

**PRÁTICAS
INOVADORAS
EM GESTÃO
UNIVERSITÁRIA**

*INTERFACES ENTRE
BRASIL E PORTUGAL*

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO – UFRJ

Reitora: Denise Pires de Carvalho

Vice-Reitor: Carlos Frederico Rocha

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE LISBOA – ISCTE-IUL

Reitora: Maria de Lurdes Rodrigues

Vice-Reitora de Internacionalização: Maria das Dores Guerreiro

Antonio José Barbosa de Oliveira,
Eliane Ribeiro Pereira e Rosário Mauritti
Organizadores

**PRÁTICAS
INOVADORAS
EM GESTÃO
UNIVERSITÁRIA**
*INTERFACES ENTRE
BRASIL E PORTUGAL*

Rio de Janeiro
FACC / UFRJ
2020

Práticas inovadoras em Gestão Universitária: interfaces entre Brasil e Portugal

Copyright© 2020, Autores

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas e Informação da Universidade Federal do Rio de Janeiro – SIBI/UFRJ

P 912 Práticas inovadoras em gestão universitária : interfaces entre Brasil e Portugal / Organizadores: Antonio José Barbosa de Oliveira; Eliane Ribeiro Pereira ; Rosário Mauritti. – Rio de Janeiro : UFRJ, FACC, 2020.

432 p. 21 cm.

ISBN: 9786580879007

1. Educação superior – Brasil. II. Educação superior – Portugal. III. Universidades e faculdades – Administração. 1. Oliveira, Antônio José Barbosa (org.). 2. Pereira, Eliane Ribeiro (org.). 3. Mauritti, Rosário (org.).

CDD: 378.81

*Os conceitos emitidos neste livro são de responsabilidade dos autores
Distribuição gratuita*

Impressão e Acabamento: Oficina de Livros Gráfica e Editora

Capa e projeto gráfico: Oficina de Livros Gráfica e Editora

Organização: Antonio José Barbosa de Oliveira, Eliane Ribeiro Pereira e Rosário Mauritti

Revisão: Antonio José Barbosa de Oliveira, Eliane Ribeiro Pereira e Rosário Mauritti

Revisão de Referências (ABNT): Elaine Baptista de Matos Paula, Eneida de Oliveira e Lídia da Costa Oliveira – Divisão Centro Referencial do Sistema de Bibliotecas e Informação – SiBI/UFRJ

Universidade Federal do Rio de Janeiro
Faculdade de Administração e Ciências Contábeis
Av. Pasteur, 250 – Praia Vermelha
CEP 22290-902 – Rio de Janeiro – RJ

SUMÁRIO

A universidade, suas práticas e a necessária construção de novas agendas	7
Antonio José Barbosa de Oliveira, Eliane Ribeiro Pereira e Rosário Mauritti	
Políticas públicas de ensino superior em Portugal (1911-2011). . .	21
Maria de Lurdes Rodrigues	
A internacionalização do Ensino Superior Público em perspectiva analítica: um estudo de caso da Universidade Federal do Rio de Janeiro	53
Elisabeth Rivanda Machado, Giselle Ferreira, Bernardazzi Torrens e Guilherme Antunes Ramos	
A cadeia produtiva da educação superior no Brasil e a defesa da educação como direito.	87
Marco Aurelio Nunes de Barros	
Educação em tempos de austeridade.	121
Rosário Mauritti, Maria do Carmo Botelho, Nuno Nunes e Daniela Craveiro	
A importância da afiliação estudantil no processo de democratização das instituições de ensino superior: uma abordagem teórica para a ressignificação de uma prática. . . .	151
Antonio José Barbosa de Oliveira, Daniela de Carvalho Cranchi e Eliane Ribeiro Pereira	
Alargamento social e condições de vida dos estudantes do ensino superior: Portugal e o contexto europeu.	179
Susana da Cruz Martins	

Responsabilidade Social Universitária: que materializações? .	207
Cláudia Teixeira Gomes e Rosário Mauritti	
Pesquisas e Práticas em Acompanhamento de Egressos: discutindo democratização do sistema e gestão de instituições de ensino superior	233
Eduardo Henrique Narciso Borges e Gabriela de Souza Honorato	
Inovação em gestão de universidades públicas: importância e desafios	269
Maria de Fátima Bruno-Faria, Jonilto Costa Sousa, Pedro Ravizzini Furtado e Rodrigo Freire Lins	
A universidade e a gestão do patrimônio memorialístico	307
Andréa Cristina de Barros Queiroz	
O Sistema Eletrônico de Informações (SEI) nas Universidades Federais	349
Ana Maria de Almeida Ribeiro	
Fiscal de Contratos de Serviços Contínuos: contribuições para a Gestão de Políticas Públicas nas IFES	387
Vinícius Carvalho Santos	
Sobre os autores	421

A UNIVERSIDADE, SUAS PRÁTICAS E A NECESSÁRIA CONSTRUÇÃO DE NOVAS AGENDAS

Antonio José Barbosa de Oliveira

Eliane Ribeiro Pereira

Rosário Mauritti

“A hipótese que desejaria sugerir é a de que é a frequente ausência desta dimensão interrogativa, filosófica, reflexiva, crítica, de nossas práticas universitárias o que está na base, não da incapacidade da universidade para auxiliar na formação de cidadãos, mas da sua alta capacidade para auxiliar na formação de um tipo de cidadão que não é necessariamente aquele que gostaríamos que contribuísse para formar: uns cidadãos dóceis, acríticos e funcionais, incapazes não só de impugnar, mas até mesmo de pensar a dinâmica de um sistema social cujas leis nos acostumamos a não questionar.”

Immanuel Kant, **O conflito das faculdades**, 1798.

Nos últimos dois séculos, a instituição universitária esteve diretamente inserida nos diversos processos históricos de construção dos projetos de Estados-nações no ocidente, desempenhando um importante papel na materialização de projetos de desenvolvimento. No entanto, nos tempos recentes, as universidades enfrentam o risco de serem percebidas meramente como empresas ou organizações, submetidas à lógica do mercado e pautadas segundo os ditames da ideologia da competência (CHAUÍ, 2014). A educação, enquanto direito público vai sendo transmutada em serviço que deve atender aos interesses do mercado e, sobretudo, à lógica do lucro privado. Ao submeter-se, sem questionamentos e devidas reflexões, à busca

pela racionalização dos procedimentos, pelas estratégias de gestão e aos resultados quantificáveis, a universidade corre o risco de deixar de cumprir sua missão pública e tornar-se somente um meio particular de produção na lógica mercantil do sistema capitalista. Não são poucas as ações e pressões que visam à destruição da essência pública das universidades.

A universidade, enquanto instituição pública, é um lugar que favorece e promove a construção de redes de sociabilidades e de interações entre práticas culturais. Assim sendo, a formação acadêmico-científica que promove não é dissociada da formação humanista e socialmente referenciada. A despeito das transformações deste conturbado mundo contemporâneo, acreditamos que a universidade continua sendo instituição privilegiada na medida em que ainda possibilita o encontro, a articulação e o diálogo crítico entre diversos e distintos saberes com modos de conhecer específicos. Por outro lado, tal multiplicidade, não raras vezes, traz uma “crise de identidade” e uma “crise de legitimidade” (SANTOS, 2001) à universidade, que precisa, assim, estar em constante processo de repensar e refazer-se. Consideramos que, nestes tempos, o problema crucial desta instituição não é a promoção do ensino superior em seu sentido “utilitário”; trata-se, sim, de buscar reorientá-lo com vistas à definição do compromisso social que a universidade toma para si; trata-se de um posicionamento político; não isento, em que ela se coloca frente aos mecanismos de conservação ou de transformação da realidade social. Assim feito, a universidade conseguirá manter seu papel de vanguarda na produção, na crítica e na difusão do conhecimento. Enfrentar tais desafios e construir alternativas para trabalhar as tensões internas e externas às instituições, buscando a consolidação de um novo paradigma para a educação superior no Brasil e em Portugal é responsabilidade que cabe a todos nós.

Tem-se o entendimento de que, pelas suas características constitutivas e por suas finalidades, a universidade tem importância fundamental na construção da sociedade, na medida em que “tem

um compromisso com o passado, preservando a memória; com o presente, gerando novos conhecimentos e formando novos profissionais; e com o futuro, funcionando como vanguarda.” (KUNSCH, 1992, p.23). Desta forma, é “grande a responsabilidade que recai sobre a universidade pelo fato de ela ser um centro por excelência de criação e reprodução de novos avanços científicos e tecnológicos e ter, como dever, a missão de imbuir-se da tarefa de democratizar as conquistas, tornando-as acessíveis à sociedade” (KUNSCH, 1992, p. 78). Na linha analítica de Maria de Lourdes Fávero, entende-se, ainda, que a universidade deve voltar a se preocupar com a criação, a produção do conhecimento, a busca de saber, necessitando também pensar “em como disseminar competentemente esses conhecimentos. Tem de assumir que a socialização do conhecimento por ela produzido não é um só dever, mas um determinante ao se pretender uma universidade democrática.” (FÁVERO, 1989, p.52).

Nos últimos anos, no Brasil e em Portugal, diversas políticas públicas foram implementadas, visando não somente a expansão quantitativa do sistema de ensino superior, como também a inserção de estudantes oriundos de escolas públicas e de grupos étnicos historicamente excluídos da universidade pública. Muitos destes estudantes são os primeiros representantes destas famílias a galgarem a educação superior. No entanto, à expansão quantitativa do sistema associa-se o desafio da manutenção da qualidade do ensino superior.

Compreendemos que não se democratiza a universidade se não democratizarmos suas práticas; tornando-as mais transparentes. Tal como Kunsch (1992), entendemos que a universidade precisa organizar-se, garantindo condições para que a sua produção científica seja largamente disseminada pela sociedade. Seu papel também é o de ser ponte entre os meios de comunicação e o cidadão. Ao tornar-se mais transparente, o trabalho científico possibilitará que projetos de pesquisas, individuais ou institucionais, sejam mais pensados e avaliados, deixando de ser apenas instrumentos para se

“galgar alguns degraus a mais na carreira acadêmica ou para subir na hierarquia de títulos universitários; terão muito mais, a tarefa de intervir na sociedade, oferecendo a esta algo para a sua transformação”(KUNSCH, 1992, p.82). Como instituição longeva, que atravessa séculos de história no ocidente, a universidade é desafiada, continuamente, pelas sucessivas transformações que caracterizam as diversas formas de organizações sociais.

A publicação do livro “Práticas inovadoras em gestão universitária” teve como principal objetivo a compilação de trabalhos que refletem parte da diversidade de abordagens e olhares sobre a instituição universitária, no findar desta segunda década do século XXI. Tem a proposta de difundir, não somente ao meio acadêmico, como também à sociedade em geral, alguns aspectos constitutivos do fazer universitário. Neste sentido, propomo-nos a pensar sobre questões como:

a) as novas configurações da educação superior no sistema universitário, no contexto da internacionalização e sob a influência do modelo neoliberal e de suas complexas relações entre as dimensões do público e do privado;

b) as diversas políticas de expansão do sistema de educação superior no Brasil e em Portugal, que visam a diminuição das desigualdades no acesso a este nível educacional e, conseqüentemente, a promoção de democratização do acesso e da permanência dos estudantes oriundos de famílias com baixo poder aquisitivo;

c) tais políticas implicam diretamente nas reflexões sobre as diversas formas de organização das instituições universitárias, bem como das perspectivas de implantação de novos modelos administrativos e pedagógicos: uma universidade mais igualitária e democrática pressupõe novas formas de gestão e de organização nos âmbitos acadêmico, pedagógico e administrativo;

d) os novos rumos da gestão universitária implicam no pensar sobre os modelos de financiamento, das condições de trabalho e

estudo, bem como dos perfis profissionais que são necessários à reconfiguração da instituição universitária no século XXI.

Os textos que se seguem, de formas variadas e refletindo lugares específicos na atuação universitária, promovem algumas das reflexões propostas.

No texto **Políticas Públicas de Ensino Superior em Portugal (1911-2011)**, *Maria de Lurdes Rodrigues promove* uma análise das políticas públicas de ensino superior em Portugal, no longo período de 1911 a 2011, com o objetivo de reconstituir a sua trajetória e identificar o seu impacto no sistema de ensino português como hoje o conhecemos e tendo como base de informação os atos decisórios dos diferentes governos. As políticas de ensino superior, sobretudo nos últimos 40 anos, permitiram democratizar o funcionamento e o acesso ao ensino superior. Contudo, persiste na sociedade portuguesa um elevado nível de desigualdade na preparação de base dos jovens, nas condições de acesso e de sucesso no ensino superior, bem como na qualidade dos seus percursos. Os mecanismos de controlo da procura e do acesso instituídos na democracia, como por exemplo, o *numerus clausus* e as propinas, constituíram-se como obstáculos a um alargamento mais amplo do ensino superior.

No texto **A internacionalização do ensino superior público em perspectiva analítica: um estudo de caso da Universidade Federal do Rio de Janeiro**, os autores *Elisabeth Rivanda Machado, Giselle Ferreira Bernardazzi Torrens e Guilherme Antunes Ramos* analisam os principais esforços depreendidos pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), através de seu órgão especializado, a Diretoria de Relações Internacionais, para a promoção da internacionalização da universidade. Considera-se ser a internacionalização um importante ativo a serviço da universidade e de sua comunidade acadêmica, cabendo à virtude dos formuladores das estratégias de internacionalização a conversão de contingências sistêmicas em oportunidades de aperfeiçoamento institucional. Os autores avaliam que, por ser uma instituição de caráter público,

regulada por normas de Direito Administrativo, a UFRJ, em suas ações internacionais, deve não apenas orientar-se segundo seus princípios edificadores, mas revestir tais ações de todas as materialidades próprias do Direito Administrativo. O estudo configura-se como um notório estudo de caso, cujo diferencial assenta-se na credencial de seus autores, todos servidores públicos lotados na Diretoria de Relações Internacionais e operadores das políticas de internacionalização da UFRJ. O texto divide-se em duas partes: uma parte conceitual, que apresenta a definição de internacionalização e concebe-a como um valor a ser potencialmente utilizado pela universidade em benefício próprio; e uma parte mais prática, de cunho descritivo, que resgata a trajetória histórica da DRI, recupera as principais iniciativas da UFRJ direcionadas à internacionalização, como a assinatura de acordos acadêmicos internacionais e a participação em projetos internacionais como o Erasmus+. Além disso, se propõe a demonstrar o alinhamento de tais iniciativas ao que tem sido o entendimento do que configura, para a UFRJ, a internacionalização. Trata-se, em linhas gerais, de um estudo direcionado à análise das principais iniciativas de internacionalização da UFRJ, a partir do olhar particular daqueles que participam, *in loco*, de sua implementação.

