acabar com o tradicional vazio existente nos sistemas de fornecimento de informação específicos do ensino superior no nosso país.

A literatura mais recente revela que os sistemas de ensino superior estão enredados nas crises emergentes das novas funções dos Estados a que pertencem, em especial a passagem de Estados planificadores a Estados avaliadores (Neave, 1998). Neste sentido, a elaboração de indicadores aparece associada às necessidades de exercer um maior controlo sobre o ensino superior e de instaurar uma relação mais estreita e observável entre o financiamento e os resultados do sistema, em contextos de restrição orçamental. A utilização de indicadores de gestão nas universidades deve servir para compatibilizar a autonomia e a diversificação destas instituições com a responsabilidade e o controlo das mesmas.

Definir indicadores que sejam úteis para impulsionar a gestão universitária, apresenta inúmeras dificuldades relacionadas com a grande heterogeneidade interna das universidades. Não parece assim aconselhável, pelo menos no início, recorrer a um número muito reduzido (dois ou três) ou a um número muito elevado de indicadores para orientar a gestão. Também não parece apropriado que sejam os indicadores "estrela"[1] os encarregados de estabelecer as bases que hão-de dirigir as políticas de carácter específico da Universidade. Por isso, propomos tomar como referência o comportamento dos diferentes conjuntos de indicadores, de tal forma que se possa dispor de distintos perfis em função desses conjuntos. Isto permite abordar uma realidade, que se antevê complexa, sem cair no risco de simplificações excessivas, a tempo de podermos agrupar dentro de um número flexível de categorias, mais ou menos amplas, a pluralidade da realidade universitária.

[1] Por exemplo, os de fácil obtenção.

Determinar que indicadores são os mais adequados, vai estar condicionado na fase inicial pela informação disponível. Nas fases sucessivas será muito conveniente contar com uma informação que permita elaborar mais indicadores que possam resultar interessantes.

Tendo como suporte a realidade do sistema de ensino universitário português e das instituições públicas que nele operam, os indicadores de gestão hão-de permitir a aproximação das políticas universitárias conducentes à melhoria da eficácia das instituições e à eficiência dos recursos públicos, que se destinam a satisfazer as necessidades da prestação dos serviços consignados na lei às nossas universidades.

# A UNIVERSIDADE COMO PARTE INTEGRANTE DO SETOR PÚBLICO

## Desenvolvimentos e Mudanças no Setor Público

Quando hoje se fala de "administração" ou modernização da administração, pressupõe-se também a reforma do Estado. Poucas dúvidas existem sobre esta articulação "reformadora": qualquer reforma da administração exige reforma do Estado e qualquer reforma do Estado é indissociável da reforma da administração (Canotilho, 2000: 2).

O Estado, na sua configuração moderna, contribui para a edificação de um Estado de direito garantidor de direitos, liberdades e garantias. O Estado só pode continuar a manter-se como Estado de direito, como Estado democrático e como Estado Social se conseguir realizar-se como Estado educativo. Hoje, o Estado ao serviço dos cidadãos tem de dotar-se de uma tarefa adicional: a criação de infraestruturas baseadas na educação e ciência (Canotilho, 2000:8/9).

A cada tipo de Estado corresponde um determinado modelo de gestão pública. A um Estado liberal, não interveniente, corresponde um modelo de administração pública, usualmente designada de clássica ou legal-burocrática; neste modelo, as funções do Estado e da administração pública, restringem-se à prática de atos administrativos.

A revolução socialista na Rússia, a grande depressão económica e a teoria económica Keynesiana, definem um novo modelo de Estado, conhecido como "Estado de *welfare*", responsável pelo desenvolvimento económico e pelo equilíbrio social da população. A administração pública que lhe corresponde ganha novos contornos, diferentes do modelo anterior. O peso dos profissionais é tão grande que muitos autores chamam a este modelo Estado Administrativo. Este tipo de Estado e este modelo de Administração entram em crise em meados da década de setenta (Rocha 2002:145). A reforma da administração pública implica o desmantelamento do "Estado de *welfare*" e a redução do papel da Administração.

Os modelos de administração pública estão a evoluir de sistemas centralizados e centrados no Estado para sistemas mais flexíveis e descentralizados (Araújo, 2001). Teoricamente, o papel económico do Estado passou de um período abstencionista no século XIX, para um período intervencionista e de inserção na economia, no século XX (Bilhim, 2000:19). Com a crise iniciada nos Estados Unidos em 1929 acentua-se a intervenção do Estado e a maior parte dos países passou a fazer da economia uma questão fundamental de governo. Foi nos anos trinta do século XX que se multiplicaram as agências reguladoras nos EUA, os *offices* intervencionistas em França e os organismos reguladores em Portugal.

Após vários anos de ciclos económicos expansivos, com carácter permanente, os governos dos países desenvolvidos encontram-se perante a alternativa de continuar a prestar serviços de bem-estar com qualidade, manter uma política de investimento público, garantir a coesão social e poder conter, senão baixar, a carga fiscal. Para Lopez y Gadea (2001:13) a sociedade requer dos seus governos mais e melhores serviços, com menos recursos. Para consecução deste objetivo têm sido seguidas diversas estratégias, mas todas elas com um propósito claro: travar o crescimento da administração pública, sem renunciar à manutenção dos benefícios das políticas de bem-estar social.

Embora os esforços governamentais tenham sido significativos, não foram todavia alcançados os resultados previstos. O controlo da política expansionista do setor público repercutiu-se negativamente na qualidade das políticas de bem-estar social, tendo-se mostrado incapaz de resolver adequadamente os novos problemas com que se debate a sociedade do conhecimento.

Assim, mesmo com limitações, a modernização da administração pública continua a ser um objetivo e uma urgência para muitos governos. Lopez y Gadea (2001:13) defendem que temas como a direção estratégica das entidades públicas, a eficácia e a eficiência da gestão, o redesenho organizativo, a procura de novos estilos de direção, a melhora da qualidade dos serviços públicos, a avaliação dos seus resultados, etc. serão, entre

outras, as questões-estrelas das transformações da administração pública nos primeiros anos do século XXI.

Hoje, as administrações públicas deparam-se com uma envolvente em mutação contínua, recebendo elas mesmas fortes pressões para mudar. O avanço da sociedade da informação e do conhecimento põe em causa os fundamentos do modelo burocrático tradicional.

O facto da administração pública ter herdado um modelo organizativo do século XIX, centrado em funções e serviços, em vez de procurar resolver os problemas dos cidadãos, tem sido um obstáculo difícil de ultrapassar.

## Modernização e reforma administrativa

O conceito de modernização da administração pública assume diferentes significados e não é entendido da mesma maneira nos diferentes países. Trata-se de uma questão puramente técnica, que afeta a própria dimensão do governo e, assim sendo, é essencialmente uma questão política. O tema real é o diálogo entre governabilidade e modernização (Lopez y Gadea, 2001:15).

