

## POR UM MAIOR INVESTIMENTO PÚBLICO NAS UNIVERSIDADES

NUNO DAVID | PROFESSOR UNIVERSITÁRIO

NUM CONTEXTO DE CRISE INTERNACIONAL em que este encontro se realiza, e que tem subjacente a perspectiva de que há novas oportunidades de viragem nas políticas públicas, irei expor a minha visão da reforma do ensino superior começando por levantar a seguinte questão. Teria a recente reforma do enquadramento jurídico das Universidades seguido o mesmo roteiro caso a crise financeira e a crescente desconfiança nas políticas de empresarialização das funções do Estado tivessem ocorrido em 2005, quanto o actual governo foi eleito? Afigura-se-me que os contornos da actual reforma teriam sido diferentes, bem como a produção legislativa que lhe deu forma.

Parece consensual que a reforma em curso das Universidades se inspirou em políticas managerialistas, implementadas nos últimos 20 anos sob diferentes formas e escalas em países desenvolvidos, e trazidas para Portugal após a realização de estudos encomendados a agências supra-nacionais, tais como a OCDE. As teses da OCDE são conhecidas: de inspiração neoliberal, em defesa dos benefícios dos modelos de gestão privada nas universidades, privilegiam a função económica das universidades, reguladas pelo mercado e com intervenções pontuais do Estado, em detrimento das funções social e cultural da universidade.<sup>1</sup>

Mas esta reforma não podia decorrer numa ocasião mais controversa. Ocorre num momento em que a crise global põe a nu diversas contradições do sistema capitalista neoliberal, e quando a proclamada adaptação dos

seus princípios para a gestão de instituições públicas levanta crescentes dúvidas nos países que têm vindo a adoptar estes modelos.<sup>2</sup> Se é verdade que em Portugal é cedo para avaliar em profundidade o impacto das reformas em curso, podemos e devemos desde já reflectir e antever o seu alcance. Haverá coragem política para introduzir, a breve trecho, correcções ao caminho traçado?

### O FIM DA DEMOCRATICIDADE INTERNA DAS INSTITUIÇÕES?

São pelo menos duas as orientações trazidas pelos modelos managerialistas, contraditórias com as funções social e cultural da universidade. A primeira visa a agilização da gestão financeira e de recursos humanos, através da introdução de mecanismos de direito privado e da orientação das universidades para o mercado. É esse o objectivo da passagem de algumas universidades para os regimes de fundação. A segunda impõe reformas estruturais nos processos de decisão interna das universidades, reforçando os poderes dos agentes e órgãos administrativos, em especial dos Reitores ou Presidentes, e enfraquecendo as competências deliberativas dos órgãos colegiais. Mas se a ida da universidade ao mercado implica uma maior discricionariedade na selecção das suas actividades em benefício de interesses privados, interrogo-me: não deveriam os modelos managerialistas propor o reforço das funções social e cultural da universidade fortalecendo o espaço de decisão democrática dentro das

instituições? Contraditoriamente, as reformas dos últimos três anos respondem pela negativa.

Não obstante a participação de personalidades externas nos novos órgãos colegiais, o facto é que a reforma em curso dilapidou grande parte dos mecanismos de gestão democrática das instituições. Os presidentes dos departamentos – anteriormente eleitos no antigo figurino legislativo – passam agora a ser designados pelo Reitor ou pelos Presidentes dos Institutos. Os presidentes dos conselhos científicos podem, de acordo com o novo regime jurídico<sup>3</sup>, vir igualmente a ser designados pelos Reitores. Os docentes viram a sua representatividade reduzida nos órgãos colegiais. Finalmente, o sistema de cooptação de personalidades externas nos órgãos colegiais é realizado através de um sistema de eleição que tem o efeito perverso de reforçar as maiorias instaladas e enfraquecer a capacidade de intervenção das minorias. O risco do aumento de interesses instalados é maior, a alternância democrática torna-se mais difícil, aumentando as probabilidades de uma deterioração da democracia interna nas instituições de ensino superior.

### O RISCO DE COMERCIALIZAÇÃO DOS CICLOS PÓS-GRADUADOS

A reforma em curso das Universidades, reforçada pela sua asfixia financeira, aponta também para uma crescente comercialização do ensino, em especial no novo ciclo pós-graduado correspondente aos dois últimos anos das antigas licenciaturas.

