



SOBRE A UNIVERSIDADE

ADRIANO MOREIRA

Presidente do Conselho Nacional de Avaliação
do Ensino Superior

1. Num dos seus ensaios mais relacionados com a crise europeia, já visível na década de trinta do século passado, e intitulado *Misión de la Universidad (Obras Completas, 4º. vol., Madrid, 1983)*, Ortega lamentava-se de que “a consciência pública não sente hoje outra pressão nem outro mando senão os que chegam dessa espiritualidade ínfima transmitida pelas colunas do periódico”, afirmando que a mediocridade europeia “se deve a esse império indiviso da Imprensa, único *poder espiritual*”.

Acrescentava: “es pues, cuestion de vida o muerte para Europa rectificar tan ridícula situación. *Para ello tiene la Universidad que intervenir en la actualidad como tal Universidad*, tratando los grandes temas del dia desde su punto de vista propio - cultural, profesional o científico”.

As coisas não melhoraram no que toca à relação entre os meios de informação que entretanto se revolucionaram, e as instituições responsáveis pelo ensino, pela investigação, e pela formação ao longo da vida.

Todavia, a aceleração e mundialização das interdependências, que teve um ponto crítico no 11 de Setembro de 2001, agora num plano mais angustiante do que aquele que estava ao alcance da observação do excepcional Ortega, de novo apontaram para o recurso à Universidade.

É interessante sublinhar que, ao estudar a posição da investigação e da formação universitárias na raiz da mundialização das interdependências, da globalização das gestões, e da disseminação dos riscos maiores com que nos defrontamos e o 11 de Setembro lembrou, o tema da Universidade Mundial tenha ganho demorada ressonância ao mesmo tempo que crescem as inquietações com a segurança mundial, aprofunda-se a percepção da comunidade de todos os povos, adianta-se a hipótese do governo mundial, assume-se a ecologia como exigência da casa comum que é a Terra.

Todavia, sobretudo depois da primeira Guerra Mundial de 1914-1918, fora-se afirmando a ideia de que não seria viável um mundo habitado em paz pela

complexidade dos grupos étnicos, culturais, e políticos, sem a prévia estruturação de um espaço de meditação académica sobre essas diversidades, um conceito a que voltaremos e que se afasta do conceito de excepcionalidade cultivado por algumas comunidades políticas.

Na data da fundação da Sociedade das Nações começaram a aparecer sugestões e propostas para a criação de uma universidade mundial, tendo sido apreciados, mas não assumidos, uma dúzia de projectos. O soberanismo era um valor subsistente, a submissão colonial de grande parte do mundo era um facto estrutural, na consideração da maior parte das áreas culturais submetidas estas eram tidas como a cera mole destinada à ocidentalização, tudo impedimentos para alargar ao mundo a perspectiva transparoquial que animou as escolas medievais, como notou Arthur Lall.

O mesmo autor informou-nos de que, depois da segunda Guerra Mundial de 1939-1945, apareceu um milhar de comunicações lembrando a necessidade de retomar o projecto, e que a própria ONU recebeu duas centenas de modelos, embora a origem deles tenha sido fora da organização, e escassamente com a colaboração das instituições clássicas. Acrescento este comentário do Dr. Abdus Salam, Director do International Center for Theoretical Physics de Trieste. “Que

pelo menos uma universidade internacional não tenha sido criada ao mesmo tempo que a ONU em 1945 é algo de que a comunidade científica e académica não pode sentir-se orgulhosa. É imperativo que sejam dados passos seguros no futuro próximo para assegurar que veremos uma ou mais verdadeiras universidades internacionais tomando corpo nos próximos vinte anos”.

Inscrita num processo conduzido sobretudo pela sociedade civil, com manifestações esporádicas em mais de uma parte do mundo, destacou-se todavia a iniciativa do notável Secretário-Geral da ONU U Thant, que captou o interesse da Assembleia Geral no sentido de viabilizar uma universidade internacional.

Parece útil meditar sobre o modelo observante formulado com o intuito de contribuir para a “paz e progresso” que é um objectivo cimeiro do ideário da ONU.

Procurando, nessa direcção, eliminar as barreiras semeadas pelas múltiplas tradições culturais e religiosas à criação de uma real comunidade mundial, o modelo de U Thant respondia aos modelos universitários existentes, do seguinte modo: a faculdade, no sentido saxónico, e os estudantes, deveriam ser originários de várias áreas culturais, sem predomínio de qualquer delas; o estudo

das várias áreas culturais incluindo as religiosas, faria parte do núcleo duro da instituição; o estudo do desenvolvimento sustentado assentaria numa perspectiva integrada do mundo; tal universidade dispersaria os pólos pelas diferentes áreas culturais do globo.

Os cursos seriam de estudos avançados para diplomados pelas universidades da respectiva origem, seguros das suas tradições mas capazes de compreender a situação mundial de confrontos, medos, e isolamentos. O resultado esperado seria o de que todas as grandes correntes de pensamento convergiram na instituição, a compreensão e reconhecimento mútuos das realizações de cada cultura seriam generalizados, cresceriam os dividendos da paz, o ilhamento das universidades nacionais seria progressivamente eliminado.

A Universidade das Nações Unidas foi instituída na sequência do Relatório de 1969 de U Thant, um modelo que não forma, não investiga, não tem campus, mas incorpora a ideia que animou as propostas referentes ao projecto da Universidade Internacional. Talvez possa filiar-se nessa ideia dinamizadora o facto de as Universidades existentes terem evoluído no sentido de vencerem o isolamento arquipelágico em que muito se enlearam, limitadas pelas soberanias, pelos nacionalismos, e pelos confessionalismos, que se exasperaram no século

XX: o nazismo, o soviétismo, os fundamentalismos, foram barreiras ao desenvolvimento do modelo observante, quando a simples demora no entendimento dos novos tempos não foi o entrave suficiente.