A década de 1970 foi a "década para estabelecimento de ordem na administração pública", onde termos como "*accountability*" e "*responsability*" foram claramente percebidos e aceites" (Taylor and Williams, citados por Isaac-Henry, Kester et al, 1997:2). No seu entendimento, e desde a segunda metade da década de 1970, que se assiste a mudanças de elevado alcance. O setor público teve uma mudança radical (transformacional) face aos períodos anteriores, provocada, por exemplo, pelo rápido desenvolvimento das tecnologias da informação e comunicação (TIC), pela globalização[2] e por mudanças no contexto económico, social e

[2] Globalização – desenvolvimento fundado no eixo da economia de mercado e cujos aspetos mais visíveis são: interdependência assente nas leis do mercado financeiro; concentração em três regiões nodais do planeta – EUA, Japão e Europa Ocidental – com pontos cegos nas Bolsas de Valores, principalmente de Nova Iorque, Tóquio e Londres; criação e integração de grandes mercados regionais (Nafta, Mercosul, Mercado Comum Europeu); operações financeiras fortemente rápidas; informação em tempo real: competitividade; transformação do

político; no entanto, as filosofias que sustentam a mudança diferem das dos períodos anteriores. Surgem conceitos de agência, cooperação, coordenação e dimensão, que suportam as mudanças verificadas no setor público nas décadas de 1960 e 1970. Atualmente debate-se a descentralização, a segregação, a competição e mercados e estratégias eficientes.

Este contexto de mudança refere-se a fatores ambientais que influenciam, restringem e conduzem a mudanças nas organizações. Incluem fatores económicos, políticos, sociais e tecnológicos. Cada fator é importante por si e não pode ser visto de modo isolado, mas em conjunto e interagindo uns com os outros. A história das instituições, a estrutura e a cultura são elas próprias importantes fatores que induzem à mudança.

A magnitude, velocidade e modelo da recente reforma do setor público por todo o mundo e, a todos os níveis do governo, ficou cambaleante. As inovações do setor público apresentam-se sob nove categorias:

- Agências
- Parceiros
- Integração horizontal
- Boa gestão fiscal
- Revitalização do Serviço Público
- Delegação de poderes e descentralização
- Melhoria do serviço
- Melhorias nos sistemas e processos
- Mudanças nas normas

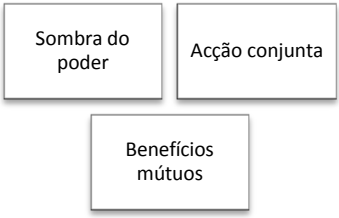
O serviço de agência representa o mais significativo desenvolvimento em termos de reforma do setor público. Uma agência é definida como uma unidade executiva que presta um serviço ao governo, podendo abranger grandes áreas como, por exemplo, a segurança social (Rocha, 2000:13). O

---

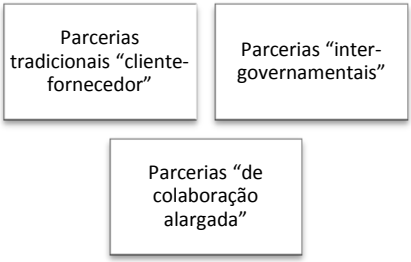
conhecimento em valor económico (mercado do conhecimento); e aprofundamento das assimetrias sociais.

Estado, ao fragmentar os serviços públicos, estimula a competitividade entre si e controla a sua atividade através de resultados.

Uma das mais fascinantes áreas de inovação envolve parcerias. Infelizmente, o termo tem sido utilizado de forma abusiva, apesar da sua recente história no setor público. As verdadeiras parcerias envolvem três elementos básicos (Armstrong & Ford, 2000:4):




Fazendo uma revisão às parcerias do setor público, encontram-se três modalidades:




As áreas onde se podem desenvolver parcerias são as da saúde, do ambiente, criação de emprego e competitividade, etc., envolvendo várias jurisdições e diversos serviços.

Um desafio que se coloca ao setor público tem a ver com a integração horizontal entre os serviços públicos. Parece sempre mais fácil dentro do governo compartilhar com o setor privado do que com outros departamentos governamentais. As inovações no setor público nem sempre captam a última tendência da nova gestão do setor privado.

Um grande número de inovações e alternativas criativas empregadas pelo setor público podem simplesmente classificar-se como boa gestão fiscal. Muitos governos foram forçados a cortar custos e a fazer despedimentos, reengenharia, consolidação, a eliminar programas, a denunciar contratos, ou a privatizar. Muitos destes processos começaram na Grã-Bretanha com escrutínios eficientes e iniciativas de gestão financeira, muitos dos quais emergiram do movimento para redução do tamanho das organizações, redução do negócio e estabelecimento de agências executivas.

É difícil encontrar muito do que se possa chamar seriamente "revitalização do setor público". Para equacionar esta questão, não se pode dizer que é uma falta ou relutância dum serviço público inconformado, mas tão-somente o resultado de sistemas e tecnologias ultrapassados. Um aspeto negativo da falta de revitalização do setor público é que não se podem fazer mudanças sem o envolvimento dos serviços, dos funcionários e dos dirigentes. De facto, muitas das falhas existentes foram causadas pelos especialistas em burocracia. Dois dos mais notáveis exemplos são as atempadas reformas efetuadas no início dos anos setenta pela administração Reagan nos EUA e pelos Conservadores na Grã-Bretanha.

Os esforços desenvolvidos por Portugal neste âmbito são dignos de nota, uma vez que foram envolvidos no processo de modernização do setor público significativos recursos, com o intuito de melhorar a administração dos serviços. O objetivo não foi, contudo, totalmente atingido.

Como importantes instrumentos da mudança no setor público temos a delegação de poderes e a descentralização. Muitos países membros da OCDE delegaram responsabilidades nos seus departamentos, para desenvolvimento das atividades, nomeadamente a gestão financeira.

Existem notáveis iniciativas para melhorar os serviços prestados aos cidadãos, como sejam, facilitar o acesso aos serviços públicos, simplificar os processos, evitar duplicações, melhorar a qualidade dos serviços prestados, etc.

Ao nível das melhorias nos sistemas e processos, referem-se os avanços verificados nas últimas décadas nas tecnologias de informação, que

resultaram numa vasta gama de novas formas de novos serviços. Incluem-se nesta epígrafe os processos de controlo e auditoria realizados por alguns departamentos estaduais.

Convém referir que, muitas vezes, a existência de normas e regulamentos antiquados e restritivos é um dos grandes entraves à mudança, por isso, a diminuição de regulamentos e a alteração de normas podem ser um enorme impulso para a reforma do setor público[3].

A reforma administrativa tem sido uma preocupação permanente dos governos ocidentais contemporâneos. Desde a década de 1960, e um pouco por todo o mundo, incluindo Portugal, que tem havido uma grande preocupação pela reforma das administrações públicas nacionais. Muitos esforços têm sido desenvolvidos, muitas renovações foram feitas, sem todavia se ter conseguido eliminar a imagem autoritária e rígida do serviço público.