Marco Aurélio Nunes de Barros, em seu texto **A cadeia produtiva da educação superior no Brasil e a defesa da educação como direito**, pretende contribuir para o debate sobre as políticas públicas de educação superior, discutindo um dos aspectos que aproximam educação e economia: o da cadeia de valor da educação superior no Brasil. Partindo da experiência internacional e das características do Sistema Federal de Educação Superior no Brasil é apresentado um modelo teórico que busca servir de base para estudos que se proponham a estimar como o negócio da educação superior está se organizando no país e como a riqueza é produzida nesse segmento da economia. O texto está dividido em três partes: na primeira faz-se uma revisão de conceitos econômicos que sustentam o estudo das

cadeias produtivas e de valor, que permitem estudá-las nos diferentes segmentos da economia; na segunda parte são apresentados e analisados os modelos internacionais de estudo das cadeias da educação superior, destacando as possíveis contribuições para a formulação de um modelo brasileiro; e na terceira se descreve e se apresenta o modelo brasileiro da cadeia produtiva da educação superior, tomando como base as singularidades da educação superior no Brasil e os aspectos comuns entre os diferentes modelos existentes que possibilitaram formular um modelo de análise para o caso brasileiro.

O texto **Educação em tempos de austeridade**, de autoria de *Rosário Mauritti, Maria do Carmo Botelho, Nuno Nunes e Daniela Craveiro* analisa os efeitos sociais das políticas de austeridade implementadas em Portugal na sequência do pedido de ajuda financeira pelas autoridades nacionais, que implicou um período de governação tutelada pela chamada Troika, fortemente atentatória de direitos e garantias fundamentais dos cidadãos. O texto dá um especial destaque aos efeitos dessas políticas no setor da educação. Partindo da teoria das “mãos do estado” de Pierre Bourdieu, a pesquisa empírica analisa dados institucionais relativos a dois ciclos governativos, um primeiro entre 2011 e 2015, marcado por um forte retrocesso das políticas redistributivas, um segundo entre 2016 e 2018, marcado por uma nova solução governativa e em contraciclo à forte austeridade imposta anteriormente. A comparação dos dois períodos dá relevo à importância das orientações políticas no incremento ou mitigação das desigualdades sociais. O estudo conclui que é possível a construção de uma “alternativa credível à austeridade”, que concilie crescimento econômico sustentável com proteção social e defesa de condições de vida e dignidade das pessoas.

Por sua vez, *Antonio José Barbosa de Oliveira, Eliane Ribeiro Pereira e Daniela Carvalho Cranchi* promovem, no texto **A importância da afiliação estudantil no processo de democratização das instituições de ensino superior**, algumas reflexões sobre a insti-

tucionalização da assistência estudantil nas universidades públicas brasileiras, concebendo-a como um conjunto articulado de ações acadêmicas e administrativas que visam à permanência qualificada dos estudantes nas instituições, sobretudo daqueles que ingressaram na educação superior brasileira a partir da implantação das políticas de ações afirmativas, da Lei de Cotas e do Sisu. A permanência é condição elementar para a conclusão dos cursos, objetivo fim das políticas de acesso. A assistência estudantil, por sua vez, pressupõe ações institucionais que ultrapassem a dimensão material: pressupõe também constante atuação na dimensão simbólica. O texto fundamenta-se nos conceitos de afiliação, proposto por Alain Coulon, e nas abordagens de Pierre Bourdieu sobre o sistema de ensino, capital cultural e capital social. Ao final, sinaliza a importância de uma atualização da concepção de assistência estudantil como mecanismo imprescindível da gestão universitária.

Susana da Cruz Martins, em seu texto **Alargamento social e condições de vida dos estudantes do ensino superior**, defende que, duas décadas depois da implementação da Declaração de Bolonha (1999), onde a esse propósito se tem sublinhado a importância de se atender à sua dimensão social para uma concretização eficaz e inclusiva (Comissão Europeia/EACEA/Eurydice, 2018), exige-se uma reflexão sobre os processos de alargamento social, mas também sobre a persistência de problemas no acesso e permanência no ensino superior. A fim de subsidiar as reflexões de seu texto, a autora nos propõe algumas indagações: De que forma as condições sociais e econômicas dos estudantes têm impactado a concretização desta reforma europeia? Que efeitos, desde então se verificaram na democratização do acesso e dos percursos no ensino superior? As desigualdades nas condições de vida, na Europa e em Portugal, têm tido consequências nas oportunidades e em experiências educativas diferenciadas? Qual o papel das famílias e do Estado na garantia de condições para o desenvolvimento de uma formação de ensino superior? Susana considera que tem havido um reconhecimento

crescente nas agendas internacionais para educação, e no próprio processo de implementação e monitorização de Bolonha, da dimensão social enquanto imperativo societal e educativo. Tal foco tem sido essencial para o alargamento de oportunidades educativas, nomeadamente as que correspondem ao desenvolvimento de uma formação no ensino superior para um público cada vez mais vasto (Comissão Europeia/EACEA/Eurydice, 2011). Este texto pretende fornecer elementos para esta discussão e perspectivar algumas das políticas para o sistema de ensino superior, com base sobretudo nos dados divulgados pelo Projeto Eurostudent e, de forma complementar, com documentação da Rede Eurydice e do Eurostat.

No texto **Responsabilidade Social Universitária: que materializações?** as autoras *Cláudia Teixeira Gomes e Rosário Mauritti* apresentam resultados de um estudo de caso desenvolvido na Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, focado nas experiências de retorno à universidade por parte de estudantes mais velhos. A análise desenvolvida começa por examinar políticas de expansão das estruturas de ensino superior em Portugal, que potencializam as condições de ingresso na universidade, de públicos não-tradicionais. No caso, destacando a constituição de espaços de oportunidade para o alargamento da participação ativa desses públicos, de forma relativamente desconectada de marcadores sociais de ciclos de vida delimitados de forma apriorística, a partir de escalões de idade. A questão nuclear aqui colocada é a de saber quais as ações afirmativas que cabem à universidade (ou que têm vindo a ser assumidas pelas mesmas), no plano da responsabilidade social universitária, para o incremento da igualdade e equidade social nas condições de participação ativa nas sociedades envelhecidas. A perspectiva desenvolvida assume que a universidade agrega um conjunto de abordagens e de atividades geradoras de dinâmicas organizacionais, educativas, cognitivas e sociais no seu território de implementação. E que, especificamente no quadro do envelhecimento ativo, o papel da universidade é determinante, quer enquanto agente gerador, quer

como espaço de acolhimento de práticas de inclusão dos indivíduos em ciclos de vida mais avançados, que orientam os seus projetos de vida para a qualificação acadêmica.

Por sua vez, o texto **Pesquisas e práticas em acompanhamento de egressos: discutindo democratização do sistema e gestão de instituições de ensino superior**, de *Eduardo Henrique Narciso Borges e Gabriela de Souza Honorato* pretende contribuir para o campo de estudos sobre a educação superior no Brasil, discutindo a questão do acompanhamento de egressos no processo de democratização deste nível de ensino, diante da expansão do sistema nas últimas duas décadas; por outro lado, destaca o problema da administração universitária no que diz respeito à necessidade das instituições de ensino superior desenvolverem programas de acompanhamento de egressos, de forma a dar resposta a exigências normativas, mas também, a famílias, estudantes e à sociedade de forma geral. O texto estrutura-se da seguinte forma: faz-se, inicialmente, uma revisão bibliográfica sobre o tema, enfatizando a relação entre modernização dos sistemas de ensino superior e democratização de oportunidades sociais; em seguida analisa-se o perfil dos concluintes e do cenário recente do mercado de trabalho para os diplomados de ensino superior; procede-se às análises sobre as primeiras pesquisas e ações de acompanhamento de egressos no Brasil e fundamentos legais; por fim, faz-se um balanço dos programas de quatro universidades federais. Os resultados apresentados pelos autores apontam que o cenário tem sido cada vez mais adverso para quem conclui uma graduação; indicam que as bases oficiais não nos permitem estabelecer uma relação qualificada entre posição no ensino superior e destino social e, por fim, que as instituições têm implementado programas visando o mero cumprimento de exigências normativas.

Em **Inovação em Gestão de Universidades Públicas: importância e desafios**, *Maria de Fátima Bruno-Faria, Jonilto Costa Sousa, Pedro Ravizzini Furtado e Rodrigo Freire Lins* discutem a

inovação na gestão de universidades públicas, à luz de referencial teórico de inovação no setor público e considerando a natureza desse tipo de instituição, cujo foco principal é a educação. Para os autores, trata-se de um desafio que requer uma abordagem multidisciplinar que conjugue elementos das áreas de Educação, Psicologia e Administração, dentre outras, e leve em conta, especialmente, princípios da administração pública. Ao olhar-se para a produção científica nacional sobre o tema, percebe-se a escassez de estudos com tal propósito. Neste estudo, ainda acrescentam que a pouca produção sobre o assunto pode revelar especialmente a dificuldade de se conjugar saberes diferentes como Edgar Morin já nos apontou, ao tratar o tema da complexidade: num mundo cujo diálogo é marcado pela imprevisibilidade e pela incerteza no qual a visão complexa clama pela necessidade de um pensar sistêmico, em que o unir e o diferenciar são essenciais, a atividade de gestão em universidades torna-se um desafio que remete à conjugação de diferentes elementos pertinentes à realidade onde se insere. Os autores ainda destacam que conceitos trazidos da área de educação necessitam ser revisitados ao se examinar a inovação na gestão de instituições de ensino superior.

No texto **A universidade e a gestão do patrimônio memorialístico**, *Andréa Cristina de Barros Queiroz* dialoga com o legado centenário da Universidade Federal do Rio de Janeiro e a gestão de seu patrimônio memorialístico e histórico a partir das pesquisas e trabalhos desenvolvidos pela Divisão de Memória Institucional (DMI) do Sistema de Bibliotecas e Informação (SIBI) da UFRJ. A autora destaca os lugares de memória da Universidade e seus acervos, quer sejam raros, históricos ou correntes, bem como a importância de sua preservação, recuperação e disseminação; o seu patrimônio histórico edificado e as relações de tombamento; a memória científica da UFRJ a partir da criação de seu repositório institucional: o Pantheon; os seus Sistemas Integrados com o Sistema de Bibliotecas e Informação (SIBI), o Sistema de Arquivos

(SIARQ) e o Sistema Integrado de Museus, Acervos e Patrimônio Cultural (SIMAP); o trabalho de História Oral com os Reitores da UFRJ e as suas gestões; por fim, a organização dos Seminários Temáticos e das Exposições desenvolvidas com os acervos pesquisados, promovendo, com isso, a disseminação desse conhecimento e do legado institucional.

Ana Maria de Almeida Ribeiro inicia seu texto referindo-se à Lei de Acesso à Informação (LAI), aprovada após 23 anos da promulgação da Constituição Federal brasileira de 1988, que estabeleceu a garantia de acesso à informação aos cidadãos. Desde 2012 em vigor, a lei determina os conceitos sobre dados e informação (dentre outros), regulamenta a disponibilização das informações públicas aos cidadãos, estabelecendo a transparência ativa e passiva. Segundo a autora, para atender à LAI, a administração pública necessitou desenvolver ações que possibilitassem a disponibilização das informações, por ela produzida ou sob sua guarda. O Projeto PEN – Processo Eletrônico Nacional oportunizou a oferta de uma ferramenta: o Sistema Eletrônico de Informações (SEI). Através do Decreto 8.539/2015, órgãos e entidades federais deveriam adotar o processo eletrônico administrativo, até outubro de 2017. Neste texto, intitulado **O Sistema Eletrônico de Informações (SEI) nas universidades federais**, Ana Maria apresenta o processo de escolha de sistemas de informação para o cumprimento da norma pelas universidades federais, e a partir de sua própria experiência no processo de capacitação de servidores públicos para uso do SEI, apontar limites e avanços. A metodologia aplicada consistiu na análise do conteúdo de artigos, por meio de pesquisa bibliográfica, análise da legislação, páginas web e da observação direta das atividades de trabalho.

Por fim, no texto intitulado **Fiscal de contratos de serviços contínuos: contribuições para a gestão de políticas públicas nas IFES**, *Vinícius Carvalho Santos* nos aponta que, no contexto de gestão de políticas públicas, pouco se trata da gestão de serviços públicos e sobre os papéis dos burocratas no contexto brasileiro das Instituições

Federais de Educação Superior (IFES). Nesta perspectiva compartilhada pelo autor, os fiscais de contratos contínuos exercem grande influência na manutenção dos serviços essenciais terceirizados nas IFES. Este trabalho buscou ampliar a literatura crítica sobre a posição dos burocratas de baixo escalão no ciclo de políticas públicas e seu papel na manutenção de fornecimento de serviços públicos de maneira plena e equânime aos consumidores de serviços públicos das IFES. Os instrumentos de análise foram amparados em pesquisa bibliográfica e análises de outros trabalhos, sobretudo aqueles que tiveram a atuação destes burocratas, nas universidades públicas brasileiras, julgada pelo Tribunal de Contas da União. A pesquisa concluiu que essa função traz em si antagonismos entre normativos legais e as *responsiveness* que são imputadas ao gestor. O texto aponta como elemento conclusivo que tal função, nas organizações de educação superior, ainda tem um agravante no seu pleno desempenho: a baixa qualificação dos fiscais nas IFES, no que concerne ao conhecimento das normas e atribuições da função exercida.