De qualquer modo, a resposta política à mundialização, que foi já elaborada no curto período de vigência da SDN, e que no seio da ONU seria retomada, encontrou nesta linha novamente assumida um outro pilar da resposta à globalização das interdependências, numa época a caminho da sociedade da informação e do saber. Foram significativas as iniciativas dispersas como a de Robindranath Tagore que já em 1963 organizou uma Universidade Internacional em Santiniketan na Índia; ou a do Dr. Harold Taylor que em 1963 ensaiou o que seria depois o Friends World College de Westbury, N.Y..

Mas o enorme acontecimento, que no espaço da União Europeia se institucionalizou, que faz parte do tecido da Comunidade Britânica, que tende para se desenvolver nos espaços de relacionamento cooperativo entre as sedes das antigas soberanias colonizadoras e as respectivas colónias tornadas independentes, é o das *Redes* que abrem caminho à livre circulação de professores, de estudantes, de títulos, de projectos, de saberes e competências.

Estas *Redes* tendem a definir uma autonomia que se destaca da soberania de cada um dos Estados implicados, porque nenhum tem possibilidade de tentar condicionar mais do que os elementos da sua jurisdição, e de facto nenhum poder exterior condiciona a totalidade da *Rede*.

Digamos que a Rede é uma versão, que tende para globalizante, do projecto da Universidade Mundial, mais de uma vez assumido em mais de um lugar, mas como referência e não como estrutura que acompanhe a mundialização das interdependências.

Neste ponto surge a questão de saber que valores participados, e que simbólica assumida, conduziriam a evolução no sentido de instituições nascidas em circunstâncias históricas, ambientes sociais, e definições políticas não coincidentes, se reconhecerem com afinidade suficiente para que a articulação em progresso ultrapasse fronteiras culturais, geográficas e políticas, diversidades étnicas, antagonismos económicos e até militares.

A nossa experiência ocidental recolheu do Direito Romano a ideia da *universitas*, neste domínio referindo-se a uma associação “com o fim de desenvolver e transmitir o saber”.

Realmente as Universidades são instituições, no rigoroso sentido com que Hauriou, Prélot e Renard organizaram a teoria de instituição: *uma ideia de obra ou de empresa que se realiza e dura num meio social*. A Universidade é certamente uma das realidades que mais claramente reconhece e combina a convicção de que na vida social existem duas referências fundamentais, os homens e as ideias, os primeiros perpetuando-se pela *reprodução*, e as segundas pela *tradição*, isto é, pela passagem de mão em mão, de geração em geração.

Por isso morrem e renovam-se gerações de mestres e escolares, mudam os locais das sedes, reformam-se os curricula, abandonam-se certezas a favor de novas propostas, mas a identidade mantém-se: ali estão Coimbra, Évora, Lisboa, Paris, Oxford, Bolonha, e assim por diante. *Toda a instituição tem uma objectividade traduzida num conjunto de normas que se dirigem a todos os seus membros; não dispensam uma hierarquia que organiza as funções; vivem uma intimidade que deixa marca em todos que lhe pertenceram, tudo subordinado à ideia directora, esta sendo o verdadeiro eixo da roda que ao longo dos tempos enfrenta a mudança.*

Os sinais exteriores, os símbolos, os costumes, servem a identidade e a identificação: por isso se perpetuam os trajes, as cores, os cantos, os rituais de

passagem, assegurando que ali está viva a ideia fundadora, resistente aos atropelos, às crises, às contingências.

2. Incertos desde as origens sobre a natureza ideal do ensino, os ocidentais, reconhecendo a raiz na Academia de Platão, e vivendo a incerteza da disputa entre a retórica e a filosofia, mais tarde entre as artes e as ciências, entre utilitaristas e conservadores culturais, mantendo a inspiração matricial de Newman (Universidade Católica de Dublin), e Humboldt (Universidade de Berlim), são fiéis à criatura. Hoje discute-se mais quem financia, ou o papel respectivo da iniciativa privada e da rede pública, a necessidade do ensino binário, um ramo mais concentrado sobre o saber, o outro sobre as suas aplicações. Mas para além destas temáticas de conjuntura, o núcleo duro do conceito institucional, da ideia de obra ou de empresa, da defesa da identidade e da autonomia, quer pelo mérito e continuidade da acção, quer pelos identificadores, permanece como o eixo da roda.

De facto congregam-se, neste desafio para a formulação do conceito de Universidade Mundial, as convergências sobre a validade universal dos Direitos Humanos proclamados desde 1945, a descoberta casa comum dos humanos que a ecologia defende, a articulação indissolúvel do activo e do passivo da

economia de mercado, o progresso da ideia da comunidade mundial dos homens, transfronteiriça e transnacional, a sociedade da informação e do conhecimento, a responsabilidade do saber e do saber fazer em relação aos valores comuns a um mundo de múltiplas vozes. Nomes como os de René Cassin, Henry Kellerman, Aldous Huxley, E. J. Mishan, Joseph S. Clark, U Thant, Tagore, convergem nos objectivos, o que tudo talvez possa filiar-se na ideia da assumida comunidade mundial dos homens, vivendo na mesma e única casa que é a Terra.