A reforma tem sido um processo sistemático na administração pública, em que forças externas de pressão ditam o ritmo da mudança. Por vezes torna-se difícil distinguir mudança de reforma administrativa, face à natureza, frequência, valores e oportunidades de mudança, que se têm alterado significativamente.

Nos anos setenta do século XX estavam instituídos modelos de regulação, com contornos de planeamento central, mais ou menos forte, e na Europa ocidental o capitalismo tomava a forma de uma economia orientada e coordenada pelo Estado. O Estado Providência apostava no alargamento das prestações sociais e o Estado produtor assumia-se em todo o seu esplendor, em nome do "serviço público" (tradição francesa) ou "*public utilities*" (tradição anglo-saxónica). A crise económica dos anos setenta abalou o modelo burocrático de administração e insiste na melhoria de eficiência dos serviços públicos (Bilhim, 2000:20).

---

[3] Por exemplo, os EUA eliminaram mais de 16.000 páginas de procedimentos administrativos ultrapassados e de regulamentos. Idêntico procedimento verificou-se na Austrália, Nova Zelândia e Portugal. No Canadá, os 1992 regulamentos de polícia federais, resultaram na reforma do Código dos Cidadãos (Armstrong & Ford, 2000: 13).

Das várias tentativas de clarificar o significado de reforma administrativa, Caiden (1991), citado por Araújo (2000:39) salienta que o seu limite deve ser explicado com outros tipos de reforma social, dado que ela é parte da mudança social. Ele rejeita definições vagas de reforma administrativa, argumentando que a literatura que se tem dedicado à administração pública se concentra em três fatores: indivíduos, grupos e instituições. O seu objetivo consiste no melhoramento da Administração, na medida em que orienta a sua atenção para os problemas que são negligenciados no sistema administrativo. Pretende-se, com a reforma administrativa, melhorar o *status quo* dos serviços públicos através de eficiência, eficácia, responsabilidade, segundo um processo incremental e evolucionário.

Mudança e inovação são processos naturais, o primeiro surge devido à dinâmica interna, o segundo através de variáveis que têm relações com o exterior. Quando a absorção da mudança é feita sem resistência, Caiden classifica-a como "mudança", caso contrário, ele considera-a reforma administrativa.

Com a reforma administrativa pretende-se eliminar aquilo que os reformadores entendem como defeitos e fontes de baixos níveis de desempenho; trata-se de um movimento progressivo direcionado para os valores. É uma abordagem gradual aos problemas. A resistência administrativa é um fator que distingue a reforma da mudança; a mudança é um processo natural e a reforma é induzida por uma fonte externa que vai originar resistência por parte dos indivíduos alvo de reforma.

Uma definição de reforma administrativa capaz de lidar simultaneamente com mudança administrativa e desenvolvimento é dada pelas Nações Unidas, pois alarga o conceito de relação entre administração pública e desenvolvimento económico. Reforma administrativa é definida como "o uso deliberado da autoridade e influência para aplicar novas medidas a um sistema administrativo de forma a mudar as suas metas, estruturas e procedimentos, tendo em vista o seu melhoramento para fins de desenvolvimento" [(United Nations (1983:1), citada por Araújo (2000:40)].

A envolvente está marcada por restrições económicas, pela necessidade de

conter os défices orçamentais e pela exigência de maior produtividade, melhor qualidade dos bens e produtos oferecidos pelos serviços públicos e pela existência de funcionários motivados e altamente qualificados. Ela impõe, ainda, o recurso a tecnologias de informação avançadas e uma maior desburocratização, racionalização e simplificação de estruturas e procedimentos administrativos, garantes de uma maior flexibilidade e autonomia gestionários (Bilhim, 2000:30).

Da interligação e complementaridade entre os setores público, privado e social afere-se o resultado global da economia e do desenvolvimento social. Da capacidade de cooperação entre eles e do comportamento da Administração, depende o desenvolvimento económico-social dos países, a criação de riqueza equitativamente distribuída e a qualidade de vida das populações.

Por exemplo, na Grã-Bretanha a dimensão do setor público mudou radicalmente nas duas últimas décadas (Lapsley & Oldfield, 2001:1). Podem encontrar-se casos notáveis desta mudança de estruturas: estabelecimento de um novo enquadramento legal, agenciação de atividades do governo central, descentralização de governos locais e estabelecimento de *trusts* hospitalares.

As raízes da administração pública atual podem ser encontradas no modelo burocrático de Max Weber, o qual define a burocracia como sendo o Tipo Ideal de Organização. Nesta conceção, a estrutura administrativa é caracterizada pela centralização e pela hierarquia (Rocha, 2002:37). O processo administrativo é predominantemente do tipo *top-down*, ao qual corresponde uma administração cuja relação com os cidadãos assenta em formalismos, rotinas e procedimentos estandardizados.

A desburocratização como princípio dinamizador da reforma da administração pública já vem de longe. A necessidade de desburocratizar é quase tão antiga como o próprio governo. Hoje, a burocracia é um problema não a solução. A questão reside em saber se a desburocratização é um imperativo, ou melhor, se a burocracia administrativa deve ser reformada. Procura saber-se se é possível governar através das organizações

tradicionais burocráticas; se as burocracias tradicionais podem ser suficientemente reformadas, ao ponto de servirem como instrumento de governo e se entre os diversos modelos em discussão, algum pode ser o melhor para governar.

A conceção de um novo modelo, capaz de introduzir mudanças de fundo, tem sido defendida por vários autores, uma vez que a reforma da burocracia tradicional não constitui uma solução adequada à complexidade do século. Advogam uma total revisão da administração pública, não se quedando apenas pela introdução de pequenas melhorias. Entre estes encontra-se Guy Peters (1996, citado por Bilhim, 2000:31), que sustenta esta posição e propõe quatro modelos alternativos aos atualmente em curso: governo de mercado, governo participado, governo flexível e governo desregulamentado (quadro 1).

**Quadro 1.** Modelos de Governo. Fonte: Adaptado de Guy Peters (1996), citado por Bilhim, 2000:32

| | *Mercado* | *Participativo* | *Flexível* | *Desregulamentado* |
|---|---|---|---|---|
| Fonte de Problemas | Mercado | Hierarquia | Estabilidade | Regulação Interna |
| Estrutura | Descentralização | Plana, com poucos níveis | Redes e organização virtual | Não tem preferências |
| Melhorias da Gestão | Pagar de acordo com a performance | Envolvimento dos funcionários | Funcionários em regime laboral temporário | Maior liberdade |
| Ação Política | Incentivos de mercado | Consulta e negociação | Experimentação | Governação empreendedora |
| Benefícios | Mais barato | Maior envolvimento | Baixo custo | Criatividade e ativismo |

Existem, porém, outros autores que defendem que apenas são necessários alguns retoques na máquina burocrática, aperfeiçoando-a, para que constitua um bom instrumento ao serviço dos cidadãos. Paul Light (1997), citado

por Bilhim (2000:32), defende esta perspetiva, na medida em que entende que a desburocratização passa pela introdução de novos modelos de administração, como sejam o PPBS (*Planning, Programming and Budgeting System*), o Orçamento de Base Zero (ZBB – *Zero Base Budgeting*), Gestão por Objetivos (MBO – *Management by Objectives*), cultura organizacional e gestão pela qualidade total (TQM – *Total Quality Management*).