Esta obra é o primeiro produto de uma parceria entre a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), por meio de sua Faculdade de Administração e Ciências Contábeis (FACC) e o Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), representado pela Escola de Sociologia e Políticas Públicas (ESPP). As diversas ações que serão empreendidas pelas duas instituições, que visam ao intercâmbio acadêmico nas atividades de ensino, investigação e extensão universitária, viabilizarão um processo dialógico e fecundo entre professores, investigadores e estudantes. Certos de que outros trabalhos se seguirão a este, os organizadores agradecem aos colaboradores desta edição e desejam a todos uma agradável e proveitosa leitura!

REFERÊNCIAS

CHAUÍ, Marilena. **A ideologia da competência**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2014.

FÁVERO, Maria de Lourdes de A. **A universidade em questão.** São Paulo: Cortez, 1989.

KUNSCH, Margarida Maria K. **Universidade e comunicação na edificação da sociedade.** São Paulo: Loyola, 1992.

SANTOS, Boaventura de Souza. Da ideia de universidade à universidade de ideias. In: _____. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade.** São Paulo: Cortez, 2001.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENSINO SUPERIOR EM PORTUGAL (1911-2011)

Maria de Lurdes Rodrigues

INTRODUÇÃO

O sistema de ensino superior que atualmente conhecemos, com o conjunto de recursos e atores, de regras e instituições, que asseguram o seu funcionamento e organizam a intervenção do Estado, desenvolveu-se ao longo dos últimos 100 anos. Hoje é possível olhar para trás e analisar a trajetória das decisões políticas e compreender os seus objetivos e fundamentos.

Nesta longa trajetória, o 25 de abril de 1974, é um marco cronológico de mudanças profundas. O regime democrático instituído com a aprovação da Constituição, em 1976, desenvolveu-se sustentado em novas políticas públicas que mudaram o país no ensino superior, e em setores como a saúde, a segurança social e a educação. Podemos dizer que a partir de então, no que respeita ao ensino superior, o objetivo presente nas políticas públicas e nas decisões tomadas foi o de expandir, dimensionar e diversificar o modelo de ensino existente para responder à procura crescente. Porém, a instituição e manutenção de mecanismos como as propinas e o *numerus clausus* revela que esteve sempre presente, ao longo dos últimos 40 anos, a preocupação de controlo e de condicionamento da procura. A análise cronológica das políticas de ensino superior permite identificar quatro fases de desenvolvimento.

1. Os antecedentes: da Primeira República, 1911, aos últimos anos da ditadura do Estado Novo, 1970-1974.

2. A procura de um modelo: do 25 de abril de 1974 à aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo, em 1986.

3. A diversificação e expansão do acesso: de 1986 a 1995, dez anos de governação social democrata.

4. O redimensionamento e a consolidação: de 1995 a 2011, os dois ciclos de governação socialista.

1. OS ANTECEDENTES

As reformas do ensino superior lançadas durante Primeira República (1911 a 1926) e a posterior intervenção da Ditadura Militar (1926 a 1933) e dos governos do Estado Novo (1933 a 1974) afetaram indelevelmente o desenvolvimento da universidade portuguesa.

1.1. PRIMEIRA REPÚBLICA (1911 A 1926)

Na sequência da queda da monarquia e da instauração do regime republicano, em 5 de outubro de 1910, a universidade portuguesa beneficiou da primeira reforma profunda que deixou marcas duradoras no sistema de ensino superior tal como hoje o conhecemos.

Em 1911, existia apenas a Universidade de Coimbra (Faculdades de Teologia, Direito, Medicina, Matemática e Filosofia) com o monopólio dos estudos superiores e com prerrogativas e costumes considerados pelos republicanos como muito conservadores e “contrários aos interesses sociais dos novos tempos”. Nas cidades de Lisboa e Porto existiam a Escola Politécnica de Lisboa, a Academia Politécnica do Porto e as Escolas Médico-Cirúrgicas de Lisboa e do Porto, como escolas superiores com orientação profissional e não universitárias.

A Primeira República trouxe consigo, para a universidade portuguesa, uma reforma ditada pela influência dos novos modelos humboldtianos de organização do ensino superior que tinham despontado e se tinham afirmado na Europa no século anterior. Logo nos primeiros dias do regime republicano, em 23 de outubro de 1910, foram publicados quatro diplomas legislativos que extin-

guiram, na Universidade de Coimbra, a Faculdade de Teologia e as práticas de juramentos e de rituais de subordinação religiosa, sendo abolido o uso obrigatório da capa e batina e o foro académico que protegia os estudantes universitários da justiça ordinária. Mas outra decisão importante, consagrada num diploma de 22 de março de 1911, acabou com o monopólio de estudos superiores da Universidade de Coimbra, criando duas novas universidades, em Lisboa e no Porto, por integração de algumas das escolas superiores existentes nessas cidades. No mesmo diploma foram também criadas bolsas de estudo para tornar o ensino superior acessível a estudantes de mérito desprovidos de recursos:

a frequência regular da instrução secundária e superior demanda tal sacrifício de tempo e dinheiro que a constitui um privilégio de ricos e remediados, tornando-a inacessível de facto a muitos estudantes com mérito e aptidões, mas desprovidos de recursos (PORTUGAL. DIPLOMA, 1911).

A Lei de 19 de abril de 1911 veio estabelecer as bases da nova Constituição Universitária. Tratava-se de criar Faculdades e Escolas voltadas para a preparação de diplomados e de quadros aptos a satisfazer as necessidades de desenvolvimento do país. Foi assim atribuída uma nova missão à universidade: fazer progredir a ciência, ministrar o ensino geral das ciências e suas aplicações, promover o estudo metódico dos problemas nacionais, afastando-a do modelo tradicional. Simultaneamente foi consagrada a autonomia pedagógica e administrativa destas novas instituições de ensino. Todas as faculdades foram profundamente reformadas, nos planos de estudos, com o aumento dos quadros docentes e o apetrechamento laboratorial e científico. Foram ainda criadas novas instituições de ensino universitário, com estatuto especial de autonomia pedagógica, de que o Instituto Superior Técnico, criado em 23 de maio de 1911, é um exemplo paradigmático.

Em 1918, a publicação do Estatuto Universitário, no Decreto-Lei n.º 4554, de 9 de julho, veio reafirmar e aprofundar a autonomia pedagógica e administrativa: “é confiado às universidades o seu próprio Governo económico e científico”. Tornam-se eletivos os cargos de Reitor e de outras autoridades académicas, como o Senado que passou a incluir elementos externos à universidade. O Reitor passou a representar a universidade perante o Governo.

Assim, a ambição dos governantes da Primeira República corporizou-se na reforma universitária de 1911 que, criando duas novas universidades e várias Faculdades e Escolas, rompeu com o monopólio de Coimbra. Expansão, diversificação e autonomia das instituições académicas são os princípios que organizaram a intervenção do Estado durante este período.

1.2. DITADURA MILITAR (1926 A 1933)

A partir de maio de 1926, com a instauração da ditadura militar, a vida das universidades muda radicalmente. Durante o regime do Estado Novo, a partir de 1933, a trajetória de desenvolvimento das universidades iniciada durante a Primeira República foi significativamente alterada. Até aos anos 70, o ensino superior entrou em estagnação progressiva, cristalizando numa dimensão reduzida e insuficiente, no fechamento, centralização e uniformidade de todo o sistema.

Em 1926, o governo determinou a realização de exames de acesso ao ensino superior: “a matrícula na Universidade só é autorizada mediante exame de admissão” (PORTUGAL. Decreto-Lei ...,1926). A responsabilidade de realização dos exames, inicialmente das faculdades de letras e de ciências, gradualmente evoluiu e passou a respeitar às diversas faculdades. A partir de 1930, com o Estatuto de Instrução Universitária, dada a necessidade de atacar, por métodos adequados a uma solução definitiva, o problema do desemprego intelectual, resultante da superpopulação das escolas secundárias e superiores, o regime de exames de acesso ao ensino

superior sofreu adaptações, revistas sucessivamente em 1936, no Decreto-Lei n.º 26594, de 15 de maio, em 1942, no Decreto-Lei n.º 32045, de 27 de maio e em 1947, no Decreto-Lei n.º 36227, de 12 de abril.

Um processo de redução da autonomia das universidades, teve também início em outubro de 1926, com o Decreto-Lei n.º 12426, de 2 de outubro e o Decreto 12492, de 14 de outubro e culminou com a consagração de perda total da autonomia pedagógica, académica e administrativa, no novo Estatuto de Instrução Universitária, aprovado no Decreto-Lei n.º 18717, de 2 de agosto de 1930. O Reitor passou a ser escolhido pelo governo, sendo possível que a escolha fosse feita entre juizes ou outras personalidades e não apenas entre professores, deixando assim de representar a universidade perante o Governo e passando a representar o Governo perante a universidade. A autonomia administrativa e financeira das universidades e das suas unidades orgânicas sofreu fortes limitações. As receitas próprias, como as propinas, passaram a ser arrecadadas pelo Estado.

A ingerência do governo e a desconfiança em relação a professores e estudantes foi mais longe. Entre dezembro de 1930 e meados de 1935, vários diplomas de que se destacam o Decreto n.º 19165, de 24 de dezembro de 1930 e o Decreto-Lei n.º 25317, de maio de 1935, estabeleceram novas regras de disciplina académica, tanto para os estudantes como para os professores, para impedir a manifesta hostilidade ao poder executivo ou a inobservância de ordens superiores. Mais tarde, nesta mesma linha, com a aprovação da Lei n.º 1901, de 21 de maio de 1935 e o Decreto-Lei n.º 27003, de 14 de setembro de 1936, passou a exigir-se a todos os professores e funcionários a assinatura de declarações de compromisso de lealdade. Todos aqueles que revelem espirito de oposição aos princípios fundamentais da Constituição Política ou que não deem garantias de cooperar na realização dos fins superiores do Estado serão compulsivamente aposentados, reformados ou demitidos. Assim se iniciou um processo de depuração sistemática dos serviços públicos que se

prolongará durante o Estado Novo. Vários professores universitários de elevado prestígio foram atingidos (Abel Salazar, Aurélio Quintanilha e Rodrigues Lapa). Em 1945 uma nova investida levou ao afastamento de mais de 20 professores (entre os quais os prestigiados professores Bento de Jesus Caraça e Mário Azevedo Gomes). Estas expulsões privaram as universidades de alguns dos seus melhores quadros e impediram-nas de recrutar pessoal qualificado, gerando um vazio com consequências graves no ensino.

Em 12 de abril de 1928, o Governo determinou o encerramento das Faculdades de Direito de Lisboa, de Letras e de Farmácia do Porto e em abril de 1929 todas as escolas superiores tuteladas por ministérios sectoriais passaram para a tutela do Ministério da Instrução Pública. Mais tarde, o esforço de concentração e uniformização culminou com a criação da Universidade Técnica que agrupou todas as escolas superiores autónomas existentes em Lisboa (Instituto Superior Técnico, Ciências Económicas e Financeiras, Agronomia e Veterinária). Ao longo de todo o período do Estado Novo, prosseguiu o caminho de redução de todo o sistema de ensino superior. Até à criação dos Estudos Gerais Universitários em Angola e Moçambique, em 1963, existiram apenas quatro universidades (Lisboa, Técnica, Porto e Coimbra). O Governo determinava os cursos que cada uma delas podia oferecer (obrigatoriamente iguais) e escolhia e nomeava os Reitores. As universidades progressivamente foram perdendo a sua autonomia, ficando inteiramente dependentes das decisões e da vontade dos governos, os diplomas obtidos em universidades estrangeiras deixaram de ser reconhecidos, vários cursos e escolas foram fechados.

Colhendo inspiração no movimento fascista italiano, em 4 de dezembro de 1936 foi criada a Mocidade Portuguesa, organização nacional a que passaram a pertencer obrigatoriamente todos os jovens dos sete aos quatorze anos. As restantes organizações estudantis foram estritamente dissolvidas ou vigiadas por decretos governamentais. Contudo, como veremos adiante, a política de promoção de centros da

Mocidade Portuguesa dentro das universidades falhou por completo e, a partir do pós-guerra, as associações de estudantes vieram a desempenhar um papel importante na contestação ao regime.

1.3. ESTADO NOVO

Entre 1940 e o final da década de 60 não se registaram avanços significativos.

A política de bolsas de estudo e de apoio aos alunos lançada em 1911 e reforçada em 1918 entrou em estagnação, sendo revista apenas em 1941. Com o Decreto-Lei n.º 31658, de 21 de novembro, Decreto-Lei n.º 31932, de março de 1942 e Decreto-Lei n.º 32720, de março de 1943, as propinas foram atualizadas para 1200\$00 por ano e estabeleceu-se um limite de 100, no número de estudantes a serem apoiados por bolsas de estudo, para os melhores alunos que delas necessitassem. Em 1963, o número de bolsas de estudo a atribuir por mérito e insuficiência económica passou para 250.

No início dos anos 60, a consciência coletiva dos problemas, limitações e insuficiências do ensino superior expressava-se de diferentes formas. No espaço de debate público, dois acontecimentos marcaram nestes anos a agenda política. Por um lado, o I Congresso de Ensino de Engenharia, organizado por engenheiros, professores e estudantes de engenharia, em 1961, promovendo um debate sobre o estado do ensino da engenharia. Nas conclusões apontava-se para a necessidade de uma alteração profunda no ensino superior que se apresentava como incapaz de responder tanto à procura crescente, como às necessidades do tecido económico. Mais tarde, sob a liderança de Adérito Sedas Nunes e Miller Guerra, no Gabinete de Estudos Sociais, foi realizado um trabalho de diagnóstico da situação da universidade portuguesa, divulgado em 1969. Este trabalho veio a constituir-se como referência para a reforma empreendida por Veiga Simão. É um facto que foram, ainda na década de 60, tomadas as primeiras medidas visando o alargamento do sistema de ensino superior, com a criação de Estudos Universitários em Angola

e Moçambique. Porém estas iniciativas revelaram-se insuficientes para resolver os problemas e para retirar a universidade portuguesa da profunda crise em que se encontrava mergulhada.