Esta é uma ideia com uma antiga genealogia, talvez partindo do mito de Alexandre, o discípulo de Aristóteles, que primeiro afirmou politicamente que todos os homens são irmãos; seguindo-se os estóicos de que Plutarco deixou notícia; a percepção imperial de Marco Aurélio tornada famosa por Virgílio; a esperança cristã de Santo Agostinho, a meditar sobre as duas cidades; a prospectiva de Dante a respeito de uma “*civilitas humani generis*” a exigir um governo mundial; a longa dinastia dos Projectistas da Paz, com a maior expressão em Kant; as tentativas de inventar e institucionalizar uma governança mundial com referência maior na SDN e na ONU.

E finalmente o apelo à Universidade, de facto a “alma mater” de uma parte dos que emergiram como líderes do pensamento que alarga ao mundo as missões de investigar, de formar, de promover a cultura, e de prestar serviço à comunidade.

Que algumas Universidades adotem o nome de Patronos ou primeiros mestres desta polifacetada missão, é bem uma homenagem à liberdade que cultivam, enriquecendo o património histórico com a reverência à contradição activa e permanente de que falaria Popper; que reiviniquem a autonomia assente na legitimidade reconhecida pelo exercício, é um valor adquirido, sobretudo pela investigação, no sentido de conter a eventual pressão da legitimidade de origem, sediada no Estado ou nas Igrejas; que tornem compatível a intransigente defesa da natureza institucional de cada unidade, com a organização em rede tendencialmente mundializante, é o alicerce de uma independência global em relação à globalização das governanças e poderes políticos; que acrescentem ao modelo emergente da sociedade da informação e do saber a referência à sabedoria, traduz-se em declararem-se responsáveis e livres na identificação e hierarquização dos valores que respeitam, talvez com Openheimer a simbolizar essa atitude quando recusou aos governos a legitimidade da utilização militar da energia atómica, resultado da investigação que conduziu e que maravilhou o próprio Teilhard de Chardin.

No patamar intermédio dos *grandes espaços*, em que se destaca a União Europeia em progresso, o mesmo apelo às Universidade se manifestou, alargando à visão da Europa do Atlântico aos Urales a perspectiva institucional da formação, da investigação, e do serviço à comunidade.

É por isso que o chamado *processo de Bolonha* tem de ser entendido como a tomada de consciência da ligação entre a unidade do espaço e a resposta solidária da rede universitária em fortalecimento, porque dela sempre dependeu uma intervenção crítica que acompanhou as rupturas e a reconstrução do tecido social.

A teologia de mercado tem seguramente raízes na criatividade universitária, mas a contaminação interior foi controlada, com apoio da UNESCO e da Associação das Universidades Europeias, opondo-se à visão do ensino como um *produto comercial*, esta uma atitude firme do Conselho de Ministros da Educação de Maio de 2001, que urge firmemente fazer valer designadamente junto da OMC.

3. Como dissemos, a natureza institucional da Universidade é o valor de que depende a sua própria existência, porque na vida social, tal como parece aos institucionalistas, apenas existem duas realidades com tendência para a duração,

uma delas as ideias e as instituições, em íntima e incindível relação. Por isso cada gesto e cada símbolo dos rituais, que nenhuma instituição dispensa, que a história consagrou e a que assegurou sentido, faz parte da objectividade que a doutrina atribui ao seu modelo.

Muitos deles são elementos de um *rito de passagem*, com ciclos que começam na admissão dos escolares, que se organizam para marcar a ultrapassagem dos patamares das honras académicas e suas responsabilidades.

O uso desta expressão - rito de passagem -, talvez devida ao antropologista Arnold van Gennep (1909), parece apropriada porque justamente refere a transição de homens de uma condição para outra, fazendo uma separação entre uma condição passada e outra que se inicia, na qual são integrados.

Ora o rito de passagem não se confunde, ou não se esgota, com as tão mal orientadas recepções dos caloiros. A íntima ligação histórica das universidades com as Igrejas, deve fazer compreender que o rito de passagem corresponde aos noviciados, e que por isso a intervenção dos escolares nos patamares da gestão deve ser função da integração suposta, o que remete para uma definição

qualitativa e temporal da capacidade de intervir, e também uma definição de área de intervenção que se afigura ser inicialmente a dos conselhos pedagógicos.

Os rituais tendem certamente para serem rígidos, mas a flexibilidade, exigida pela variação dos tempos, não pode infringir o significado social que tem de ser apreendido pelos peticionários e pela comunidade que a instituição serve.

Tal como se passa com todas as instituições, também com a Universidade acontece que muda o lugar da respectiva sede, mudam no tempo os currícula, alteram-se as listas de formações, desaparecem nos séculos gerações de discentes e mestres, mas a identidade permanece, os ritos de passagem vão ritmando a mudança das gentes e das escalas de valores, os gestos da imposição dos graus repetem-se, as cores dos trajos não se alteram, o livro lembra os votos, o anel consagra o comportamento, as bibliotecas guardam o património dos acertos e dos erros, e também das *ideas del tiempo* de que falava Ortega, da parte do acervo preservado e das mudanças que foram e devem ser introduzidas nesse património.

Este apelo à Universidade, em situações de crise, é o reconhecimento de que se trata de uma criação fundamental do espaço ocidental, ao mesmo tempo que a

sua reconhecida natureza *institucional* - uma ideia de obra ou de empresa que se realiza e dura no meio social (Hauriou) - exige que as intervenções exteriores, designadamente estaduais, ou de outras autoridades participantes na criação, tenham o sentido da autolimitação necessária para que a integridade dos valores institucionais seja respeitada.