A modernização administrativa em Portugal tem sido encarada mais nesta segunda alternativa, ou seja, uma mudança com pequenos passos, como mudança incremental de melhorias contínuas.

Convém sublinhar que a reforma administrativa significa predominantemente a diminuição da força e do peso da burocracia profissional. De facto, era esta a Administração responsável pelo aumento da despesa pública. Qualquer estratégia de reforma da administração pública tem de saber lidar com os segmentos burocráticos, que não podem ser tratados de igual modo e com os mesmos instrumentos de gestão.

Portugal, neste aspeto, apresenta-se como um caso especial, pois, em 1975, quando a maioria dos países da OCDE procedia ao desmantelamento do "Estado de *welfare*", Portugal começava a construir o mesmo "Estado de *welfare*", com o alargamento de políticas sociais, ao mesmo tempo que adotava uma política de reforma da administração pública. Daí que a reforma portuguesa se tenha traduzido em campanhas de desburocratização e, numa fase posterior, na gestão da qualidade.

A aproximação dos serviços às populações e a melhoria da participação dos cidadãos na administração pública, exigindo o abandono da postura estática e reativa para uma postura mais dinâmica, demonstram bem a crença de que o sistema burocrático é válido e necessita apenas de pequenos acertos.

As tentativas de modernização administrativa em Portugal remontam pelo menos aos anos sessenta. Com o processo revolucionário de Abril de 1974 é aprovada uma nova Constituição (1976), que consagra pela primeira vez uma economia aberta ao exterior, orientada para o desenvolvimento e corrigida pela intervenção do Estado democrático de direito.

Mas apenas em 1999, com a aprovação do Decreto-lei (DL) nº 135/99, de 22

de Abril[4], são compiladas as orientações dispersas e estabelecidas as medidas de modernização administrativa. São de destacar, o acolhimento e atendimento aos cidadãos, a abertura dos serviços à hora de almoço, a afixação na entrada dos serviços dos locais onde são tratados os assuntos, a tabela de preços, a especialização dos atendedores, as linhas azuis, entre outras medidas inovadoras.

Apesar dos esforços empreendidos através de sucessivas reformas, o modelo funcional de organização pública não foi abandonado, tendo sido reforçado nalguns aspetos, mais parecendo uma evolução na continuidade, ainda que efetuada através de mudanças incrementais.

## Universidade e gestão pública

Uma vez que o modo como as instituições públicas são geridas tem influência nos resultados que as mesmas possam obter e, consequentemente, nos seus indicadores, merece que nos debrucemos não só sobre a gestão pública, como sobre as novas tendências desta área de estudo.

A globalização e a revolução tecnológica do final do século XX fizeram com que as nacionalidades sejam hoje, e cada vez mais, uma dimensão cultural e menos uma dimensão económica. Devido às modernas tecnologias da informação, as notícias cruzam o planeta em milésimos de segundo, aproximando as pessoas e tornando o mundo uma espécie de aldeia global.

Numa economia cada vez mais aberta à escala global, os níveis de competitividade e produtividade das empresas e economias nacionais têm de ser cada vez maiores, eliminando burocracias e fazendo com que a informação circule rapidamente.

Com este pano de fundo, a administração pública tem que pautar a sua ação pela eficácia da gestão, pela desburocratização de processos e procedimentos e pela qualidade dos serviços prestados (Orvalho, 2000:267).

---

[4] Este diploma estabelece medidas de modernização administrativa, designadamente sobre acolhimento e atendimento dos cidadãos em geral e dos agentes económicos em particular, comunicação administrativa, simplificação de procedimentos, audição dos utentes e sistema de informação para a gestão.

Durante anos, a gestão pública era abordada como uma questão confinada "ao desenho administrativo para desenvolver programas públicos de forma eficiente, de executar de modo fiável as leis e regulamentos, de dar uma resposta responsável aos líderes políticos ou a algumas combinações destas opções". Hoje, a gestão pública encontra-se perante novos problemas, que modificam o seu próprio sentido. Atualmente, a maioria dos países está "reformando os seus governos preocupados com o rendimento económico (...) as reformas parecem estar orientadas para o futuro mais do que para os dogmas do passado" (OCDE, 1998, citada por Lopez y Gadea, 2001:17).

Apesar de nos anos 80 e 90 do século passado se terem realizado vários esforços, as administrações públicas mostram ainda importantes deficiências, que se repercutem negativamente na confiança que os cidadãos nelas depositam, comuns a muitas administrações públicas de qualquer país: elevados custos de administração; centralização e medição dos aspetos incorretos; incapacidade para gerir a mudança; pensamento de curto prazo; mais preocupação em curar do que em prevenir; responsabilizar as pessoas pelos seus erros.

Quando se fala em modernização ou reforma da administração pública, contrapõe-se a administração gestionária à administração burocrática. Trata-se de uma ideia errada, pois não só não existem estes dois modelos de gestão pública, como se assume que a adoção de processos e modelos de gestão empresarial irá resolver os problemas da administração pública.

Rocha (2000:6) entende que a cada tipo de Estado corresponde um modelo de gestão com o qual se harmoniza, com o qual constitui um todo, assentando nos mesmos pressupostos e obedecendo ao mesmo paradigma. Refere que a adoção de um dado modelo de gestão pública não significa que partes importantes da atividade do Estado sigam modelos diferentes.

Muitos países com tradições administrativas distintas, começaram a desenvolver estratégias diferentes para superar os novos problemas da administração pública, na procura de um novo paradigma para os governos. Este é um desafio assumido por muitos governos ocidentais, embora não exista ainda total coincidência acerca das melhores estratégias a adotar.

Os defensores da Nova Gestão Pública (NPM) estão convencidos de que o modelo "weberiano-taylorista" de organização da administração pública está esgotado. A proliferação da burocracia origina ineficiências na gestão e um uso desmesurado de recursos públicos. O modelo de Max Weber, útil noutro contexto histórico, é hoje incapaz de responder às exigências e às necessidades, sempre em transformação, da nova sociedade da informação ou do conhecimento.

As propostas reformadoras da Nova Gestão Pública pretendem substituir a burocracia "weberiana" por uma gestão flexível, eficiente, orientada para os objetivos e preocupada com os resultados. Nesta perspetiva, são importantes todas as técnicas de gestão que permitam definir objetivos, determinar responsabilidades, controlar custos, estabelecer indicadores e medir resultados. Preocupa-se fundamentalmente com a economia, a eficácia e a eficiência das atuações administrativas. Trata-se de mudar a visão atual do setor público, ainda ancorada num pensamento legalista, para outra mais preocupada com o "*value for money*"[5], isto é: **economia**, **eficácia** e **eficiência**.