A pretexto de bons objectivos de mobilidade de estudantes no espaço Europeu, a implementação do protocolo de Bolonha dividiu as licenciaturas em dois ciclos de estudo, transferindo do Estado para os alunos a maior parte dos custos do 2º ciclo de estudos (agora denominado Mestrado). Por outras palavras, as propinas do novo ciclo de estudos, que substituiu os dois últimos anos da antiga Licenciatura, deixaram de ter um tecto máximo fixado pelo Estado<sup>4</sup>. São dois anos de formação universitária deixados ao arbítrio de preços, um livre mercado de ensino sem regulação e em plena profusão. Isto significa que os custos pagos pelos alunos nos dois últimos anos da antiga licenciatura, na ordem dos 900 Euro/ano (e sujeitos a ajudas da acção social escolar), ascendem agora a valores que chegam em muitos casos a quadruplicar e a quintuplicar (com a agravante de não estarem sujeitos, nas mesmas condições, a eventuais ajudas da acção social escolar).

A liberalização desregulada dos preços dos cursos de 2º ciclo tem a meu ver dois efeitos negativos, a médio/longo prazo. Em primeiro lugar, o agravamento das assimetrias entre regiões no que concerne aos benefícios socioeconómicos do ensino superior. Face às dotações orçamentais que não cobrem as despesas correntes, as universidades poderão lançar-se num processo competitivo de captação de alunos, numa pura lógica de mercado, tendo em vista a angariação de receitas próprias, do qual sairão beneficiadas as que tiverem maiores recursos competitivos, designadamente as Universidades em grandes cidades do litoral. Em segundo lugar, salienta-se o aspecto geral do agravamento dos factores de equidade no acesso ao ensino pós-graduado, num contexto já muito desigual, em que Portugal é, de acordo com o

Eurostudent 2005, o país da União Europeia onde o capital cultural das famílias tem mais influência no acesso ao ensino superior.<sup>5</sup>

Ora, tivesse a actual crise internacional ocorrido em 2005, teria o governo a capacidade política para desistir de financiar dois anos de formação do ensino superior? E o que dizer da redução de 15% na dotação orçamental de 2009 para o funcionamento das Universidades quando tomamos como referência o ano de 2005, ano em que o processo de Bolonha arrancou em Portugal?

Observemos, através de um exercício comparativo, os montantes das cifras em causa. Tomemos como exemplo a Universidade de Évora, uma instituição em dificuldades financeiras, para a qual a dotação orçamental em 2009 ascendeu a pouco mais de 30 milhões de Euro. Façamos um paralelo entre os milhões a que o Estado se vê obrigado a despender para salvar bancos face à situação financeira e económica. Segundo notícias na comunicação social<sup>6</sup>, o resultado líquido do Banco Privado Português (BPP) “ascendeu em 2007 a 24 milhões de euros, tendo sido distribuídos pelos accionistas dividendos no valor de 12 milhões de euros”. Refere-se ainda que alguns bancos “estão a negociar com o Banco de Portugal e o BPP as condições de um empréstimo, entre 500 e 600 milhões de euros, de modo a que a instituição possa resolver os problemas de liquidez causados pela crise internacional”, onde o Estado poderia vir a servir de fiador. Esta cifra representa cerca de 60% das despesas de funcionamento de todas as universidades do país.

Poderá o esforço acrescido do Estado na salvação de bancos de investimento, com reduzido valor social e cultural para a esmagadora maioria dos portugueses, ser comparado ao esforço que um estado responsável

deve impor na educação de uma população cuja principal dificuldade é a baixa produtividade, decorrente dos seus baixos níveis de qualificação?

## O NOVO REGIME JURÍDICO E AS FUNDAÇÕES

Debrucemo-nos sobre uma outra etapa das reformas, o novo regulamento jurídico das instituições de ensino superior (RJIES), Lei 62/2007.

Este novo modelo de governação das universidades operou uma transformação profunda nas estruturas de poder das Universidades. Para o caso das instituições que mostrem ter mais de 50% de receitas próprias, a tutela considera a possibilidade da passagem das instituições a fundações públicas de direito privado, cujo património e uma boa parte das competências de gestão financeira são em última análise administradas por um conselho de curadores, órgão não eleito, mas indicado pela instituição após acordo com a tutela.