A insistência no valor institucional é sobretudo reclamada pelo facto de que a crise de valores que hoje se acentua, dominada pela teologia de mercado que anima o neoliberalismo extremo, tende a organizar a perspectiva exterior centrada em bases economistas e orçamentais.

Neste caso, é a rede pública que em primeiro lugar exige meditação, tomando em conta a perplexidade europeia sobre se os tradicionais *serviços de interesse geral* em que se inclui o ensino, a par da saúde, ou dos correios e telecomunicações, continuarão a ser elementos fundamentais do “modelo social europeu”, ou se poderão ser arrastados pela onda das privatizações, designadamente submetidos à Organização Mundial do Comércio, como parecem desejar os norte-americanos, ou pelo menos remetidos ambigualmente para o mercado.

Uma crise orçamental severa, que nesta entrada do milénio afecta, não sectores específicos, mas de facto o financiamento sustentável do Estado, é susceptível de contaminar as políticas exteriores, condicionantes da Universidade, afectando os valores institucionais e dispensando a lição de que as grandes crises apontam para o recurso à integridade desses valores.

O primeiro elemento institucional a salvaguardar é o do *governo da instituição*, que parece ter uma história enquadrável nestas referências gerais: *a legitimidade de origem - em regra historicamente a Igreja ou o Estado -, que aponta para a autoridade de um juiz de fora, foi progressivamente afectada pela legitimidade de exercício ganha pelo desempenho, e esta apoiou a regra de a instituição organizar o seu sistema de autoridade.*

A eventual crise da relação com o poder instituidor animou historicamente o regresso à intervenção tutelar, a submissão ao regime de escola de quadros, o constrangimento ideológico, tudo desvios que uma sociedade em regime de desenvolvimento sustentado não consente.

O princípio institucional é porém o de que na instituição tem de haver uma autoridade, o que, em muitos exemplos actuais, exige uma revisão que permita

identificar os centros de decisão, o titular em exercício, e uma pilotagem assumida do conceito estratégico da instituição.

No caso português, embora a autonomia seja constitucionalmente garantida, é necessário prestar atenção a algumas circunstâncias específicas do modelo.

O princípio da liberdade de ensino, em que se baseia a rede privada, e a que a doutrina da subsidiariedade do Estado tende até para conceder primazia, é limitado no espaço de ocupação.

Mas tem inerente a escolha da forma jurídica entre as oferecidas pelo direito privado, e por isso, *dirigindo-se a um público solvente, a sua autonomia é a do direito comercial, que significa que a gestão patrimonial domina a intervenção pedagógica e científica.*

Por outro lado, *o ensino concordatário tem o seu direito próprio que dá primazia ao Chanceler, e o ensino militar estrutura-se ao redor da Cadeia de Comando, o que também modifica radicalmente a questão da legitimidade de exercício que minimizou na rede pública a importância interventora da*

legitimidade de origem. Um estudo relativo aos possíveis efeitos colaterais destas realidades sobre a integridade do conceito universitário, está por fazer.

Talvez seja razoável aceitar, como conceito orientador, que, na rede nacional do ensino superior, a rede pública é a mais abrangente, e que, abstraindo sem risco da querela sobre a questão da subsidiariedade, a liberdade de ensinar e de aprender tem duas referências fundamentais: uma variável que diz respeito à *iniciativa*, repartida entre o Estado e a sociedade civil; e um *valor global* que diz respeito à garantia de que a liberdade de investigar (*research* ou *doctoral universities*), de concluir, de pôr em causa as *ideas del tiempo* (Ortega), e de assegurar aos formandos a centralidade que lhes garanta a liberdade de opção informada entre o pluralismo das propostas, não serão constrangidos.

É por isso que a *forma de governo* tem uma nova importância básica, e que as várias formas de autonomia de governo existentes nos subsistemas exigem uma avaliação em relação à integridade do referido *valor global*, começando pela *rede pública*, que parece ser a que esteve presente na inspiração dos textos constitucionais (artº. 76º, nº. 2 do CRP), e absorveu as atenções da Lei nº. 108/88, de 24 de Setembro, a qual marcou um regresso significativo ao valor institucional.

O tema da governação assumiu relevância nas intervenções com precedência ocasional sobre a definição do que deve ser governado com autonomia institucional. A enumeração das críticas em que se apoia agora a exigência, de uma reformulação correctora do trajecto iniciado em 1988, anda inspirada pelo modelo do *juiz de fora* encarregado de eliminar o chamado poder corporativo que se acusa de hegemónico, de atacar os privilégios inerentes à falta de concorrencialidade, de eliminar o silêncio dando lugar ao debate, de agitar o repouso no financiamento que dispensa o risco e a inovação.

Agora, em consonância semântica com o modelo democrático, o juiz de fora não se aconselha que seja designado pelo poder político distribuidor dos recursos financeiros e da regulação legislativa, aponta-se antes para a sociedade civil, na qual se indicia um sector de *stakeholders*, o todo constituindo uma banca perante a qual a universidade prestaria contas - *accountability* ou *responsiveness*.

Não há qualquer novidade em defender que saberes, experiências, e interesses da sociedade civil, devam participar fortalecendo o processo decisório universitário. Mas talvez seja indispensável que as propostas tentem abranger a multiplicidade de autonomias vigentes nos subsistemas, porque todos estão

relacionados com a mesma sociedade cuja identificação é apenas suposta pelos proponentes, e à qual prestam um serviço unitário. Em função deste, é da rede nacional que se trata, e não apenas de rede pública.