Uma preocupação da NPM é a redução dos custos. Assim, há que simplificar a Administração, procurar o seu emagrecimento através da redução de efetivos e efetuar o controlo do bom uso dos recursos públicos, evitando desperdícios e duplicações de atividades e serviços, com a incorporação de novas técnicas de gestão que atinjam estes propósitos.

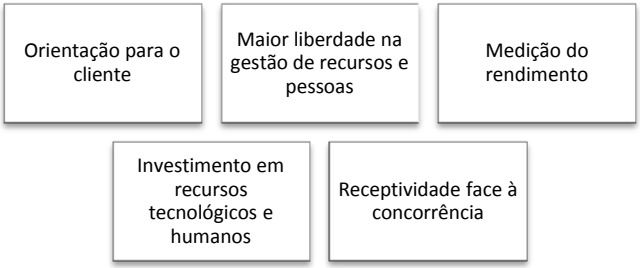
Os seus defensores advogam a criação de agências autónomas das administrações, com maior flexibilidade na gestão dos recursos económicos e que ofereçam novos serviços públicos. Pretendem introduzir mecanismos do tipo mercado e modalidades competitivas entre público-privado lucrativo e público-privado não lucrativo para melhorar a gestão pública.

As relações que o Estado estabelece com os cidadãos no âmbito da NPM, também se modificam, pelo que se propõem novas bases de consenso entre os distintos agentes sociais, políticos e económicos, sobre o que deve ser

[5] Três E's.

uma administração pública moderna. A maioria das opiniões aconselha a abandonar o modelo de administração omnipresente e omnipotente, próprio do modelo de Estado surgido após a II Guerra Mundial, para um setor público de menor protagonismo e dimensão. Pretende-se uma administração com maior capacidade para estabelecer um papel relacional entre o público e o privado.

Para Löffler, E. (citado por Lopez y Gadea, 2001:26) os princípios básicos do paradigma proposto pelos defensores da NPM, são:




Para os promotores deste novo paradigma da gestão pública, não se trata de substituir os atuais valores da administração pública, mas simplesmente de incorporar os valores propostos por eles.

## Orientação ao serviço público

Os partidários do paradigma da Orientação ao Serviço Público são mais críticos e não gostam do excessivo interesse que a NPM dispensa às questões económicas e o esquecimento constante do défice democrático da burocracia "weberiana". Criticam a NPM por entenderem que esta se preocupa exclusivamente com os problemas da gestão e não aborda temas importantes como as políticas associadas às questões de governabilidade.

Os adeptos deste paradigma reclamam uma presença da cidadania nos processos de tomada de decisões e uma revisão profunda dos canais clássicos de participação política. Querem recuperar a essência político-administrativa da administração pública, combinando as dimensões mais

instrumentais, que podem resumir-se em: orientação para o cliente; maior liberdade na gestão de recursos e pessoas; medição do rendimento; investimento em recursos tecnológicos e humanos e recetividade face à competência.

Os que pretendem recuperar a legitimidade do setor público mais centrada no desenvolvimento da capacidade de governo, insistem na recuperação de termos de significado político, como sejam "*government*" e "*governance*". Para M. Meneguzzo (citado por Lopez y Gadea, 2001:27), "*government*" "diz respeito à administração pública e consiste na animação e, sobretudo, na coordenação dos distintos atores do sistema socioeconómico", enquanto "*governance*" é entendida como "a estrutura que assume o sistema social e político, como consequência do esforço e das intervenções praticadas pelos distintos atores nele presentes; nesta configuração nenhum ator desempenha um papel de primeiro plano".

## O Controlo por resultados na gestão pública

Nas últimas décadas, muito se tem falado e escrito acerca da introdução na administração pública de técnicas e critérios de eficácia e eficiência na despesa pública para controlar ou avaliar a gestão pública por resultados. Ninguém parece pôr em causa o facto de o modelo de gestão pública dever reger-se por princípios constitucionais de economia, eficiência e eficácia, mediante sistemas de orçamentação e controlo adaptados a este fim (Zapico, 2003:78).

Tem sido realizado um enorme esforço nos diversos países desde os anos oitenta do século passado sobre este propósito, que proporcionou alguns avanços (maior informação sobre os resultados, definição de objetivos, medição de indicadores, melhoria nos procedimentos de controlo, etc.), especialmente no âmbito da reforma.

No entanto, a capacidade de controlo e avaliação de resultados continua insuficiente (débil apreciação dos resultados, inutilidade dos mecanismos de controlo e avaliação para reafectar recursos, etc.) e ainda mais no que se relaciona com a orçamentação por resultados. O bom funcionamento de um

sistema de controlo e avaliação por resultados exige que se cumpram condições de grande importância. Para isto é indispensável que os relatórios de controlo devam conter uma informação suficiente e relevante para determinar se a gestão se efetuou de acordo com princípios de legalidade, eficiência, eficácia e economia, para exigir responsabilidade aos gestores e promover a adequada afetação de recursos.

A gestão pública tem-se desenvolvido, pelo menos desde há duas décadas, com base em critérios de mercado e suportada em técnicas de gestão similares às utilizadas nas empresas privadas para aumentar a eficiência dos serviços públicos. Uma das principais orientações da mudança assenta no modelo de gestão e controlo por resultados. Neste sentido, tem havido uma grande preocupação em melhorar a definição dos objetivos e indicadores de resultados, descentralizar a gestão, adaptar o sistema de prestação de contas, etc. (OCDE, 1995, 1999, 2001; Caille, 1998; Raymund, 1998).

A maioria dos países avançados na reforma está a mudar o centro das atenções dos sistemas de gestão e controlo de despesas no âmbito dos recursos ou *inputs*, para os resultados (OCDE, 2002). Mesmo que o controlo e a gestão dos *inputs* se mantenha, os gestores públicos encontram-se submetidos em maior escala a novos sistemas de controlo e prestação de contas por resultados, com o propósito de não só introduzir na gestão uma cultura de resultados, mas também a competição na gestão (Zapico, 2003:79).

Para complementar a visão formalista dos participantes no orçamento e na gestão pública, são envidados esforços de definição de objetivos estratégicos e operativos incluídos em planos "corporativos". Assim, procura alterar-se a relação entre as entidades centrais de orçamento e os departamentos gestores, mediante "contratos" orçamentais (ou acordos orçamentais) e os sistemas de exigência de responsabilidade, incluindo a informação sobre resultados no processo de afetação de recursos (OCDE, 1995,1999). Estamos perante uma espécie de acordo de concessão de recursos e autonomia, para aumento da eficiência na gestão.