Por outro lado, os movimentos estudantis de protesto contra a situação das universidades e do país eram também um sintoma dessa mesma crise. Desde o pós-guerra que as associações de estudantes procuravam reagir à perda de autonomia das universidades e das suas associações, bem como às vagas de expulsão de professores, organizando-se para reivindicar a sua reintegração. Contudo, foi a partir de 1956 que se desencadearam os primeiros movimentos de protesto em torno do Decreto-Lei n.º 40.900, de 12 de dezembro, que atribuía ao Governo capacidade de intervir diretamente na vida das associações de estudantes e dos seus órgãos, retirando-lhes não apenas autonomia, mas também competências que vinham desempenhando nas funções sociais. Mas foi a proibição do governo de celebração do Dia do Estudante, em março de 1962, que desencadeou a primeira grande crise universitária centrada nos protestos dos estudantes, na sequência da qual, Marcelo Caetano, então Reitor da Universidade de Lisboa, se demitiu do cargo. Cargas policiais, prisões de estudantes, expulsões de dirigentes associativos, por parte do Governo, tiveram como resposta dos estudantes e das suas associações, plenários diários e greves às aulas, “luto académico” e outras manifestações que duraram até ao final do ano lectivo.

1.4. A “PRIMAVERA” MARCELISTA

Depois da morte de Salazar, com a chegada da “primavera marcelista”, abre-se uma janela de oportunidade política. Em 1970, Veiga Simão é nomeado como Ministro da Educação, professor universitário doutorado em Inglaterra, que se apresentava com um ambicioso projeto de reforma e de democratização do ensino. De facto, é com Veiga Simão que se iniciaram alterações profundas no Ensino Superior, no que respeita à dimensão e estruturação do sistema, com a criação de novas universidades e instituições

de ensino superior politécnico, mas sobretudo alterações no que respeita ao recrutamento e à formação dos docentes.

A Reforma de Veiga Simão teve como princípio fundador a diversidade. Diversidade de instituições, de cursos e de programas, tendo em vista o alargamento do acesso ao ensino superior e a criação de um ambiente mais competitivo, ou seja, menos protegido da concorrência entre instituições. Entre outras medidas, criou novas instituições de ensino superior e universitário, regionalmente distribuídas em novas áreas disciplinares, funcionando num quadro de maior abertura. Com a criação de novas instituições de ensino superior, terminou, nesta altura, o monopólio das cidades de Lisboa, Porto e Coimbra, descrito no Decreto-Lei n.º 402/73, de 11 de agosto. Foi dado um novo impulso à atribuição de bolsas de doutoramentos no estrangeiro e foi regulamentado o reconhecimento dos doutoramentos obtidos no estrangeiro. De facto, se em todo o período do Estado Novo não se registaram alterações substantivas no funcionamento do sistema de ensino superior, a não ser as que reduziram a sua dimensão e a autonomia das suas instituições, em contrapartida, foram na fase final tomadas as primeiras medidas que revelavam preocupação com a formação avançada do corpo docente e a sua capacitação para as atividades de investigação, começando a ser atribuídas as primeiras bolsas de doutoramento a realizar no estrangeiro, através do Instituto para a Alta Cultura, criado em 1955.

Apesar dos esforços de modernização do Ministro Veiga Simão, as associações de estudantes e os movimentos estudantis de protesto continuaram a ser reprimidos com força policial, expulsão de estudantes, encerramento de instalações, greves e plenários, sendo as crises académicas de 1969 e 70/74 uma marca da insatisfação e da instabilidade na vida das instituições do ensino superior que se intensificou e prolongou por mais de 4 anos. O espectro do serviço militar e da guerra colonial pairava sobre os estudantes e favoreceu a politização do movimento estudantil em torno de objetivos não exclusivamente pedagógicos. Em janeiro de 1973, o ministro Veiga

Simão criou a categoria de vigilante, com o Decreto-Lei n.º 18/73, de 17 de janeiro, com a função de exercer um controlo policial das atividades estudantis. Rapidamente os vigilantes passaram a ser designados pelos estudantes como “gorilas”, generalizando-se as situações de conflito e intensificando-se as greves e paralisações. Logo a seguir, em novembro do mesmo ano, um outro diploma, o Decreto-Lei n.º 629/73, de 26 de novembro, concedeu aos reitores o poder de recusarem a matrícula ou a inscrição aos alunos que fossem considerados “prejudiciais à disciplina dos estabelecimentos. Na sequência desta decisão, centenas de estudantes, grande parte deles dirigentes associativos, viram-se impedidos de entrar nas suas universidades e impossibilitados de continuar a estudar.

Este era o clima que se vivia nas universidades no final do Estado Novo em vésperas do 25 de abril.

2. PROCURA DO MODELO

A revolução de 1974 constitui uma conjuntura crítica que interrompeu a trajetória de degradação do ensino superior, que se tinha tornado evidente a partir dos anos 60. Até à aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo, em 1986, viveram-se momentos de instabilidade política e governativa. Os decisores políticos dos vários governos provisórios e constitucionais partilharam a preocupação de normalizar o funcionamento das instituições e de encontrar um modelo de desenvolvimento para o ensino superior.

A rutura introduzida com o 25 de abril gerou dois movimentos de base. Por um lado, um movimento para alteração dos modelos de gestão das instituições de ensino, que se inicia com o saneamento de reitores e professores na generalidade dos estabelecimentos de ensino superior. E por outro lado, o aumento abrupto da procura de ensino superior e a pressão para alteração das regras do acesso à universidade. As medidas de política, neste período, procuraram responder e controlar estes dois movimentos de base através, por um

lado, da institucionalização de novas formas de gestão e de normalização do funcionamento, e por outro lado, através do controlo e do condicionamento da procura e do acesso ao ensino superior.

2.1. O CONTROLO DA PROCURA DE ENSINO SUPERIOR

De facto, com o 25 de abril, ao nível do ensino superior, o fluxo da procura cresceu e acelerou-se, mas esbarrou com a incapacidade do sistema para absorver todos os estudantes. A reduzida dimensão das infraestruturas e a escassez de recursos não foi ultrapassada com improvisação, como aconteceu no ensino básico e secundário, nomeadamente no que respeita ao recrutamento de professores. Pelo contrário, foram lançadas medidas muito contestadas de condicionamento da procura e de controlo do acesso ao ensino superior. Em 1981, no livro *O Sistema de Ensino em Portugal* (SILVA, M., TAMEN, I., 1981) justificava-se a necessidade de travar a procura:

a existência de limitações no acesso ao ensino superior é hoje um imperativo do sistema, dado que a qualidade do ensino deve ser mantida acima de um certo nível, o que não será possível se existirem pleoras de estudantes sobrecarregando as estruturas de ensino que são insuficientes (SILVA, M., TAMEN, I. 1981,p. 241).

Foi justamente com o 25 de abril que o ensino secundário e o acesso ao ensino superior emergiram como um problema político, entrando na agenda da política da educação, mantendo-se, até 1996, como um tema controverso alvo de todas as atenções, debates e críticas.

Em 1974, a impossibilidade prática de cumprir as regras de avaliação dos alunos, designadamente o exame de acesso ao ensino superior que havia sido introduzido em 1926, levou a suspender a entrada da geração de jovens que nesse ano terminou o ensino secundário, travando-se assim a pressão sobre o ensino superior. Estimava-se um contingente de 28.000 candidatos a ingressar no

ensino superior, que representavam o dobro do número de alunos que tinham entrado no ano anterior. Com o Decreto-Lei n.º 270/75, de 30 de maio, estabeleceu-se formalmente a abolição do exame de aptidão para acesso ao ensino superior, sendo criado o Serviço Cívico Estudantil. Dois anos depois, em 1977, já com Sotomaia Cardia como Ministro da Educação, foi regulamentado o ingresso no ensino superior, estabelecendo-se novas normas de acesso por concurso, instituindo-se o *numerus clausus* e um Ano Propedêutico no final do secundário, com uma série de diplomas legislativos, o Decreto Lei n.º 397/77, de 17 de setembro, a Portaria n.º 634-A/77, de 4 de outubro e o Decreto Lei n.º 491/77, de 23 de novembro. Assim, o Serviço Cívico Estudantil foi substituído por mais um ano de ensino, o 12.º ano, iniciando-se deste modo o alargamento do ensino secundário e a institucionalização do retardamento da entrada dos jovens nos níveis superiores de ensino.

2.2. A RUTURA NO MODELO DE GESTÃO DAS UNIVERSIDADES

Quanto à gestão das universidades assistiu-se, imediatamente a seguir ao 25 de abril, a um movimento de saneamento de todos os reitores e de grande parte dos docentes, sendo os órgãos de gestão substituídos por comissões com representantes dos professores, dos funcionários e dos alunos. Os governos reagiram, procurando acomodar em novos quadros regulamentares a pressão dos movimentos de base para a democratização da gestão das instituições do ensino superior e para o reforço da sua autonomia. Em 1974, os Decretos-Lei, n.º 212/74, de 27 de maio, e n.º 806/74, de 31 de dezembro, reconheceram como órgãos de gestão das universidades as comissões de base criadas na sequência dos processos de exoneração e saneamento dos reitores. Mais tarde, em 1976, já depois da aprovação da Constituição na qual se consagram os princípios da participação e da gestão democrática, foi aprovado o modelo de Gestão Democrática das universidades, das faculdades

e das instituições de ensino superior. No que respeita à autonomia das instituições de ensino superior, consagrada como princípio constitucional desde 1976, ocorreu uma primeira tentativa de regulamentação em 1981, pelo Ministro da Educação, Vitor Crespo, porém o regime de autonomia foi aprovado apenas em 1988, no período seguinte.

2.3. O ESTATUTO DOS DOCENTES

Em 1979, foi aprovado o primeiro Estatuto da Carreira Docente Universitária, visando dois objetivos. Por um lado, valorizar a função de docente universitário, do ponto de vista salarial e estatutário, equiparando-a à de magistrado. E, por outro lado, criar condições para a conciliação das atividades de ensino com as de investigação. Foram assim instituídos quadros de pessoal docente nas universidades e consagrada a exigência de doutoramento para entrada nos quadros. Foram também estabelecidas condições de dispensa de serviço para realização de mestrado ou de doutoramento e reconhecidas as atividades de investigação como fazendo parte das funções dos docentes universitários, foram instituídos os princípios de exercício de funções em tempo integral e em regime de dedicação exclusiva. O diploma sofreu sucessivas alterações, mas a sua matriz manteve-se até hoje. As alterações mais importantes, do ponto de vista da melhoria das condições para o desenvolvimento da atividade científica nas universidades, mas também do ponto de vista da exigência e da valorização da carreira, ocorreram no final dos anos 80 e em 2009, porque, como veremos adiante, foram alterações no sentido de reforçar a exigência de doutoramento como patamar mínimo de qualificação no início da carreira docente.

2.4. A CRIAÇÃO DE NOVAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

Continuou nesta fase o movimento de alargamento da rede de instituições do ensino superior, com extensão a todo o país. Foram

criadas novas instituições universitárias públicas, algumas das quais, já previstas na Reforma Veiga Simão desde o início dos anos 70 e que viram, depois do 25 de abril, confirmada a sua criação e, por vezes a alteração do seu estatuto. Assistiu-se assim, ao início do alargamento horizontal do sistema de ensino, bem como ao processo de diversificação das instituições de ensino superior público.

A criação do ensino superior politécnico, quer através da abertura de instituições de raiz, quer com a transformação das antigas escolas de ensino médio em ensino superior de curta duração consolidou a institucionalização do sistema binário – universidades e politécnicos. O Estatuto da Carreira do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico foi também aprovado, sem a exigência de realização de doutoramento para acesso e progressão na carreira. Apenas na revisão de 2009 deste estatuto, tal exigência foi instituída.

O Decreto-Lei n.º 263/80, de 7 de agosto, estabeleceu normas relativas à criação de mestrados nas Universidades, grau que, desde 1978, estava previsto no Decreto-Lei n.º 304/78, de 12 de outubro, que definia as normas dos vários graus atribuídos pelas instituições de ensino superior. A partir de 1981 foram inúmeras as portarias autorizadoras da criação de cursos de mestrado pelas universidades, iniciando-se também a expansão vertical do sistema de ensino.

2.5. A POLÍTICA DE PROPINAS E O APOIO SOCIAL

A política de propinas e de apoio aos estudantes e às famílias no esforço financeiro de educação superior, definida em 1941, manteve-se praticamente adormecida. Em 1980, com o Decreto-Lei n.º 264/80 de 7 de agosto e o Decreto-Lei 132/80, de 17 de maio, surgiu uma primeira tentativa de organização, porém o agendamento político da questão da Ação Social do Ensino Superior e o seu desenvolvimento ocorreram apenas, em 1993, já no período seguinte, no contexto da tentativa de definição das propinas para os cursos de mestrado e de atualização do valor das propinas a pagar pelos estudantes dos cursos de licenciatura.

3. DIVERSIFICAÇÃO E EXPANSÃO DO ACESSO

Em 1986, depois da aprovação da Lei de Bases do Sistema de Ensino, iniciou-se um ciclo político de dez anos de governação social democrata. As políticas de ensino superior foram marcadas por medidas visando a diversificação das instituições de ensino superior, a expansão, o dimensionamento do sistema, a abertura do acesso e a regulação da procura. Até 1995, aumentou sempre o número de candidatos, o número de vagas, o número de alunos, o número de cursos e de instituições. Porém, as questões relacionadas com o controlo do acesso através de exames, ou outras provas de avaliação dos alunos e através do pagamento de propinas, temas lançados na agenda política em 1992/93, já na fase final deste ciclo político, foram geradoras de forte contestação e de recrudescimento do movimento estudantil.