A concepção adquirida da igual responsabilidade, da igual submissão a modelos de excelência comuns, da igual dignidade das formações, exige que a análise seja capaz de pelo menos assumir a diversidade das autonomias sem renúncia à salvaguarda daqueles objectivos comuns.

Um dos aspectos a considerar é o da eventual contaminação das propostas pela teologia de mercado, designadamente quando se apela a um *quadro de curadores*, ou *conselho geral* com maioria de representantes de sectores não universitários, e acento tónico nas actividades económicas, competente para eleger o Reitor, escolher os executivos, aprovar os planos estratégicos, tudo coisas que foram progressivamente sendo retiradas ao poder governativo eleito, agora eventualmente transferidas para os interesses dispersos da sociedade civil à espera de ser definida.

Por razões de método, conviria recordar que os *curadores* são uma instituição inerente à responsabilidade por um *património* cuja rentabilidade assegura o

funcionamento institucional, o modelo das *fundações*, que não esperam alimentação proveniente do Orçamento do Estado. Foi uma solução que o CNAVES recomendou como merecendo discriminações positivas da lei para a iniciativa privada, para melhor harmonizar as finalidades académicas pedagógicas com as económicas, mas exige elaboração teórica compatibilizar a transferência do modelo ou parte dele para a rede pública, incluindo a salvaguarda de que ainda assim a autonomia universitária continua.

Por outro lado, esta incursão na teoria da reinvenção da governação, que tem variado entre reclamar menos Estado e melhor Estado, e ensaia definir o Estado suficiente, equilibrando a função reguladora com a função gestora, suscita a exigência de definir os efeitos da lei da reflexividade.

Neste caso, e exemplificativamente, averiguar que presença, se alguma e com tal critério, deve ter a universidade na gestão correctora das actividades económicas que se atrasam na utilização dos avanços científicos e técnicos, perdendo a batalha da competitividade com as inerentes consequências negativas para a sociedade; que intervenção provável deve ter a universidade nas instâncias de acreditação, como as Ordens, cujos membros são avaliados para a filiação, mas não voltarão a ser avaliados na longa vida profissional: a ecologia, a

urbanização, as vias de comunicação, a floresta, a deslocalização das empresas, a transferência dos centros estratégicos de decisão, são domínios onde as exigências de avaliação do desempenho surgem com frequência.

A cultura da avaliação exige maior visão integral do que a que isola um sector dando por suposto a qualidade e capacidade dos restantes, e a regra da simplicidade na escolha das propostas aponta para a auto-avaliação como denominador comum do processo, mas não esgota a resposta necessária.

A conclusão vai no sentido de, na rede pública, entregar aos processos institucionais, consagrados nos Estatutos, a eleição da liderança a exercer por académicos, a qual deve ser personalizada, e responsável pelo conceito estratégico. Esta regra não é susceptível de aplicação nos subsistemas de cadeia de comando ou empresariais, onde domina a legitimidade de origem, pelo que é necessário propor mecanismos que assegurem o respeito de ambos pelas regras da arte nos domínios da formação e da investigação.

Os partidários da empresarialização da rede pública, além de precisarem de transformar o património das instituições de ensino em capital de risco, também necessitam de reinterpretar o preceito constitucional que aponta para o ensino

tendencialmente gratuito, e isto porque o modelo empresarial visa um público solvente e a maximização do lucro, condições da viabilidade da iniciativa privada.

Tudo o mais que respeita à simplificação, desburocratização, eficácia da gestão, exige mais recurso às regras da arte do que à reinvenção da governação.

4. Temos usado os conceitos de *rede* e de *universidade* no sentido internacionalmente abrangente que não distingue entre universidades e politécnicos, sem prejuízo de atender às especificidades quando se trata dos conceitos operacionais.

O subsistema politécnico teve que vencer um ambiente cultural, que a partir da data da sua instauração o viu erradamente como nova versão das antigas escolas industriais e comerciais, e tendeu para o subestimar em relação às universidades.

Quanto à função, a dificuldade que o legislador teve em definir, em termos de leitura inequívoca, o conceito operacional diferenciador do universitário, nunca foi claramente ultrapassada, mas o desempenho conseguido foi impondo a regra de que se trata de dois subsistemas com identidade própria e igual dignidade.

A questão da autoridade não se coloca teoricamente em termos diferentes, e no caso o modelo federal existente deve evoluir para uma transferência de poderes da escola para a presidência, responsável liderante pelo conceito estratégico da instituição, por aplicação do conceito da subsidiariedade inerente aos modelos federativos.

A experiência aponta para a flexibilização do princípio rígido da separação, mesmo física, entre universidades e politécnicos, com exemplos em instituições existentes, como são a Universidade de Aveiro e a Universidade do Algarve. O princípio da *integração funcional* recomenda que, em algumas áreas, a articulação dos saberes exija a integração. É exemplo a medicina, porque o acto médico exige um saber articulado das várias competências intervenientes; o mesmo acontecendo com a medicina dentária, onde já existe larga experiência de formação integrada dos profissionais da saúde oral. Algo de semelhante ocorre com o ensino militar, designadamente nos ramos mais tributários dos avanços da tecnologia, como a Marinha e a Força Aérea. Razões de economia de meios podem apoiar também a integração.

De qualquer modo, evitando sempre o equívoco que acompanhou a transformação de alguns politécnicos em universidades, facto que foi lido pela opinião pública como uma promoção, quando se tratou de mudança do conceito operacional.