Schick, 2001, citado por Zapico (2003:80), sintetiza o modelo de reforma do orçamento e controlo por resultados, centrado em três pilares básicos:

- **Gestão flexível** – cada agência recebe uma única afetação para as despesas operacionais e tem plena autonomia nos gastos com pessoal, deslocações, refeições e outras despesas correntes;
- **Contratos de resultados** – os diretores das agências negociam acordos formais com o governo, especificando os resultados em termos de produtos e serviços, os recursos utilizados e os meios em que se baseará a avaliação por resultados;
- **Orçamento por resultados** – no processo de afetação de recursos, cada aumento de recursos concedidos relacionar-se-á expressamente com os incrementos de produtividade ou outras medidas de resultados.

Muito embora o modelo de reforma esteja claro, pôr em prática o controlo e orçamento por resultados não está a ser fácil, uma vez que muitas organizações públicas têm dificuldades em definir os seus objetivos, medir resultados e desenhar sistemas de avaliação e informação apropriados. Zapico (2003:80) e (Saravanamuthu & Tinker, 2002:581) salientam que os dados recolhidos por organizações internacionais demonstram o aumento do uso de indicadores na gestão pública, essencialmente em termos de produtos ou *outputs*, mais do que em termos de impacto ou *outcomes*.

Não obstante, está demonstrado que o orçamento e controlo por resultados vêm sendo de utilidade para promover uma nova cultura de gestão pública, mais centrada em resultados (*outcomes*) (Thomas, 2003) do que em procedimentos formais e, em aforro ou aumento da produtividade (*outputs*).

Torna-se, assim, necessário desenvolver novos modelos para adaptar os sistemas orçamentais, de gestão e controlo a ambientes de incerteza, aqueles a que até agora se tem prestado menos atenção. Há, assim, que redesenhar o modelo e a estratégia de implementação destes sistemas em envolventes complexas, para que seja possível identificar a gestão "sã" ou de "bons resultados", identificando os critérios aplicados e as estratégicas que conduziram ao sucesso.

Atualmente, face às reformas que se vêm verificando, os dirigentes públicos estão orientados para fazer "mais com menos", a serem, portanto, eficientes. Num ambiente complexo, a capacidade de redefinir os problemas e os objetivos é uma condição de êxito para um gestor público. A sua capacidade em utilizar os recursos com economia e em ser eficiente e eficaz (3E's) face aos objetivos pré-definidos, pode não ser suficiente. É, por isso, necessário definir novas medidas de êxito que captem a capacidade dos gestores para identificar, responder e solucionar problemas não equacionados e resultados imprevistos.

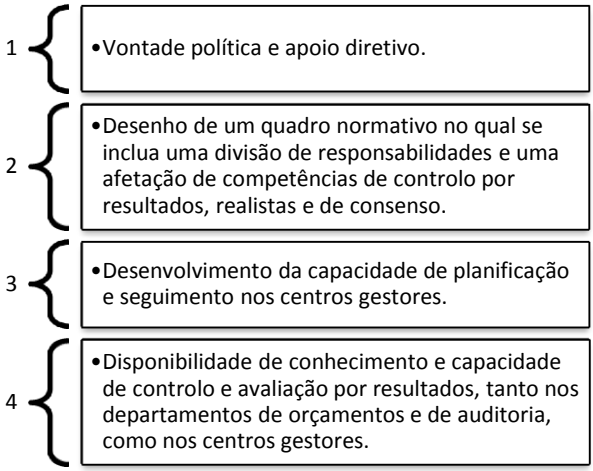
Os 3E's tradicionais resultam bem em contextos simples e repetitivos, mas, quando os ambientes são de incerteza, são precisos novos critérios e medidas de êxito para avaliar a capacidade de **diagnóstico**, de **desenho** e de **desenvolvimento** (3D's) (Metcalfe, 1991, citado por Zapico, 2003:84). Os 3E's e os 3D's são critérios de êxito alternativos, mas não incompatíveis. Nestas situações (de incerteza) a gestão deveria ser avaliada em relação à sua capacidade para se adaptar a novos problemas, para além da preocupação tradicional de reduzir custos, aumentar a produtividade ou a qualidade dos serviços. Na perspetiva dos 3D's, a gestão avalia em que medida e como as organizações e os seus gestores respondem a pressões e a situações inesperadas, a sua flexibilidade para encarar situações de mudança, como trabalham em cooperação com redes de organizações que executam os programas ou prestam serviços e se adaptam a ambientes incertos.

Para se implementar um sistema de controlo por resultados é necessário tempo e depende de uma liderança continuada. Além disso, a sua introdução exige a criação e a manutenção de uma cultura de resultados que avalie o uso deste tipo de informação. Na figura 1 podem analisar-se as condições necessárias a este tipo de tarefa.

O modelo e quadro de controlo e avaliação por resultados pode entender-se como um conjunto de instituições e normas que abarcam na sua estrutura incentivos que estimulam ou bloqueiam o comportamento da gestão. O êxito destas normas depende da confiança recíproca entre o gestor e o controlador. A confiança é, de resto, uma questão da maior importância,

tanto para o exercício das funções de controlo como para a utilização da informação (por resultados) que com esta se produza. Além do mais, deve pautar-se por normas de conduta pré-estabelecidas. O processo de construção de confiança é lento e difícil. Pode destruir-se rapidamente, mas a sua reconstrução é muito lenta.

**Figura 1.** Condições necessárias para introduzir o controlo e avaliação por resultados na Administração Pública**,** Fonte: Adaptado de Zapico, 2003:86




A transformação da informação sobre resultados em conhecimento para uso na tomada de decisões, requer equilíbrio entre a informação produzida e a confiança coletiva ou capital social existente numa organização (Román, 2001, citado por Zapico, 2003:91). Dispor de dados, números, informação sobre resultados, etc. não é suficiente; é necessário possuir capacidade técnica e socio-organizacional para selecionar e transformar esta informação, de modo a que a mesma venha a ser útil no processo decisório.
A rapidez de acesso à informação, a transformação de meros números em dados relevantes para a gestão e tomada de decisões sustentadas, e a partilha destes dados com um grupo relevante para o processo, é crítica (Lacerda, 2003).

## O Sistema de Ensino Superior

O ensino superior tem vindo a ser objeto de profundas alterações em todos os países. A procura massiva dos sistemas educativos, induzida pelos processos de crescimento económico e pela democratização da educação após a II Guerra Mundial, determinaram estas mudanças (Williams, 1990; OCDE, 1994; Papadopoulos, 1994, citados por Cabrito, 2002:59).

Com efeito, a procura crescente de educação, impeliu governos e instituições a aumentar e a diversificar a oferta educativa, pelo que se assistiu à criação de novos estabelecimentos e cursos. Também a origem social da população escolar se diversificou, fazendo com que o ensino superior se tornasse menos elitista e mais equitativo.