3.1. A CRIAÇÃO DO SISTEMA BINÁRIO

Nesta fase ficou estabilizado o sistema de ensino superior binário, com ensino universitário e ensino politécnico. A Lei 54/90 que estabeleceu o regime de autonomia dos Politécnicos, também pôs fim ao seu regime de instalação que vigorou durante mais de 10 anos, desde o final dos anos 70.

A expansão e o dimensionamento do sistema, para responder à procura, sempre crescente, foram assegurados pela criação de novas instituições públicas de ensino superior universitário e politécnico, mas também pela criação de instituições privadas. As condições regulamentares para a criação de ofertas privadas de formação superior ficaram definidas em 1979 com a aprovação da Lei n.º 65/79, de 4 de outubro, que consagrou a Liberdade de Ensino, iniciando-se nos anos 80 um movimento de criação de instituições de ensino superior privadas, que se intensificou a partir de 1987. Foram vários os atos decisórios que sustentaram o crescimento das instituições privadas: o Decreto-Lei nº 310/81, de 17 de novem-

bro, que regulamentou as cooperativas de ensino, o Decreto-Lei nº 100-B/85, de 8 de abril, que estabeleceu as regras gerais a que deviam obedecer as propostas de criação de estabelecimentos de ensino superior particular e cooperativo, o Decreto-Lei nº 121/86, de 28 de maio, que regulamentou o regime de *numerus clausus* para o ensino superior particular ou cooperativo e, finalmente, o Decreto-Lei nº 344/88, de 28 de setembro, que criou uma linha de crédito bonificado para instalações e equipamentos no ensino particular e cooperativo.

3.2. A AUTONOMIA DAS UNIVERSIDADES

Foi nesta fase, em 1988, aprovado o regime de autonomia das universidades, pelo Decreto-Lei nº 108/88, previsto na Constituição (1976) e na Lei de Bases (1986), mudando de forma profunda a relação das instituições de ensino superior com o governo e a administração central. Este regime foi posteriormente alargado às instituições de ensino politécnico.

Grande parte dos diplomas nesta fase trata da aprovação de leis orgânicas e de quadros de pessoal, de planos de estudo e de criação de cursos, tanto de licenciatura como de mestrado, e de fixação do número de vagas, em todas as instituições de ensino superior públicas. Foram também inúmeras as portarias de autorização de funcionamento de instituições e de cursos nas instituições privadas e cooperativas. Prosseguiu e intensificou-se o esforço de criação de cursos de mestrado e organizaram-se os primeiros cursos de doutoramento, consolidando-se assim a expansão vertical e horizontal do sistema de ensino superior.

3.3. O ESTATUTO DA CARREIRA DOCENTE UNIVERSITÁRIA

As sucessivas revisões do Estatuto da Carreira Docente Universitária (ECDU), designadamente o Decreto-Lei nº 245/86, de 21 de agosto, introduzindo alterações ao regime de admissão ao douto-

ramento e de concessão de bolsas para esse fim, e estabelecendo limitações ao número de anos que os docentes podiam permanecer na categoria de assistentes, portanto sem doutoramento, teve um impacto decisivo no aumento das qualificações dos professores, bem como no desenvolvimento das atividades de investigação nas universidades.

Em 1989 foi criado o Sindicato dos Professores do Ensino Superior (SNESup), na sequência da discussão pública de uma proposta do Governo de alteração do ECDU, na qual se acabava com o paralelismo entre a carreira docente e a carreira dos magistrados. Os docentes do ensino superior abandonaram os sindicatos dos professores da FENPROF (que incluía os professores do ensino básico e do ensino secundário) e criaram um sindicato próprio, que exerceu influência nos processos de revisão do ECDU, mas também na definição do estatuto de investigadores e bolseiros.

3.4. A EMERGÊNCIA DAS UNIDADES DE INVESTIGAÇÃO

Nesta fase foram criados numerosos centros e unidades de investigação, na periferia das universidades e por iniciativa dos docentes, doutorados e não doutorados, alguns regressados do estrangeiro, e que procuravam, dessa forma, enquadrar organizacionalmente as atividades científicas que desenvolviam e para as quais as universidades não tinham espaço nem estruturas. Na fase a seguir, depois de 1996, o processo de avaliação destas unidades de investigação e o conseqüente financiamento plurianual do seu funcionamento, foram decisivos para o reforço da sua capacidade e para a sua institucionalização.

3.5. AINDA O CONTROLO DA PROCURA...

Toda a fase da expansão e dimensionamento do sistema de ensino superior foi marcada pela procura de equilíbrio entre a abertura e a democratização do sistema e o controlo do acesso. A abolição dos exames de acesso ao ensino superior teve como

consequência o aumento da procura. O número de candidatos chegou, em alguns anos, a ser 14 vezes superior à oferta. A oferta de ensino superior manteve-se, ao longo desta fase, condicionada pelo princípio do *numerus clausus*, isto é, pela fixação pelo governo do número de vagas, em cada curso e em cada estabelecimento. As vagas nas instituições de ensino superior público eram totalmente preenchidas e a restante procura era canalizada para as instituições privadas. Em 1995, a procura atingiu o volume de 400.000 candidatos. O número de alunos inscritos atingiu o valor 290.000, no início dos anos 80 era de cerca de 87.000.

Porém, já no final desta fase, foram instituídos dois novos mecanismos de controlo do fluxo da procura de ensino superior: as propinas e as provas de acesso.

De facto, em 1992, a Lei n.º 20/92, de 14 de agosto, estabeleceu normas relativas ao sistema de propinas no ensino superior, decisão que foi objeto de forte contestação por parte dos alunos e das associações estudantis. Uma primeira manifestação com cerca de 1000 estudantes, em novembro de 1993, foi reprimida violentamente pela polícia, desencadeando uma nova manifestação, no mês seguinte, que juntou aos estudantes do superior, estudantes do secundário, professores, cidadãos anónimos e alguns sindicatos, num total de mais de 20.000 manifestantes. Na sequência deste processo o Ministro da Educação, Couto dos Santos, foi substituído por Manuela Ferreira Leite.

No diploma referido, a formulação das normas que permitiam o aumento do preço das propinas foi, posteriormente, considerada inconstitucional pelo Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 148/94, de 3 de maio, porque se traduzia num aumento acima de um limite considerado razoável e porque não previam qualquer cláusula de limitação desse aumento. Assim, este diploma acabou por ser revogado no ciclo político seguinte, pelo art.º 40.º da Lei n.º 113/97, de 16 de setembro, que institui uma outra forma de cálculo das propinas. Na sequência da decisão de introdução do pagamento

de propinas pelos estudantes, foram estabelecidas novas regras para o apoio social aos estudantes cujas famílias tivessem baixos rendimentos: O Decreto-Lei n.º 129/93, de 22 de abril, definiu as novas bases da ação social no âmbito das instituições de ensino superior, criando o Conselho Nacional Ação Social do Ensino Superior (CNASES) e consagrando a participação dos estudantes nesse mesmo conselho. No mesmo sentido, o Despacho normativo n.º 340/93, de 27 de outubro, aprovou as normas de atribuição, no ano letivo de 1993-1994, de subsídios de propinas a estudantes do ensino superior particular e cooperativo.

3.6. ... E DO ACESSO AO ENSINO SUPERIOR

Em 1989 foi instituída a PGA - Prova Geral de Acesso ao Ensino Superior, como mecanismo de avaliação dos conhecimentos de português e de cultura geral dos estudantes no final do ensino secundário. A contestação por parte dos alunos, mas também dos sindicatos e das instituições do ensino superior, levou igualmente à abolição desta prova em setembro de 1992, pelo Decreto-Lei n.º 189/92 de 3 de setembro. Mais tarde, já no ciclo seguinte, foram instituídos, pelo Decreto-Lei n.º 28-B/96, de 4 de abril, os exames nacionais para, simultaneamente, conclusão do secundário e acesso ao ensino superior. Neste contexto, o acesso ao ensino superior passou a fazer-se, através de um concurso nacional, baseado na seriação dos candidatos em função das notas obtidas nos exames de conclusão do ensino secundário, nas diferentes disciplinas específicas. Este mecanismo de seleção, que associa as condições de conclusão do ensino secundário ao acesso ao ensino superior, fez reduzir a procura para níveis inferiores aos da própria oferta e determinou também a progressiva diminuição do número de alunos, como veremos na análise da fase seguinte.

A Lei 38/94, de 24 de novembro, constituiu a primeira deliberação em matéria de avaliação do ensino superior, mas só mais tarde,

nas fases seguintes, a avaliação das instituições de ensino superior e dos cursos foi concretizada.

4. O REDIMENSIONAMENTO E A CONSOLIDAÇÃO

Em 1995, na sequência do processo eleitoral iniciou-se um novo ciclo político e governativo que se prolongou até 2011 e nele incluem-se dois períodos longos de governação socialista, interrompidos apenas em 2002-2004 por dois curtos governos do Partido Social Democrata. As políticas de ensino superior sofreram neste período uma mudança profunda. Apesar da alternância política registada, tal não teve impacto na mudança de rumo que se iniciou neste período. Os mecanismos de controlo do acesso ao ensino superior (exames e propinas), tentados pelos governos do período anterior foram relançados e concretizados nesta fase. Tais mecanismos conduziram como veremos adiante, inicialmente, a uma drástica e repentina redução da procura e, posteriormente, à paulatina redução do número de alunos.

4.1. A CONSOLIDAÇÃO DOS MECANISMOS DE CONTROLO DA PROCURA E DO ACESSO

Esta fase foi marcada pelo decréscimo progressivo, primeiro da procura, depois do número de alunos à entrada do sistema e, finalmente pela diminuição do número de alunos inscritos. Em 2002, o número de alunos inscritos no ensino superior atingiu o seu valor máximo, cerca de 400.000 alunos. Porém, o decréscimo que a seguir progressivamente ocorreu estava anunciado desde 1995, quando se alterou o regime do acesso ao ensino superior. Como vimos, a introdução da exigência de exames nacionais pelo Decreto-Lei n.º 28-B/96, de 4 de abril, para, simultaneamente, conclusão do ensino secundário e seriação dos alunos para acesso ao ensino superior, teve de imediato um impacto no número de candidatos. De facto,

com a introdução dos exames nacionais e sem qualquer reforma do ensino secundário, as taxas de reprovação, insucesso e abandono no ensino secundário, subiram para valores da ordem do 50%. No mesmo sentido, a fixação da nota mínima de 9,5 valores¹, para acesso ao ensino superior, introduzida em 2003 pelo Decreto-Lei n.º 26/2003, de 7 de fevereiro, veio reforçar os obstáculos ao acesso. O impacto negativo do insucesso no secundário fez-se sentir durante cerca de uma década. Os efeitos negativos fizeram-se sentir na procura global de ensino superior: o número de candidatos passou de valores da ordem dos 400.000 em 1995 para cerca de 180.000 em 2005. Mas também nas entradas: o número de candidatos à primeira fase em 1995 era de cerca de 80.000 e em 2005 de cerca de 45.000 (Urbano, 2011). Como no abandono escolar precoce que, durante todo este período, se situou na ordem dos 45% (Rodrigues, 2014).

O elevado insucesso no ensino secundário e a correspondente diminuição do número de candidatos ao ensino superior, foi invertido apenas em 2006, depois de concretizada a reforma do ensino secundário que estabeleceu diferentes vias de formação e permitiu generalizar o ensino profissional em todas as escolas secundárias.

Apesar do decréscimo da procura e do número de candidatos jovens, o número de vagas e de cursos continuou a aumentar até 2002. Porém, 1995 foi o último ano em que as vagas do ensino público foram totalmente preenchidas na primeira fase e, a partir de 2003, a procura desceu para níveis inferiores aos da oferta, registando-se pela primeira vez um número de vagas superior ao número de candidatos.

As instituições de ensino superior privadas e de ensino politécnico foram as primeiras a sentir o impacto desta diminuição e a fazer o ajustamento da sua oferta. A Lei n.º 115/97, de 19 de setembro, que estabeleceu a possibilidade de os institutos politécnicos atribuírem licenciaturas acabou por mitigar, nestas instituições, os eventuais efeitos negativos do decréscimo da procura porque lhes permitiu

¹ Escala de 0 a 20 valores.

alargar a atividade a novos públicos, constituída maioritariamente por diplomados com grau de bacharel.

Também a criação dos CET - Cursos de Especialização Tecnológica, pós-secundários de curta duração, pela Portaria n.º 989/99, de 3 de novembro, posteriormente alterada pelas Portarias n.º 698/1002, de 11 de julho e n.º 392/2002, de 12 de abril, ofereceu às instituições de ensino superior, novas possibilidades de alargamento da oferta formativa pós-secundária, a novos públicos.

A quebra drástica no número de candidatos e no número de alunos no ensino superior foi rapidamente “naturalizada” com justificações que a relacionam com a quebra demográfica que o país vive desde os anos 80. Porém, faltam estudos que analisem a natureza do problema, as suas causas, e os impactos das medidas de política no continuado défice de qualificações das populações adultas mais jovens (RODRIGUES, 2003).

4.2. A EMERGÊNCIA DA AVALIAÇÃO

A partir deste ponto, a política de ensino superior passou a estar dominada pela preocupação em ajustar a oferta aos novos níveis da procura, entrada pela primeira vez na agenda política as questões da gestão e da reorganização da rede de instituições de ensino superior, as questões da regulação da oferta de cursos e da sua adequação às necessidades da procura e do mercado de trabalho, e ainda as questões da avaliação dos cursos e das instituições.

De facto, a avaliação das instituições de ensino superior entra na agenda política nesta fase. Em 1998, foi criada a Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior (CNAVES), com o Decreto-Lei n.º 205/98, de 11 de julho, na sequência da apresentação de uma proposta pelo Grupo de Reflexão e Acompanhamento do Processo de Avaliação das Instituições de Ensino Superior, no Despacho 147-A/ME/96 e do lançamento dos processos de autoavaliação (Despacho 72/97, de 5 de maio). Neste âmbito, foram assinados protocolos com o CSISP, o CRUP e a APESP, visando justamente a

generalização dos processos de autoavaliação e avaliação externa. Porém, apenas na fase seguinte, a partir de 2007, se consolidou um modelo de avaliação externa dos cursos e das instituições de ensino superior.