Finalmente a evolução do subsistema politécnico, já na era do *processo de Bolonha*, no sentido de ter adquirido a legitimidade de conferir os títulos de licenciatura e mestrado, anuncia que a pressão sistémica conduzirá à legitimidade de atribuir todos os títulos académicos na linha da igual dignidade. A questão central e decisiva - embora de melindrosa discriminação *in concreto* - passa pelo asseguramento real das condições objectivas e subjectivas que permitam, com seriedade e rigor, a atribuição de graus subsequentes à formação inicial.

A previsão aponta para a eventual organização de uma instância académica, talvez Colégio, que articule o acesso aos doutoramentos pela convergência contratada de politécnicos e universidades, com base nos cursos para doutoramento, de que já existe experiência nacional, e que é um modelo em expansão.

5. De tudo resulta que a necessidade de dar conteúdo ao princípio da responsabilidade perante a sociedade, que não é de aplicação exclusiva às universidades e exige uma meditação sobre a lei da reflexividade, aponta para duas vias: primeiro a definição da área de regulação a cargo do Estado, depois a forma dessa prestação de contas (*accountability* ou *responsiveness*).

Quanto à *regulação*, o progresso da integração europeia com a transferência formal, ou imposta pelo sistema, das competências governamentais, definiu as referências comunitárias, por sua vez apoiadas na consistência e autonomia da *rede*.

Os princípios-guias apontam à regulação os seguintes pontos geralmente citados: a) a definição dos princípios-guias ordenadores do sistema global; b) a regulamentação do acesso; c) a validação dos títulos e das qualificações.

Acontece que o modelo observante tem por objectivo a *Área Europeia do Ensino Superior* e respectivo *Sistema Europeu de Ensino Superior*, o que obriga a ultrapassar paroquialismos persistentes, e resistências corporativas das quais as mais perniciosas não são provavelmente as assumidas institucionalmente.

De qualquer modo, o compromisso europeu do Estado aponta para a observância dos princípios-guias bem documentados na Magna Carta das Universidades, de 18 de Setembro de 1288; na Declaração de Bolonha, de 19 de Junho de 1999, visando a Europa do Conhecimento; no Comunicado da Cimeira de Praga, de 17 de Maio de 2001, inspirado pelo Relatório Lourtie.

A Convenção de Salamanca, realizada em 29-30 de Março de 2001, que conduziu à fusão da Confederação dos Conselhos de Reitores Europeus e da Associação das Universidades Europeias, na EUA - European University Association, sublinha a autonomia da *rede*, que temos referido. A já longa série de documentos nacionais de enquadramento, acompanhados por debates públicos e artigos de opinião, dispensa um longo esforço para formular princípios-guias, porque se trata sobretudo de agir sobre os factos da hipótese nacional.

Nessa hipótese parecem destacar-se estes pontos críticos: a) clara assunção de que a missão da Universidade portuguesa se encontra vinculada, pelo compromisso constitucional, aos objectivos estratégicos da Área Europeia do Ensino Superior, premissa maior do esforço referente à especificidade da comunidade nacional; b) a variável estrutural da competitividade interna dessa

Área, obriga a assumir que a relação dos sistemas universitários nacionais, inscritos na *rede*, é com a sociedade civil transnacional que articula as comunidades nacionais da União, que o mercado de trabalho tem igual dimensão, que as temáticas da responsabilização não podem ser limitadas por horizontes regionalizados da sociedade civil, que a alternativa da falta de resposta da rede nacional à exigência sistémica da rede europeia seria o resvalar para a irrelevância; c) a reformulação da gestão das universidades, com clara definição dos conceitos operacionais dos subsistemas universitário e politécnico, tem de respeitar a natureza institucional em que se firma a autonomia, apontando para o reforço da autoridade democrática responsável pela execução dos planos estratégicos, com personalização nos académicos eleitos para Reitor ou Presidente, profissionalizando a gestão de apoio, e respeitando as vocações, raramente acumuláveis, de ensinar, investigar, e gerir. Este último ponto implica com os objectivos da mobilidade, transferência, e comparabilidade do *programa de Bolonha*.

6. Saber em que medida o sistema nacional se assume capaz de enfrentar a mudança, que todas estas novas referências exigem, tem como pressuposto a avaliação.

O julgamento sobre a situação do ensino, e referimos especialmente o ensino superior, está nesta data perturbado por um factor pouco dependente das instituições universitárias e politécnicas, que é o financiamento. Nesta área, um factor que afecta a rede pública e a rede privada, na primeira alínea sobretudo por exigências da política orçamental programada, na segunda pelo decréscimo da procura (em conjuntura relativamente prolongada).

De facto, há um cruzamento das causas, porque o sector público também recorre ao mercado, mas a simplificação não prejudica neste caso a compreensão. O clamor de cada um dos sectores do Estado, saúde, justiça, forças armadas, ensino, e assim por diante, reclamando maior atenção, faz minorar a atenção ao elemento fundamental, isto é, que o País não está suficientemente financiado, e que são problemáticas as perspectivas temporais e estruturais de o repor na situação de confiavelmente financiável.

O problema do corte de vagas no sector público tem relação com a fórmula de financiamento e visa reproduzir o decréscimo conjuntural da procura efectiva; quanto ao sector privado, para além das discussões jurídicas sobre os níveis de admissões autorizadas, é necessário ter presente que depende de uma procura solvente, e o mercado alvo ressentir-se não apenas da queda demográfica e do

correcto aumento de exigência no acesso, mas também da crise económica. Estas situações de crise financeira são propiciadoras do pessimismo que tende para influenciar todas as avaliações.