De acordo com a OCDE, 1996, entende-se por "Ensino Superior toda a formação inicial pós-secundária, independentemente da natureza jurídica do estabelecimento, da duração das ofertas formativas, da natureza mais vocacional ou mais humanista da formação, dos diplomas que proporciona ou da origem dos recursos financeiros que garantem o seu financiamento".

No âmbito da sua análise das políticas da educação (*Education Policy Analysis*) de 2003, a OCDE, relativamente ao ensino superior, refere que a autonomia das instituições deve ser reforçada num quadro de maior responsabilidade externa pelo resultado. E que a Declaração de Bolonha representou um maior ímpeto para a reforma do ensino superior, tendo vários países chamado a atenção para as modificações na estrutura das qualificações, como a Dinamarca, a Alemanha, os Países-Baixos e a Noruega.

### O ensino superior em Portugal: resenha histórica

A fundação da Universidade em Portugal em finais do século XIII acompanhou o movimento de criação de instituições congéneres na Europa.

A primeira Universidade em Portugal data de Março de 1290, foi criada em Lisboa, a qual surge por iniciativa de D. Dinis, tendo o *Studium Generale* sido confirmado por Nicolau IV, pela bula *"De statu regni Portugaliae"*, datada ainda do mesmo ano. Os cursos autorizados foram Direito Canónico, Direito

Civil, Medicina e Artes. Mais tarde seria introduzido o ensino da Teologia (finais do século XIV).

A localização da Universidade não se manteve estável, e logo em 1308, face aos desacatos provocados pelos estudantes, é decidida a transferência da Universidade de Lisboa para Coimbra, cidade já com tradição escolar e com ambiente mais tranquilo, propício ao trabalho intelectual. Passados 30 anos verifica-se nova mudança para Lisboa. Em 1354 repetem-se os conflitos com a população local e a Universidade volta novamente para a cidade do Mondego. Em 1377, o Estudo Geral regressa a Lisboa, onde permanece por mais de um século e meio, só voltando a Coimbra, desta vez definitivamente, em 1537.

Em 1559, confirmada por Paulo IV, é fundada a Universidade de Évora, a segunda do País, sem direito a lecionar os cursos de Medicina e Direito. Com a chegada do iluminismo a Portugal na sua versão absolutista, esta Universidade foi encerrada.

Na época pombalina é de destacar o contributo dado para a autonomização do conhecimento científico face à doutrina católica.

Com a vitória da corrente liberal, os estudos superiores recobrariam novo dinamismo, tendo o ensino sido canalizado para um poder central forte que soubesse impor novamente o interesse pela ciência e pela técnica.

Em 1837, são criadas escolas Politécnicas em Lisboa e no Porto, um ano depois da reestruturação das Escolas Médico-Cirúrgicas nestas duas cidades.

Com a instalação da República, em 1910, verificaram-se alterações profundas na política de ensino. Coimbra perde o privilégio da exclusividade que se verificava desde o fecho do estabelecimento eborense, com a fundação de novas universidades, em Lisboa e no Porto.

No Porto privilegiava-se o desenvolvimento do ensino técnico e médico, com base nas respetivas escolas Politécnica e Médico-Cirúrgica, criadas no século anterior, enquanto em Lisboa a aposta foi mais diversificada, englobando não só as ciências como as humanidades, aproveitando o Curso Superior de Letras. O curso de Direito iniciou-se na capital em 1913, por iniciativa de Afonso Costa.

No entanto, as áreas tecnológicas são aquelas em que se verifica maior atraso, daí a criação, na década de 30, da Universidade Técnica de Lisboa, onde se inseriu o Instituto Superior Técnico (transformação do Instituto Industrial e Comercial de Lisboa), além do ensino económico, financeiro, agrário e veterinário.

A Igreja mantinha-se como um dos pilares da estabilidade do sistema. As relações entre a Santa Sé e Portugal mantinham-se no âmbito da Concordata assinada entre os dois Estados e em 1967, foi criada a Universidade Católica Portuguesa (UCP). Mesmo que imbuída pelo espírito conservador de então, a UCP assume-se como uma entidade autónoma no seio de um país cujo governo era particularmente cioso das suas prerrogativas.

Em 1962, um ano depois do início da guerra colonial, são criadas os Estudos Gerais Universitários em Angola e Moçambique, mais tarde designados por Universidade de Luanda e Universidade de Lourenço Marques.

Com a crise académica de 1969 exige-se a democratização da Universidade e do país. A reforma de 1970 concede mais autonomia às instituições, em especial no domínio financeiro, procurando colmatar o excessivo centralismo.

No sentido de alargar a base de formação de quadros que fizessem ultrapassar as dificuldades de um país politicamente isolado, são criadas em 1973 as universidades Nova de Lisboa, Minho, Aveiro e Évora.

Após a revolução de 1974 foi criada em 1977 a Universidade Livre, assumidamente particular e que reuniu parte do corpo docente afastado das universidades estatais durante a conjuntura de 1974-76. Esta Universidade, em conjunto com a Universidade Católica, de inspiração privada ainda que no âmbito concordatário, manteve um ritmo letivo que só posteriormente viria a ser acompanhado pelas instituições do Estado. Com a cisão da Universidade Livre nasceram as universidades Autónoma, Lusíada e Portucalense, a par de outros projetos, nomeadamente, a Internacional, a Moderna, a Lusófona, a Independente, a Fernando Pessoa ou a Atlântica. Tendo absorvido grande parte dos alunos não colocados devido ao "*numerus clausus*", estas instituições enfrentam, hoje, novos desafios.

Também ao Estado coube alargar a oferta universitária face à procura, e foi assim que se viram fundadas universidades na Madeira e nos Açores, Algarve, Beira Interior, Trás-os-Montes e Alto Douro, etc. Entretanto, surgiu a Universidade Aberta, com o objetivo de oferecer o ensino à distância, a que não é indiferente a oportunidade potenciada pelas novas tecnologias, com o desígnio do desenvolvimento em Portugal do *e-learning*.

Um projeto inovador que está em curso é o da futura Universidade de Viseu, mas que apenas poderá ser implementado depois de revista a Lei de Autonomia Universitária. O projeto é inspirado no modelo da universidade alemã Erlangen-Nurnberg, estabelecendo uma parceria com a empresa "Siemens Medical Solutions". A futura instituição deverá chamar-se Universidade de Viseu e deverá ter como sub-título: *"European University of Excellency"*. Pretende-se criar uma universidade europeia de excelência nos setores das tecnologias da Medicina, que possa atrair alunos de toda a Europa.

Como se pode verificar, em menos de cem anos passou-se de uma única universidade em Coimbra, para um conjunto de vias alternativas possíveis. No entanto, equaciona-se qual a trajetória a seguir na procura de um ensino cientificamente atualizado, pedagogicamente correto e socialmente útil, que ao mesmo tempo possa suprir as deficiências do país e corresponda às necessidades e aspirações de cada indivíduo.