A partir de 2002, o ensino superior deixou de ser tutelado pelo Ministério da Educação, solução político-administrativa que estava em vigor desde o início do século, e passou a estar com a ciência e tecnologia, na tutela do Ministério da Ciência e do Ensino Superior.

4.3. ENSINO SUPERIOR E CIÊNCIA SOB A MESMA TUTELA POLÍTICA

No ano de 2005, com novo governo, arrancou de um novo ciclo político que se prolongou até 2011. A solução governativa, inaugurada em 2002, de tutela conjunta, para o ensino superior e para a ciência, no Ministério da Ciência e do Ensino Superior, manteve-se até hoje. Para as políticas de ensino superior, iniciou-se a institucionalização da avaliação externa, o reforço da autonomia das instituições e a adequação da organização dos ciclos de ensino ao Processo de Bolonha.

Duas decisões estruturantes marcaram a política de ensino superior nesta fase: em primeiro lugar a adequação da organização do ensino ao processo de Bolonha e, em segundo lugar, a revisão do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES), acompanhada da institucionalização da avaliação externa das instituições e dos cursos e da revisão dos estatutos da carreira docente no ensino universitário e no ensino politécnico.

A adequação da organização do ensino ao Processo de Bolonha ficou consubstanciada em dois diplomas: a Lei n.º 40/2005, de 30 de agosto que promoveram a necessária alteração à Lei de Bases do Sistema de Ensino com o objetivo de fornecer a base legal para a implementação do Processo de Bolonha, e o Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de março, que instituiu um novo regime jurídico dos graus (licenciatura, mestrado e doutoramento) e diplomas, introdu-

ziu os 3 ciclos de estudo, definindo novas exigências de qualificação dos docentes de cada um dos ciclos, bem como o sistema de transferência e acumulação de créditos curriculares (ECTs). As novas regras induziram mudanças e afetaram diretamente as condições de mobilidade de diplomados no espaço europeu de ensino superior, bem como as condições de acesso ao ensino superior ao longo da vida. Elas são tributárias de uma nova visão das questões da mobilidade e da recorrência, assentes agora em sistemas harmonizados de acreditação e de reconhecimento de competências.

Quanto ao Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES), o Governo desencadeou previamente, em Novembro de 2005, três processos de avaliação internacional o do sistema de ensino superior, pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), o do sistema nacional de avaliação, pela Rede Europeia para a Garantia da Qualidade no Ensino Superior (ENQA) e as das instituições de ensino superior, pela Associação Europeia das Universidades (EUA), tendo baseado nas recomendações desses estudos, as alterações propostas para debate público.

Em agosto de 2007 foi aprovado o RJIES, pela Lei n.º 38/2007, de 16 de agosto, mais tarde alterada pela Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, instituindo-se os princípios organizativos do sistema de ensino superior, definindo-se normas para a autonomia e a prestação de contas das instituições, estabelecendo-se os respetivos órgãos de gestão com participação externa, promovendo-se a diversidade organizacional e de personalidade jurídica das instituições públicas, constituindo-se consórcios e reconhecendo-se os centros de investigação como parte do quadro de gestão universitária. No âmbito deste diploma foram transformadas em Fundações Públicas de direito privado três universidades: Universidade do Porto, Universidade de Aveiro e Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE).

No processo de reorganização das instituições de ensino superior decorrente da aplicação do RJIES, os centros de investigação criados nos anos 80, na periferia das universidades foram

organicamente integrados nas respectivas instituições de ensino superior, passando a estar representados nos órgãos científicos das universidades.

Paralelamente, foi aprovado um novo regime legal de avaliação do ensino superior com a Lei Nº 38/2007 e foi criada uma nova instituição independente de avaliação – a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3Es), pelo Decreto-Lei 369/2007, com o objetivo de assegurar, através de processos de avaliação e de acreditação externas, a qualidade do ensino superior de acordo com as práticas internacionais.

4.4. EXIGÊNCIA DE DOUTORAMENTO NO INÍCIO DA CARREIRA DOCENTE

O Estatuto da Carreira Docente Universitária (ECDU), após décadas de consecutivas revisões, sofreu em 2009 alterações substanciais, através do Decreto-Lei n.º 205/2009, de 31 de agosto. Foram, neste diploma, estabelecidas normas com vista a imprimir uma maior exigência de qualificação e a promover as atividades de investigação, designadamente através da extinção das categorias de assistente e assistente estagiário, da exigência do grau de doutor desde o início da carreira, da extinção dos quadros e do aumento da representação dos lugares do topo da carreira, devendo o conjunto de professores catedráticos e associados representar entre 50% e 70% dos professores. Mas foi também introduzido o regime de exclusividade como regra, reforçada a transparência nos concursos e a obrigatoriedade de concursos internacionais, com júris maioritariamente externos à instituição e a eliminação de mecanismos de transição automática entre categorias.

O estatuto da carreira dos professores do ensino politécnico sofreu alterações significativas, com a promulgação do Decreto-Lei n.º 207/2009, de 31 de agosto, que reflete uma maior exigência. Neste sentido, a mais importante alteração consistiu na obrigatoriedade do grau de doutor para a entrada na carreira e a consequente extin-

ção da categoria de assistente. As revisões, de 2009, dos estatutos de carreira dos professores do ensino universitário e do ensino politécnico, foram uma primeira tentativa de uniformização de alguns dos princípios gerais dos dois estatutos, nomeadamente em matéria de transparência, qualificação na base da carreira, estatuto reforçado de estabilidade no emprego (tenure), avaliação e exigência de concurso para mudança de categoria. Em suma, a evolução registada nestes dois estatutos permite concluir que as alterações foram no sentido de uma maior exigência, ao nível da qualificação, da experiência em investigação e da promoção de condições para a sua exequibilidade em articulação com a docência.

4.5. DIVERSIFICAÇÃO DAS OFERTAS FORMATIVAS

Finalmente, neste período foram ainda tomadas medidas tendo em vista melhorar as condições de acesso e frequência do ensino superior, tanto do lado da oferta como da procura. Do lado da oferta de formação, foi regulada a criação dos Cursos Pós-secundários de Especialização Tecnológica – CET, pelo Decreto-Lei n.º 88/2006, de 23 de maio, com o objetivo de aumentar a disponibilidade do ensino técnico e vocacional e de responder a necessidades e expectativas de novos públicos. Do lado da procura, o Decreto-Lei n.º 64/2006, estabeleceu as condições de acesso ao ensino superior para adultos “Maiores de 23 Anos”, tendo sido neste contexto alargado o número de vagas em todas as instituições públicas e privadas. Ainda no mesmo sentido, o Decreto-Lei n.º 309-A/2007, de 7 de setembro, implementou um sistema específico de empréstimos a estudantes e bolsiros do ensino superior, investigadores e instituições de investigação científica e desenvolvimento tecnológico, e promoveu uma segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 211/98, de 16 de julho, que regulava a atividade das sociedades de garantia mútua. Mais tarde, o Despacho n.º 13531/2009, de 9 de junho de 2009, aprovou um novo Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo por Mérito a Estudantes de Instituições de Ensino Superior

e o Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho, estabeleceu, para efeito de atribuição de bolsa de estudo, novas regras para o cálculo do rendimento dos estudantes.

NOTAS FINAIS

Na sequência do eclodir da crise financeira internacional, em 2008, e da crise da dívida soberana, em 2010, o ciclo governativo iniciado em 2009 foi interrompido com eleições legislativas das quais saiu um novo Governo empossado em 2011. O país entrou num programa de ajustamento orçamental com a assistência financeira da Troica: FMI, BCE e Comissão Europeia. As decisões tomadas no âmbito da política de ajustamento orçamental implicaram, para as instituições de ensino superior, na perda de recursos e de autonomia, na degradação das condições de desenvolvimento profissional dos docentes e na continuada diminuição do número de alunos. Talvez o tempo decorrido do eclodir da crise económica e financeira não seja suficiente para promover uma avaliação dos impactos das políticas lançadas neste período, contudo, os indicadores gerais permitem observar uma regressão, tanto ao nível do investimento, como de execução das políticas públicas no ensino superior e, sobretudo nas condições de desenvolvimento profissional dos docentes e com a generalização de situações de precariedade na contratação de docentes.

A partir daqui como podemos perspetivar o futuro? Que políticas de ensino superior precisamos de desenvolver?

Como afirmava o ex-Ministro da Educação, Vitor Crespo, importa:

estudar a evolução do ensino superior, refletir sobre os seus avanços e recuos, ter presentes as suas atribuições e a sua história, para, a partir dela, se poder, com maior probabilidade de êxito, operar as transformações que se impuserem (CRESPO, 1993, p. 21).

Os últimos 40 anos de políticas públicas de ensino superior permitiram a construção de um sistema democrático, mais aberto, estendido a todo o território, com mais oportunidades para as mulheres e para os jovens de famílias com menores rendimentos. Podemos dizer que permitiram recuperar o atraso e a regressão do período da ditadura militar e do Estado Novo, aproximando o país da média dos países da EU. Porém sabemos que 2/3 dos jovens portugueses ainda hoje não chegam ao ensino superior. Persiste na sociedade portuguesa um elevado nível de desigualdade na preparação de base dos jovens, nas condições de acesso e de sucesso no ensino superior, bem como na qualidade dos seus percursos. As políticas de ensino superior da democracia não deixaram de se centrar no controlo da procura e de instituir obstáculos a um alargamento mais amplo do acesso, sendo exemplos paradigmáticos a instituição do *numerus clausus* e do pagamento de propinas. Por essa razão o ensino superior é ainda hoje privilégio de uma minoria. Uma minoria maior (30%) do que a minoria de há 40 anos (6%), mas ainda assim uma minoria.

O problema do ensino superior em Portugal não é o do excesso de instituições e de rede, de excesso de cursos, de recursos ou de diplomados, como por vezes se refere no debate público. Pelo contrário, é um problema de falta de alunos. O problema é o défice de qualificações da sociedade portuguesa que atinge todas as gerações. O problema é também a ideia errada e generalizada de que existem, em Portugal, “doutores a mais” e de que, portanto, não precisamos continuar a expandir o ensino superior. E a ideia igualmente errada e generalizada de que o esforço a fazer é individual (de cada jovem e da respetiva família), quando se trata de um problema coletivo, social e de interesse público. O problema é agora também o da crise econômica e financeira, e da orientação da política europeia, exclusivamente centrada no controlo das contas públicas e no pagamento da dívida, sem qualquer visão de futuro.

Em Portugal, para alcançarmos as metas aprovadas no espaço da EU, necessitamos de um novo olhar sobre o ensino superior e de novas políticas públicas centradas no estímulo da procura e do acesso ao ensino superior. Precisamos de políticas que melhorem as condições para que mais jovens possam chegar ao ensino superior e ter percursos bem sucedidos; para que mais adultos possam chegar ou regressar ao ensino superior e atualizar as suas qualificações. Tal obrigará a repensar alguns dos principais instrumentos de política como a ação social escolar, as propinas, o *numerus clausus*, a mobilidade dos estudantes, o acesso de adultos e de alunos estrangeiros. A política europeia, a situação económica do país e as perceções públicas dominantes sobre o ensino superior constituem um contexto totalmente adverso à abertura de um debate sobre estas propostas. Mas isso não nos pode impedir de o afirmar e de o defender.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, A. *Reforma do Ensino Superior: quatro temas em debate*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, 2008.
- CAIADO, N. *Movimentos Estudantis em Portugal: 1945-1980*. Lisboa: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, 1990.
- CARVALHO, R. de. *História do ensino de Portugal: desde a fundação da nacionalidade até ao fim do Regime Salazar-Caetano*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001.
- CERDEIRA, L.(Org.) *Alguns dados sobre o ensino superior em Portugal: ensino superior em Portugal, que futuro? Estudar no ensino superior em Portugal, vai ser só para alguns? Mesa redonda*. Lisboa: Universidade de Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa, [2013.].
- CONCEIÇÃO, P., HEITOR, M. *Innovation for All? Learning from the portuguese path to technical change and the dynamics of innovation*. London: Praeger, 2005.

DIÁRIO da República Eletrónico. Portugal: INCM. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/>. Acesso em: agosto de 2018.

DIVERSIFICAÇÃO e Diversidade dos Sistemas de Ensino Superior: o caso português. Lisboa: CNE, 2002.

POLÍTICAS de Ensino Superior: quatro temas em debate. Lisboa: CNE, 2008.

CRESPO, V. *Uma Universidade para os Anos 2000: o ensino superior numa perspectiva de futuro*. Lisboa: Editorial Inquérito, 1993.

GAGO, J. M. *Ensino superior: orientação estratégica*. Lisboa: Instituto de Prospectiva, 1994.

MARTINS, C.; ALVES, M. Alguns aspetos do ensino em Portugal. In: *Análise Social*. Lisboa: Gabinete de Investigações Sociais da Universidade de Lisboa, v. 6, n. 20/21, p. 57- 80, 1968.

NEAVE, G.; AMARAL, A. *Higher education in Portugal 1974-2009: a nation, a generation*. Dordrecht: Springer, 2012.

NUNES, A. S. O sistema universitário em Portugal: alguns mecanismos, efeitos e perspectivas do seu funcionamento. In: *Análise Social*. Lisboa: Gabinete de Investigações Sociais da Universidade de Lisboa, v. 6, n. 20/21, p. 386-474, 1968.

_____. A população universitária portuguesa: uma análise preliminar. In: *Análise Social*. Lisboa: Gabinete de Investigações Sociais da Universidade de Lisboa, p. 295-385, 1968.

_____. *A universidade na vida Portuguesa*. Lisboa: Gabinete de Investigações Sociais, 1969.

OLIVEIRA, L. T. *Estudantes e povo na Revolução: o Serviço Cívico Estudantil: 1974-1977*. Oeiras: Celta Editora, 2004.