Não sendo possível sintetizar completamente algumas distorções, lembramos que a explosão da procura, durante um período excessivo, encontrou resposta mais rápida da iniciativa privada, sempre condicionada nas opções pelos investimentos disponíveis e pelas limitadas competências científicas e pedagógicas acessíveis, do que da parte do Estado que tardou em assumir o dinamismo necessário. Todavia, quem conheceu as interioridades antes de serem agredidas no seu adormecimento pela expansão das redes de ensino, reconhece hoje que a mudança qualitativa da sociedade civil em geral, e das comunidades em particular, foi extraordinária.

A falta de uma planificação, em função de uma prospectiva sobre a evolução das exigências da sociedade em geral e da economia, explica muitas das disfunções que se verificam: porque foi o impressionismo, muito condicionado pela herança cultural, que multiplicou as ofertas em função do prestígio social das formações, ainda com a preferência pelas áreas de fraco investimento; assim como a falta de um Banco de Dados não permitiu aos candidatos uma escolha informada. Mas

fará mais justiça à evolução o cuidado de avaliar em separado, por um lado os desperdícios inerentes à massificação, e por outro a qualidade que todavia emergiu, e que melhor se destaca quando a avaliação da criatividade na investigação se conjuga com a avaliação da actividade de formação.

Por enquanto a conjugação das avaliações não está institucionalizada, o que não diminui o mérito da avaliação do ensino superior em curso, que induziu na cultura a necessidade de avaliar todos os sistemas e não apenas o ensino universitário público e a investigação; que subordinou todos os subsistemas do ensino superior aos mesmos guiões, conselhos de avaliação, e comissões avaliadoras. Foi uma iniciativa do CRUP, e a experiência com o modelo então criado já fez ressaltar as necessidades de o alterar. De facto, o modelo existente, contratualizado, parte de uma auto-avaliação das próprias instituições, que é a peça fundadora de cada análise pelas comissões externas, e estas são compostas por professores escolhidos com base na experiência e autoridade, sendo de salientar a devoção com que se aplicaram ao trabalho, pouco auxiliados por avaliadores estrangeiros também por limitações financeiras.

É evidente que este modelo inicial tem muitas heranças de um canonismo, método que se caracteriza pelo diálogo interior do sistema, actua por estímulos

em relação às entidades que se retratam nas auto-avaliações, e espera destas uma reacção de auto-correcção de rumos, com limitada previsão de imposições exteriores. O alargamento do universo da avaliação, a experiência ganha, e sobretudo o fenómeno da rede transnacional, neste caso europeia, que se autonomiza dos governos, vai somando exigências e aperfeiçoando descritores, que exigem dos próprios autores do modelo em vigor o empenho de suprirem as limitações averiguadas. Faltaram talvez intervenções mais actuates de especialistas das ciências sociais na origem do modelo, mas não são poucas as que nesta data se vêm agrupando numa promissora linha crítica, que ajudará a reorientar algum profissionalismo que se consolidou.

A necessidade de conseguir avaliar a capacidade dos formandos, a competência adquirida, a qualificação desejável, por difíceis que sejam de formular estas definições, é evidenciada pelas reservas que as Ordens revelam para aceitarem todos os que se candidatam. Mas uma dificuldade que não exclui sempre a relevância demonstrada pela aceitação pelo mercado do trabalho de parte dos recusados, apontando para novas entidades representativas, que se têm multiplicado. De novo o recurso à intervenção das ciências sociais para ajudarem a ordenar a experiência adquirida com a reformulação dos métodos de avaliação, parece desejável.

Não é de esperar de um modelo canónico, contratualizado e endógeno, que coloque o acento tónico em consequências a cargo de um poder exterior.

Mas a experiência, dos vários subsistemas, foi acentuando a perspectiva de que a avaliação é necessária, é demorada, é cara, e que deve ter consequências.

No entanto, e essa foi a missão expressamente encarregada ao CNAVES, criado por Decreto-Lei nº. 205/98, publicado em 11 de Julho no *Diário da República* nº. 158/98, Série I-A, foi necessário conseguir a adesão, sempre voluntária, de todos os subsistemas públicos e privados, e do ensino militar e de segurança, ao programa de avaliação, que legalmente remete para a Inspeção governamental todas as instituições que não queiram aderir; foram unificados os guiões; foram unificadas as Comissões de Avaliação Externa; foram tornados públicos todos os Relatórios de avaliação; generalizou-se a prática de as instituições publicitarem na Internet as conclusões que enumeram os pontos fortes e os pontos fracos identificados pela avaliação externa, e também relatórios de progresso que publicitem as correcções assumidas; deu-se uma insubstituível contribuição para que a cultura da avaliação se desenvolvesse em termos de se

compreender que não apenas o ensino, mas todos os sistemas, necessitam de avaliação sob pena de decadência.

É natural que o desenvolvimento do processo tenha, entre os seus efeitos, o de tornar evidentes outros objectivos a satisfazer, designadamente a redefinição do objecto da avaliação, as qualificações atribuíveis, os efeitos a tirar pelo poder regulador, a contribuição para a racionalização da oferta que cresceu em regime de licença sabática do Estado, a criação da Base de Dados que torna possível as opções informadas dos candidatos, o redimensionamento qualitativo e quantitativo da rede nacional.

O poder regulador declarou-se subitamente incapaz de tirar conclusões do vasto acervo dos relatórios produzidos, e até interventores responsáveis pela definição do modelo em vigor o acompanham, consagrando o julgamento sumário de que os Relatórios são redondos.

Esta perplexidade é um notável resultado positivo do processo em curso, e talvez possa ser reforçada pelos relatórios da Inspeção governamental que existam nos casos das instituições que recusaram aderir à avaliação.