## O emergir da sociedade do conhecimento

James Apppleberry (citado por Infante, 1999:2) afirma que "em 1750 se duplicou pela primeira vez o conhecimento da humanidade desde os tempos de Cristo. Recentemente, em 1900, repetiu-se o fenómeno. A duplicação seguinte verificou-se em 1950. Hoje o conhecimento humano duplica-se a cada 5 anos. No ano 2020 estima-se que, em cada 73 dias, o conhecimento aumentará o dobro. Nos princípios do século XX publicavam-se à volta de 10.000 livros por ano. Hoje superam os milhões os documentos científicos e técnicos publicados por ano". Isto mostra-nos a híper aceleração na geração do conhecimento, fazendo com que as pessoas

atualizem os seus saberes, indispensáveis à manutenção do respetivo trabalho, profissão, ofício e até ao convívio social do quotidiano.

Para que a transição da sociedade atual para a sociedade baseada no conhecimento, em que a informação assume papel preponderante e as tecnologias da informação e comunicação emergem como suporte vital do desenvolvimento sustentável e da competitividade entre nações, é crucial que os poderes políticos promovam profundas reformas estruturais de natureza social e económica, norteadas pelo fomento da cultura, da qualidade, da produtividade e da inovação (Veiga Simão et al, 2002:25).

Face à realidade social e económica da sociedade do conhecimento em construção, o poder deixou de se concentrar apenas no Estado ou grupos sociais, económicos ou financeiros, para se diluir nas mãos de muitos outros, capazes de dominarem a informação, recurso estratégico vital ao bom funcionamento de governos, empresas e instituições.

A sociedade do conhecimento do futuro só é possível se o poder político incentivar o poder partilhado, para o que é necessário desenvolver, com imaginação e rigor, um programa mobilizador de educação e formação ao longo da vida, que defina metas e indicadores de qualidade, criteriosamente selecionados e, sempre que possível, quantificados, que logo à partida assente no culto da cidadania. Ou seja, que elimine o analfabetismo informático, a iliteracia cultural e económica, facultando aos cidadãos o domínio das novas linguagens da comunicação.

Privilegia-se, assim, o binómio **educação-formação**, hoje com fronteiras esbatidas, verdadeira carta magna orientadora da ação da sociedade e, em particular, de um único departamento do Estado.

A sociedade do conhecimento deve privilegiar a criação do saber e a sua aplicação ao desenvolvimento e ao bem-estar social, cabendo às instituições de ensino superior posicionarem-se neste desafio como fóruns de humanismo e de vanguarda de pensamento, integrantes do economicismo indispensável, ao mesmo tempo contribuindo para a diminuição de desigualdades sociais e económicas entre países e dentro de cada país.

Em 2000, na cimeira de Lisboa do Conselho da Europa, foi fixado o objetivo

estratégico dos quinze[6] para os próximos dez anos: "fazer da União Europeia (UE) a economia baseada no conhecimento mais competitiva e dinâmica, capaz de um crescimento sustentável, com mais e melhores empregos e mais coesão social", que reflete bem este espírito de vanguarda.

Estudos levados a cabo pelo Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização para a Cooperação Económica e Desenvolvimento (OCDE), Fórum Económico Mundial (WEF), Institute for Management Development (IMD), sobre fatores e indicadores de índices de competitividade, não deixam de colocar Portugal entre os 50 países mais desenvolvidos do mundo, mas com a sua posição global a oscilar entre o 32º lugar em 1997, o 27º lugar em 1999 e a quedar-se no 34º lugar em 2001 (IMD, in Veiga Simão et al, 2002:28). Esta referência não deixa de ser preocupante, sobretudo se comparada com as posições de outros países da UE, designadamente a Finlândia (3º lugar), o Luxemburgo (4º lugar), a Holanda (5º lugar), a Irlanda (7º lugar), a Suécia (8º lugar) e a Áustria (14º lugar).

O desafio da "convergência real" lançado pela UE atinge em Portugal uma rara dimensão, pelo que do sucesso na resposta depende a afirmação da presença portuguesa. Cabe assim às universidades e institutos politécnicos uma enorme responsabilidade na procura de caminhos futuros que possam vencer os atrasos que o nosso país vem apresentando.

O ensino superior desempenha ou deve desempenhar um papel de especial relevo no desafio global de construção da nova sociedade baseada no conhecimento. A consolidação dos pilares em que deve assentar a sua evolução torna-se imperiosa, designadamente, o pilar da cidadania, o pilar da cultura, o pilar da ciência e o pilar da inovação, deste último fazendo parte a qualidade e a competitividade, que exigem modelos de gestão eficiente e avaliação oportuna.

Na opinião de Veiga Simão e colaboradores (2002:47/50), o **Pilar da Cidada-**

---

[6] NE. Nesta data os países que faziam parte da União Europeia eram: Alemanha, França, Bélgica, Itália, Holanda (Países Baixos), Luxemburgo, Reino Unido, Dinamarca, Irlanda, Grécia, Portugal, Espanha, Áustria, Suécia e Finlândia. Atualmente a EU conta com 27 membros.

**nia** tem expressão no grau de participação dos cidadãos na sociedade. Civilidade (*civicness*) é a chave do futuro da sociedade do conhecimento, com influência decisiva no funcionamento das instituições e das empresas e na capacidade de os cidadãos construírem vidas dignas de serem vividas.

**O Pilar da cultura** está ligado à razão de ser e de existir da pessoa humana, desde sempre o principal fator do seu desenvolvimento. Um cidadão mais culto é também mais livre e, consequentemente, com maior capacidade de risco e de afirmação qualitativa na sua participação social.

**O Pilar da ciência**, através da Magna Carta das Universidades Europeias, assinada em Bolonha em 25 de Setembro de 1988, pode ver-se que os povos e os Estados devem, mais do que nunca, consciencializar-se do papel que as universidades serão chamadas a desempenhar na sociedade do conhecimento, que se transforma e internacionaliza a cada momento. Em Portugal, este papel das universidades reparte-se com as instituições politécnicas, onde a atividade didática deve ser indissociável da investigação, assumindo características diferentes em cada uma das instituições.

**O Pilar da inovação** tem a ver com a qualidade e a competitividade. O sistema de ensino superior deve ser "viveiro" dinâmico do espírito empreendedor, abrindo caminhos de interação direta da investigação pública e privada entre o Estado e a sociedade. Para consecução deste objetivo estratégico da UE, impõe-se a introdução do conceito de mensurabilidade da inovação e da qualidade, através de um conjunto de indicadores devidamente selecionados.

A qualidade está intimamente associada ao pilar da inovação. A produção intensiva de informação, associada à massificação do ensino superior, fez emergir, de uma forma quase dramática, a necessidade de qualidade e excelência dos cursos e das instituições. Isto só se tornará uma realidade com o uso intensivo das tecnologias da informação e da comunicação[7] e da adoção de modelos de gestão flexíveis e descentralizados.

---

[7] Com maior desenvolvimento no capítulo III.