PARLAMENTO EUROPEU. Comissão da Cultura e da Educação. *Relatório sobre a implantação do Processo de Bolonha: Agência de Execução relativa à Educação, ao Audiovisual e à Cultura*. Bruxelas: Parlamento Europeu, 2012.

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 4554, de 9 de julho de 1918. Dispõe sobre a autonomia pedagógica e administrativa universitária.

In: *Diário da República*. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/basic?q=Decreto-+Lei>. Acesso em: agosto de 2018.

_____. Decreto-Lei nº 12426, de 2 de outubro de 1926.

Dispõe sobre a admissão no ensino superior. In: *Diário da República*. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/basic?q=Decreto-+Lei>. Acesso em: agosto de 2018.

_____. Decreto- Lei nº 629/73, de 26 de novembro de 1973.

Dispõe sobre o poder dos reitores de recusarem matrículas de alunos considerados prejudiciais à disciplina do estabelecimento.

In: *Diário da República*. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/basic?q=Decreto-+Lei>. Acesso em: agosto de 2018.

_____. *Decreto- Lei nº 245/86, de 1986*. Dispõe sobre o regime de admissão ao doutoramento e concessão de bolsas.

In: *Diário da República*. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/basic?q=Decreto-+Lei>. Acesso em: agosto de 2018.

_____. *Diploma de 22 de março de 1911*. Dispõe sobre a criação das universidades em Lisboa e no Porto. In: *Diário da República*. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/basic?q=Decreto-+Lei>. Acesso em: agosto de 2018.

RODRIGUES, M. L. *Qualificação da População Activa em Portugal: 1991-2001: novas políticas para a competitividade*. Oeiras: Celta Editora, 2003.

_____. (Org.) *40 Anos de políticas de educação em Portugal*. Coimbra: Almedina, 2014. 2.v.

RODRIGUES, M. L., HEITOR, M. (Org.) *40 Anos de Políticas de Ciência e de Ensino Superior em Portugal*. Coimbra: Almedina, 2015. 2.v.

SILVA, M., TAMEN, I. *Sistema de ensino em Portugal*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1981.

SIMÃO, J. V., SANTOS, S. M., COSTA, J. A. *Ensino superior uma visão para a próxima década*. [Portugal]: Principia, 2002.

URBANO, C. *O ensino politécnico em Portugal: a construção de uma identidade perante os desafios de mudança: entre o final do século XX e o início do século XXI*. 2011. Tese (Doutorado) – Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, 2011.

A INTERNACIONALIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO EM PERSPECTIVA ANALÍTICA: UM ESTUDO DE CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

Elisabeth Rivanda Machado
Giselle Ferreira Bernardazzi Torrens
Guilherme Antunes Ramos

INTRODUÇÃO

Este é um artigo sobre a internacionalização do Ensino Superior. Não se trata, no entanto, de um estudo meramente teórico/conceitual: com efeito, a internacionalização é analisada a partir de um estudo de caso em específico: a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), uma das maiores universidades brasileiras. Tenciona-se, em linhas gerais, avaliar como a internacionalização é pensada no âmbito dessa instituição e quais foram as principais medidas despendidas, em tempos recentes, para orientar as ações internacionais da UFRJ.

O caráter distintivo do artigo associa-se ao fato de que seus autores são também servidores públicos lotados na Diretoria de Relações Internacionais (DRI), órgão especializado, dentro da estrutura da UFRJ, em operacionalizar as ações internacionais da universidade. Existem, certamente, diversos empreendimentos teóricos orientados à discussão da internacionalização do Ensino Superior. A título ilustrativo, poderia-se citar Akkari e Santiago (2017); Miranda e Stallivieri (2017); Bartell (2003); Contel e Lima, (2007). Existem ainda diversos estudos que analisam a internacio-

nalização a partir de universidades específicas, como Duarte, Batista e Lima Júnior (2007); Mendes (2012) e Nascimento (2017). No entanto, identifica-se que são poucos os estudos em que o pesquisador é também operador das políticas de internacionalização. Ademais, constatou-se um considerável déficit em se tratando de estudos que versem particularmente sobre a internacionalização da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Em termos metodológicos, a vivência *in loco* dos autores será de fato o instrumento primordial para aquisição de dados e informações sobre a internacionalização na UFRJ. Contudo, tal experiência prática será subsidiada por fontes primárias, incluindo normativas internas da UFRJ e regulamentos externos, a exemplos de leis de Direito Público e pareceres, bem como fontes secundárias, exemplificadas a partir de ensaios e trabalhos acadêmicos diversos que tratem da temática da internacionalização do Ensino Superior.

Pretende-se, por intermédio deste artigo, reforçar a necessidade de políticas e ações estruturadas de internacionalização numa conjuntura em que as possibilidades de relacionamentos com parceiros externos são facilitadas. Avalia-se que a internacionalização é, nesse sentido, um importante instrumento a serviço do Ensino Superior, podendo ser mobilizada a fim de fortalecer as instituições universitárias desde o ponto de vista acadêmico e administrativo. No entanto, considera-se que, por ser uma universidade de caráter público, a internacionalização da UFRJ precisa orientar-se segundo diretrizes particulares, coadunáveis com sua função social.

Em termos práticos, objetiva-se destacar a participação da Diretoria de Relações Internacionais na internacionalização da UFRJ em termos recentes. Dedicar-se-á maior atenção à assinatura de acordos acadêmicos e à participação da UFRJ em projetos internacionais, a exemplo do Erasmus+. Intentar-se-á apontar as referidas iniciativas como notórios exemplos de uma proposta de internacionalização diferenciada, teoricamente orientada com vistas à satisfação do bem público.

A INTERNACIONALIZAÇÃO NA UFRJ: CONCEITUAÇÃO E CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Em livro intitulado “Power and Interdependence”, Nye e Keohane (1989), analisam a emergência de um novo cenário internacional em meados do século XX. Para os autores, a própria natureza da política internacional estava mudando (NYE; KEOHANE, 1989, p. 15). Afastando-se parcialmente das tradições do Programa de Pesquisa Realista aplicado aos estudos em Relações Internacionais, os quais, em sua essência, tendem a centrar suas análises na autoridade dos Estados-Nacionais e a conceberem o sistema internacional a partir de disputas por poder e riquezas materiais, Nye e Keohane (1989) identificam novas agendas e novos atores partícipes do sistema internacional. O estadocentrismo¹ predominante nas análises internacionais até então passava a ser desafiado pela crescente participação e interveniência de atores não estatais, como corporações multinacionais, movimentos sociais transnacionais e organizações internacionais, na esfera internacional. A diversidade de novos agentes reconfigura substancialmente os temas internacionalmente debatidos, que passam a incorporar questões ambientais, de desenvolvimento humano, cooperação tecnológica e científica, dentre outros. Atores governamentais e não-governamentais imiscuem-se em uma intrincada e complexa rede de relacionamentos. Conforme resumem os autores: “La política mundial contemporánea no es una tela sin costuras; es un tapiz confeccionado con diversas relaciones”. (NYE; KEOHANE, 1989, p. 16-17).

Nye e Keohane (1989, p. 22) diagnosticam o novo cenário internacional como estruturado a partir da interdependência, definida como uma dependência mútua que, em política mundial, se refere

1 Nota dos autores: Estadocentrismo é a tendência a se apresentar o Estado-Nacional como unidade privilegiada de análise em estudos na área de Relações Internacionais. Em muitos casos, o estadocentrismo implica no abandono parcial ou completo do estudo de atores não-estatais, e em um forte ceticismo quanto à capacidade desses atores de influenciar a agenda internacional.

a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre os países ou entre atores em diferentes países. A interdependência identificada pelos autores é por eles classificada como uma *interdependência complexa*. O predicado “complexa” tem muitas nuances na teoria de Nye e Keohane (1989); para os propósitos do presente trabalho, no entanto, cumpre frisar que uma das características mais fundamentais da interdependência complexa é a gestação de canais múltiplos de comunicação e influência entre as sociedades e Estados nacionais e o ambiente externo. Em última instância, Nye e Keohane (1989) sinalizam para a complexificação do sistema das relações internacionais a partir não somente da interdependência entre os Estados, mas também da participação cada vez mais ativa e autônoma de atores desvinculados dos Estados, muitos dos quais com agendas e interesses próprios, que desenvolvem ações internacionais particulares, endereçadas ao atendimento de seus fins específicos. O sistema internacional deixa de ser uma arena de participação exclusiva dos Estados e de seus representantes para compreender um número cada vez mais plural de atores, interesses e agendas.

À complexificação da interdependência partilhada entre Estados e atores não-estatais no cenário internacional soma-se o incremento de um processo único de revolução tecnológica que culmina em uma intensa aproximação entre os povos dispersos em todo o globo. O advento da Era da Informação (CASTELLS, 1999) provocou alterações substantivas em se tratando do acesso à informação, dos padrões de produção e consumo, da comunicação em escala global e mesmo da articulação de novas identidades. Ao possibilitar a comunicação em massa em tempo real e reduzir relativamente a relevância das fronteiras físicas, a nova revolução tecnológica gerou, para as unidades territorialmente localizadas, oportunidades e ameaças advindas de um sistema cada vez mais interconectado.

Tem-se, por um lado, um sistema internacional que testemunha a participação cada vez mais acentuada de atores não-estatais; por outro, um fenômeno macro de reestruturação da economia global,

com a geração de tecnologias da informação extremamente sofisticadas que possibilitam a circulação de ideias e conceitos em nível internacional. Como uma síntese de ambas as tendências, resulta o desenvolvimento de ações internacionais por entes não-estatais destinadas a endereçar seus objetivos e preferências em um sistema internacional cada vez mais integrado. A esse fenômeno, denomina-se *internacionalização*. Retém-se, desde logo, que a internacionalização nada mais é do que uma comunicação do ambiente interno com o ambiente externo. Ações de internacionalização objetivam, via de regra, auferir ganhos advindos de oportunidades externas. Através da disponibilização de ferramentas tecnológicas que permitem a comunicação e o compartilhamento de informações em um nível global, a internacionalização atingiu, em tempos recentes, níveis jamais vistos.

Considera-se ser a internacionalização um valor advindo de conjunturas específicas do sistema internacional. Tradicionalmente, esforços foram depreendidos no sentido de se explicar o posicionamento internacional dos Estados a partir do desenvolvimento de um conjunto de políticas externas. Nota-se, desde logo, que políticas externas são mais comumente interpretadas como um conjunto de políticas elaboradas e implementadas por autoridades autorizadas a agir em nome de um Estado. A política externa seria, nesse sentido, uma espécie de política pública, sendo a sua condução de responsabilidade do governo que as implementa (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 21). A ponte entre o interno e o externo, conforme interpretada por um governo que age em nome de um Estado, bem como os objetivos pretendidos através da comunicação com o exterior configurariam essencialmente o que se denomina de política externa. Contrariamente aos entes estatais, atores não-estatais, como empresas, organizações não-governamentais (ONGs) ou universidades, não desenvolvem políticas externas, uma vez que não se inserem dentro do rol de autoridades credenciadas para agir em nome de um Estado e de seus interesses.

Isso não quer dizer que tais instituições não possam dialogar com o cenário internacional e desenvolver estratégias de internacionalização. Cumpre frisar apenas que, em se tratando de atores não estatais, não há que se falar de política externa, mas sim de ação internacional. Acerca da diferenciação da política externa da ação internacional de atores não estatais, esclarecem Milani e Pinheiro (2013, p. 21) que: “Empresas, ONGs, movimentos sociais, entre outros, são atores das relações internacionais, desenvolvendo, com objetivos e metas por eles definidos, ações no plano internacional, porém não chamamos tais ações de ‘política externa’”.

A participação crescente de atores não-estatais no cenário internacional se faz acompanhar, portanto, do dispêndio igualmente crescente de ações internacionais autonomamente praticadas pelos respectivos atores. A exploração de potencialidades advindas do exterior para fins de fortalecimento interno é o que caracteriza a internacionalização. O ambiente externo oferece, conforme mencionado, oportunidades e ameaças. Em se tratando mais particularmente de instituições de ensino, a internacionalização na Era da Informação permite um intercâmbio facilitado de pessoas e informações, fortificando projetos de cooperação internacional nas dimensões de ensino, pesquisa e extensão. Grandes oportunidades, com efeito, advêm da interconexão com o exterior. Como uma notável ameaça, se poderia destacar a imposição de um modelo único de Ensino Superior a ser exportado, tomando como base o modelo norte-americano. Dias (2017) observa uma tentativa de imposição ideológica de um padrão universitário que, segundo ele, subverte a gratuidade do ensino público e ancora-se em uma posição elitista que inferioriza a comunidade *vis-à-vis* a universidade. Para o autor, esse modelo afastaria a universidade de seu entorno social, posto que “a comunidade, de acordo com esse conceito, é um objeto, tem de agir de forma passiva no processo, sendo apenas um receptor de outro polo, exógeno e superior” (DIAS, 2017, p. 28). Alternativamente, propõe o autor que a internacionalização

das universidades se oriente segundo um princípio de cooperação solidária, assentado “na solidariedade, no reconhecimento e apoio mútuo, na autêntica parceria, que resulte, de modo equitativo, em benefício mútuo” (DIAS, 2017, p. 35).