Mas convém não acompanhar este alargamento de horizontes para que o processo contribuiu, com o esquecimento do modelo legal em execução. Modelo de matriz canónica, a leitura útil visada é a feita pelas próprias instituições que voluntariamente se retratam na auto-avaliação, que entram voluntariamente em diálogo com os visitantes, e voluntariamente assumem os acertos de rumo resultantes do diálogo.

Não é razoável imaginar que as centenas de professores envolvidos no processo, acompanhados por experientes convidados, e por estrangeiros raros porque os recursos financeiros limitam drasticamente essa prática, não tenham compreendido o modelo, e não o tenham desenvolvido legivelmente, com respeito pela contratualidade, pelo voluntarismo, e pelos destinatários principais que são as próprias instituições, às quais prestam este serviço com devoção profissional.

Quando tanto se insiste, com oportunidade, nos processos e seus precedentes, parece um descuido não reconhecer que as exigências de mudança, todas cabendo no conceito de avaliação da avaliação, resultam da aprendizagem adquirida sobre a insuficiência do modelo canónico inicial, à medida que se alargou o campo de intervenção a todos os subsistemas, e se foram identificando

os efeitos colaterais de a sociedade mudar para transfronteiriça, de o mercado ser transnacional, de a demanda se ter massificado, de a oferta ter sido abandonada a instituições não baseadas em prospectiva, de o poder regulador ter prolongado excessivamente a omissão da sua própria e necessária auto-avaliação, e tardado em compreender a pluralidade de modelos de autonomias em vigor, a exigir que a perspectiva não seja apenas a da rede pública civil.

7. Agora que a cultura da avaliação se propagou a todos os sistemas, incluindo a própria governação do Estado, há vantagem em tentar uniformizar os descritores de referência na medida em que as especificidades não exijam definições particulares.

O ponto de vista básico talvez deva ser o da gestão estratégica de sistemas, o que, antes de avançar para intervir na invenção da governação com instâncias não governamentais, permite ter uma visão do *ambiente externo* de onde partem as exigências ao ensino (sócio-culturais, económicas, tecnológicas, políticas), também da incidência da lei da reflexividade entre os vários sistemas interdependentes (acreditação, mercado, político), aspectos alheios ao modelo canónico vigente, e que exigem um Observatório que ajude a decidir alternativas

como as seguintes: intervenção do público ou do privado; dependências transnacionais; dispersão de instituições ou concentração; formações de banda larga ou especializações; gestão de relações com o ambiente; distinção entre exigência do mercado e criatividade desinteressada; estatuto da relação com os utilizadores; regime jurídico do trabalho, mobilidade, carreiras; Banco de Dados de utilização geral.

Esta aproximação que exige uma participação das ciências sociais, bastante modesta ao longo do processo e dos seus condicionamentos legais, talvez modere a tendência para singularizar a responsabilidade da Universidade perante a sociedade, dando relevo à interdependência que coloca cada sistema no ambiente dos restantes, e que exige uma capacidade de avaliação integrada e de intervenção recíproca, evitando que a infabilidade se instale designadamente em qualquer instância do mercado.

Esse Observatório dificilmente dispensará estar integrado na administração estadual. E não será difícil, para tal efeito, utilizar recursos existentes.

A mesma perspectiva integradora talvez aponte, nesta data em que a cultura de avaliação se tornou abrangente de todos os sistemas públicos e privados, para a

adopção de uma matriz igualmente abrangente dos descritores, acolhendo as variações exigidas pelas especificidades.

A separação entre a Inspeção encarregada de um tipo de controlo duro (*hard*), e a Avaliação mais livre, porque contratualizada, responsável por um tipo de controlo maleável (*soft*), é importante, sendo que esta tem como objectivo essencial - a qualidade.

A informação disponível aponta para uma tendência no sentido de o Estado utilizar o modelo da Fundação Europeia de Gestão de Qualidade (E. F. Q. N.), que primeiro teve em vista organizações sem fim lucrativo, e depois organizações inseridas no mercado de concorrência livre.

Este modelo preconiza a avaliação dos seguintes termos: a) *Meios* (liderança, política e estratégia, gestão de pessoas, recursos utilizados e processos, *outputs*); b) *Resultados* (ambiente de recursos humanos envolvidos, satisfação dos utentes, reflexos na sociedade). Cada critério do modelo é objecto de uma pontuação devidamente ponderada, que indicia a distância ou proximidade da excelência, seriando os pontos fortes e os pontos fracos.

No fundo é uma auditoria de desempenho, que ultrapassa o antigo modelo do controlo exclusivo da legalidade e da exactidão das contas, recorrendo a métodos e técnicas das ciências sociais com base em critérios de eficiência e eficácia. Trata-se de dar crédito às instituições, fornecendo aos decisores as informações que ajudem a dar consistência às decisões. A experiência já existente deve ser consultada.

Não se aproveitará esta solicitada meditação escrita para mais uma vez requerer a atenção da tutela para a completa falta de meios do CNAVES, com um estatuto resultante de ignoradas negociações que mutilaram o projecto original, desde então à espera da prometida rectificação que cada mudança governamental assume, sem quadros de apoio, sem orçamento que mereça ser mencionado, exclusivamente apoiado na devoção das centenas de professores que, atendendo à orientação repartida pelos vários Conselhos de Avaliação sectorial, suprem com a experiência a debilidade da estrutura. Este ponto excede o pedido, mas espera-se que finalmente receba a atenção responsável inadiável.