Para o regime fundacional são ainda previstos modos supletivos de financiamento pelo Estado, sem prejuízo da dotação orçamental, numa base pluri-anual e baseada em contratos programa. O financiamento pluri-anual é um instrumento de gestão praticado em diversos países Europeus, e positivo para as Universidades. Mas aqui a sequência das reformas legislativas parece adoptar de novo a contenção orçamental como forma de pressão para a reforma forçada das Universidades. Com efeito, a maior parte das instituições não optaram por este modelo, e algumas nem o poderiam adoptar por não terem 50% de receitas próprias. Neste contexto, por que será que só as fundações têm direito a usufruir de contratos plurianuais, fundamentais para um planeamento estra-

tégico e sustentado de qualquer universidade?

Não será pois de admirar que apenas algumas universidades no litoral do país (ISCTE e Universidades de Aveiro e Porto) se tenham transformado em fundações. Mas afigura-se injusto que a estas lhes seja atribuído financiamento adicional, como se de um prémio se tratasse, em detrimento de universidades com debilidades financeiras e que, por si só, têm dificuldades em gerar receitas próprias.

## **POR UM RE-INVESTIMENTO DO ESTADO NAS UNIVERSIDADES**

Parece evidente que a filosofia subjacente à actual reforma das Universidades não teria condições de vingar caso a crise económica e financeira internacional tivesse emergido há três anos atrás. As hipóteses de partida do capitalismo neoliberal – a de que os mercados sem intervenção do Estado tendem para uma concorrência perfeita – falharam. A intervenção do Estado em diversos sectores da vida económica das pessoas, das empresas e do mercado mostra-se inelutável. Daí que o salto para a hipótese de que as políticas managerialistas são promotoras de uma saudável concorrência entre universidades, bem como de uma maior equidade de acesso ao ensino superior, se apresenta igualmente duvidosa.

Se parece ser cedo para medir em profundidade as consequências a longo prazo destas reforma, adivinha-se ser necessário corrigir caminhos. É fundamental tirar as Universidades da asfixia financeira em que vivem actualmente. É preciso introduzir a possibilidade de todas as universidades recorrerem a mecanismos de financiamento plurianual baseados em contratos programa. Poderá ser necessário regulamentar o livre mercado das pro-

pinas dos cursos pós-graduados, alargar a acção social escolar a este domínio, controlar a profusão descontrolada destes cursos, e garantir-lhes qualidade de ensino e mínimos de exigência científica. E não me surpreenderia que muitos artigos do novo RJIES venham a ser revogados, tendo em vista a recuperação dos mecanismos de democraticidade interna das instituições.

Num clima alarmante de crise social e aumento de desemprego, as políticas de investimento público são apresentadas pelo governo como a salvação para os tempos difíceis que se avizinham. Mas num país onde o aumento sustentado das qualificações dos portugueses se mostra fundamental para melhorar a equidade e a produtividade, não seria altura do governo corrigir o seu caminho e apostar em políticas públicas realistas para as Universidades? Curiosamente, muitos países desenvolvidos têm constatado que as políticas de gestão privada em organismos públicos nem sempre lhes foram benéficas, e também aí se discutem oportunidades de mudança. Esta é uma questão em aberto. Será através do debate de ideias que se poderá vir a corrigir orientações, à luz das novas realidades sociais que sairão da actual crise internacional.

## **NOTAS**

<sup>1</sup> Veja-se artigo de Alberto Amaral, “Evolução da autonomia e governação das universidades”, Revista ops!, N°2, Novembro 2008.

<sup>2</sup> Ver por exemplo “The effects of New Public Management on research practices in English and Dutch universities”, Liudvika Leisyte, in Unesco Fórum on Higher Education, Research and Knowledge, Colloquium on Research and Higher Education Policy, 2006.

<sup>3</sup> Artigo 102º, número 8, da Lei 62/2007 (Regime jurídico das instituições de ensino superior).

<sup>4</sup> Com excepção de Medicina, Arquitectura e algumas Engenharias.

<sup>5</sup> Sobre factores de equidade vide, por exemplo, António Magalhães, “O desenvolvimento do Ensino Superior: entre a excelência e a equidade”, Revista ops!, N°2, Novembro 2008.

<sup>6</sup> RTP online.