A equalização de oportunidades e ameaças advindas do cenário externo deve nortear as estratégias de internacionalização. Trata-se de um labiríntico esforço que deve congrega ainda aspirações e normas internas. No caso das universidades públicas brasileiras, há que se considerar ainda as implicações, em termos legislativos e finalísticos, de seu caráter enquanto instituição pública, destinada a assegurar o bem comum. Não obstante a enorme dificuldade de se estruturar ações de internacionalização que persigam oportunidades, neutralizem ameaças e compatibilizem-se plenamente com demandas estatutárias e mesmo constitucionais, estima-se que a universidade pública brasileira não pode manter-se inerte diante das possibilidades de internacionalização. Os ganhos, com efeito, superam os custos. Nesse sentido, advoga-se pela internacionalização e otimização desse valor a partir de uma análise criteriosa dos objetivos com ela pretendidos. Acredita-se que a internacionalização deve estar plenamente alinhada à função social das universidades públicas, com sua preocupação ulterior com a provisão de soluções que atendam aos interesses sociais e coletivos do Estado e da sociedade brasileira. Avalia-se que, para a Universidade Federal do Rio de Janeiro, a internacionalização como um valor a ser explorado precisa estar coadunada com todos os princípios regentes da universidade pública, a exemplo da promoção da educação em nível superior, do estímulo à criação e desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo, da criação artística, do fortalecimento da paz e da solidariedade universal e da abertura à participação da comunidade externa por meio do desenvolvimento de ações de extensão, dentre outros. Todos esses objetivos estão listados no estatuto interno da UFRJ, devendo estruturar todas as ações da universidade, incluindo as ações internacionais.

Desta seção teórica retém-se que, atualmente, falar de relações internacionais não implica falar tão somente de relações entre Estados ou entes governamentais. Há, com efeito, uma miríade de distintos atores que colocam em prática ações de impacto internacional, cada qual buscando reverter os efeitos da internacionalização em benefício próprio. Dentre os referidos atores destacam-se as universidades como a Universidade Federal do Rio de Janeiro. Acompanhando esse cenário de crescente internacionalização da Educação Superior, também a UFRJ buscará se debruçar com maior afinco sobre a internacionalização, primeiramente buscando situá-la teoricamente para que então possa nortear as ações a serem desenvolvidas em âmbito internacional.

O estatuto da UFRJ, documento edificador da universidade, pode ser apresentado, em termos análogos, como sua Constituição. De seus princípios e diretrizes orientadoras emanam todas as demais regulamentações complementares da instituição. Acerca deste documento, e de suas implicações para as políticas de internacionalização da UFRJ, cumpre primeiramente destacar que o estatuto dispõe que a educação, na Universidade Federal do Rio de Janeiro atenderá, dentre outros, ao fortalecimento da unidade nacional e da solidariedade internacional. Ademais, o estatuto concebe a comunidade internacional como potencial beneficiária das ações desenvolvidas pela universidade, conforme redação do Artigo 14: “A Universidade Federal do Rio de Janeiro, ao lado das atividades gerais de educação, pesquisa, ensino e extensão, criação artística e literária e difusão da cultura, exercerá outras, especiais, tendo em vista a comunidade universitária, a comunidade nacional e a comunidade internacional” (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2019). Do artigo em questão infere-se que a UFRJ precisa considerar o ambiente externo quando da elaboração de suas atividades e políticas de ensino, pesquisa e extensão. E, por ambiente externo, entendem-se tanto as comunidades internas não acadêmicas quanto o cenário internacional.

Uma outra regulamentação que ajuda a compreender o entendimento, para a UFRJ, do que configura a internacionalização é o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), publicado em 2018. O PDI menciona explicitamente a internacionalização. De acordo com este documento, a internacionalização, no âmbito do ensino superior, “refere-se às formas que cada instituição ou sistema de ensino adota para conduzir seu relacionamento internacional com os mais diversos atores estrangeiros, obedecendo a uma política institucionalmente reconhecida como harmônica relativamente aos seus objetivos e valores” (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2018, p. 159). Nota-se, de antemão, que o PDI já reconhece a necessidade das ações internacionais da UFRJ estarem plenamente alinhadas com seus objetivos estatutários, os quais se confundem com seu caráter de instituição pública a serviço do bem comum. Na esteira desse entendimento, cumpre destacar que o PDI propugna por um modelo de internacionalização que promova a inclusão social, urgindo que os formuladores das políticas e ações internacionais da UFRJ aproveitem todo o potencial das novas conjunturas internacionais não apenas para fortalecer institucionalmente a universidade, mas para contribuir com o desenvolvimento social do Brasil por meio da inclusão:

Enquanto as universidades não executarem projetos de relações internacionais verdadeiramente institucionais e inclusivos, aquele que reúne as condições financeiras e estruturais para aproveitar as oportunidades criadas pelo processo de ampliação das relações internacionais da universidade, sobretudo da mobilidade acadêmica no nível da graduação, continuará a formar a maior parte do grupo de beneficiados. Para escapar a esse e outros problemas, é imprescindível que a UFRJ tenha uma postura propositiva, e não apenas responda a editais cujas premissas podem até mesmo contrariar os alicerces de sua identidade institucional.

É preciso, portanto, estabelecer uma política de relações internacionais que tenha como base o papel das universidades

na construção de sociedades igualitárias e sustentáveis em todas as suas dimensões; a formação de profissionais calcada na interculturalidade; a incorporação das ações oriundas do relacionamento internacional da UFRJ como parte essencial, e não acessória, da vida acadêmica; a consciência do papel das oportunidades de caráter internacional para a inclusão social. (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2018, p. 165).

Para fins de alcance desse novo modelo de internacionalização, o PDI elenca diversas propostas de reestruturação das ações internacionais da UFRJ, as quais compreendem dimensões administrativas (exemplificadas, por exemplo, na criação de uma instância especializada em relações internacionais em cada unidade acadêmica), dimensões acadêmicas (envolvendo, a título exemplificativo, a elaboração de um sistema aperfeiçoado de reconhecimento de créditos obrigatórios e eletivos de cursos ministrados no exterior), dimensões de fomento e formação, que atentam para a exploração da internacionalização para fins de capacitação de docentes, discentes e técnicos administrativos da UFRJ, e a dimensão da formação linguística, que destaca a importância das ações de cunho linguístico, como a disponibilização de cursos em língua estrangeira para atrair intercambistas. O PDI reconhece ainda a importância de se projetar internacionalmente a imagem e a reputação da UFRJ, através do desenvolvimento de ações de comunicação que incluem a participação em eventos internacionais e a criação de sites institucionais em língua estrangeira.

O tratamento conferido à internacionalização no recente Plano de Desenvolvimento Institucional da UFRJ é certamente um avanço em se tratando da estruturação das ações internacionais da universidade. Além de reconhecer a importância da internacionalização e de evidenciar a necessidade de compatibilizar as ações internacionais com os objetivos últimos da UFRJ, o PDI diagnostica diversos obstáculos que se interpõem à plena internacionalização

da UFRJ e propõe metas a serem alcançadas nos próximos anos. Trata-se, com efeito, de um importante documento norteador para as duas principais instâncias relacionadas à internacionalização da UFRJ: o Conselho de Relações Internacionais, instância consultiva; e a Diretoria de Relações Internacionais, órgão inserido no organograma da Reitoria da UFRJ e destinado a implementar as ações internacionais da instituição. Sobre a Diretoria de Relações Internacionais e algumas de suas recentes iniciativas orientadas à internacionalização da UFRJ, se discorrerá a seguir.

A DIRETORIA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E A OPERACIONALIZAÇÃO DA INTERNACIONALIZAÇÃO NA UFRJ: OS ACORDOS ACADÊMICOS INTERNACIONAIS EM ANÁLISE

Ao longo das últimas décadas, a crescente demanda interna e externa por internacionalização impulsionou diferentes ações de reestruturação administrativa da Universidade Federal do Rio de Janeiro, a fim de garantir as atividades dessa natureza. Em 1994, a incorporação do termo “Relações Internacionais” ao já existente Setor de Convênios do Gabinete do Reitor marca a primeira etapa da institucionalização das atividades de internacionalização da universidade, com a criação do Setor de Convênios e Relações Internacionais - SCRI.

Em 2016, através da portaria n. 2130 de 08 de março de 2016 (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2016) foi criada, em substituição ao Setor de Convênios e Relações Internacionais, a Diretoria de Relações Internacionais (DRI), ainda vinculada ao Gabinete do Reitor. No texto do referido documento a missão da DRI é definida como: “ampliar a interação da UFRJ com instituições estrangeiras e fortalecer o processo de internacionalização da UFRJ de forma inclusiva, institucional, ordenada e

estratégica observando os valores da instituição.” (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2016, p.1)

A reestruturação do SCRI em DRI tem implicações que vão muito além da mera troca de nomes. A criação do primeiro órgão destinado exclusivamente à implementação de ações de internacionalização simboliza uma mudança paradigmática na instituição, que reconhece o cada vez mais crescente valor da internacionalização. Sendo assim, a DRI se apresenta como uma importante etapa no processo de expansão e valorização das atividades de internacionalização da UFRJ.

Embora relativamente recente, a DRI rapidamente logrou reestruturar-se com vistas ao atendimento de suas atribuições. Atualmente, a DRI conta com treze servidores lotados em cinco sub-setores: Relações Internacionais (o qual representa a UFRJ em eventos no exterior e administra projetos internacionais), Acordos Acadêmicos Internacionais (que lida diretamente com os acordos internacionais a serem firmados pela UFRJ), Mobilidade (que administra o envio de estudantes para o exterior e o recebimento de estudantes oriundos de universidades estrangeiras), Tradução (voltado ao apoio aos demais setores por meio de serviços de tradução) e o, por fim, o Setor de Acolhimento e Comunicação, que desenvolve ações voltadas à recepção de estudantes estrangeiros e lida com todas as estratégias de comunicação da DRI, incluindo a gestão do site institucional e das páginas nas mídias sociais.²

Em se tratando mais particularmente do Setor de Acordos Acadêmicos Internacionais, objeto desta seção do trabalho, importa frisar que suas atribuições foram claramente definidas pelos incisos X ao XIII da portaria de criação da DRI. São eles:

X. iniciar parcerias com instituições de ensino estrangeiras conforme as diretrizes gerais da política de relações internacionais;

2 DRI UFRJ. [Site institucional]. Disponível em: <<https://dri.ufrj.br/index.php/pt/>>. Acesso em 19 maio 2019.

XI. cuidar da tramitação de atos de cooperação acadêmica de natureza internacional originários do Gabinete do Reitor da UFRJ;

XII. emitir parecer acerca de atos que originem a assunção de compromissos internacionais pela UFRJ, dentro dos limites de sua competência técnica e de sua atribuição, sempre que for instado a fazê-lo ou por força de resolução da UFRJ, sem prejuízo dos pareceres jurídicos que devem ser emitidos pela Procuradoria Federal junto à UFRJ;

XIII. manter registro dos atos de cooperação acadêmica de natureza internacional que lhe forem formalmente levados a conhecimento. (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2016, p.1)

A celebração de parcerias entre instituições de ensino e pesquisa é realizada por intermédio de atos administrativos específicos que oficializam e viabilizam a internacionalização universitária em vias gerais: “Protocolos de Intenções” e “Acordos específicos de cooperação”, cujos conceitos discutiremos brevemente a seguir.

Protocolo de Intenção é o instrumento segundo o qual os representantes dos poderes executivos manifestam a intenção de firmar um acordo de vontades, para realizar seus objetivos em comum. Porém, nesse estágio não há sanção por eventual descumprimento, pois na realidade o protocolo não gera direitos e obrigações, apenas definem em suas cláusulas, o que será observado, caso o acordo seja celebrado. (BRASIL, 2015)

Assim, quando se pretende registrar formalmente o interesse em cooperar no futuro, a DRI, através do Setor de Acordos e com o subsídio jurídico da Procuradoria Federal, orienta a proposição e tramitação do “Protocolo de Intenção” ou “Memorando de Entendimento”. Ressalta-se que, em grande medida, os Protocolos são instrumentos que precedem o acordo definitivo ou instrumento específico, sendo bastante usual nas tratativas internacionais. Comu-

mente, diz-se que os Protocolos de Intenção são “apertos de mãos por escrito”. Embora destituídos de caráter vinculante, uma vez que suas cláusulas não geram vínculos de obrigatoriedade entre as partes, os referidos documentos usualmente representam a etapa inicial da cooperação acadêmica.

Nas ocasiões em que se tenciona promover o intercâmbio entre as Partes, seja de estudantes, docentes, técnicos-administrativos ou ainda se pretende articular projetos de pesquisa conjuntos, orienta-se a celebração de acordos específicos de cooperação, assim definidos:

O acordo de cooperação pode ser conceituado como instrumento jurídico formalizado entre órgãos e entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas sem fins lucrativos, com objetivo de firmar interesse na mútua cooperação técnica, visando a execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes. (BRASIL, 2013)

Nesse sentido, tendo em vista o cumprimento do parágrafo 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/1993, os acordos de cooperação são mandatoriamente acompanhados por Planos de Trabalho ou congêneres que contemplem as informações elencadas em seus incisos I, II, III e VI, isto é, identificação do objeto a ser executado, as metas serem atingidas, as etapas ou fases de execução, previsão de início e fim da execução do objeto, bem como da conclusão das etapas ou fases programadas.

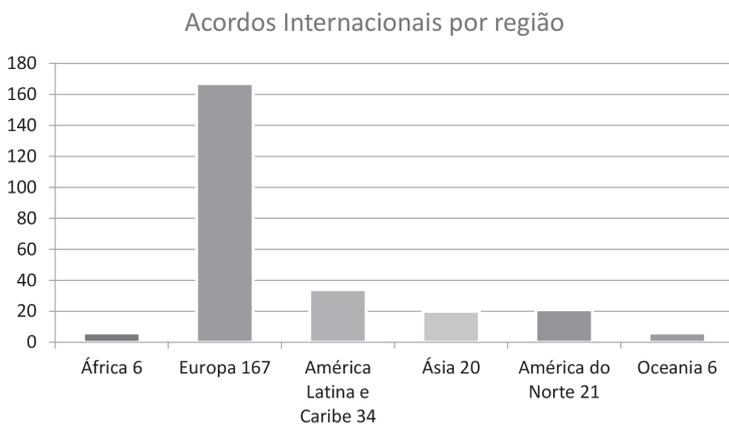
Considera-se que os acordos acadêmicos internacionais são importantes instrumentos jurídicos que tipificam e estruturam grande parte das ações internacionais da UFRJ. Sem esses referentes legais, os esforços de internacionalização tornam-se descentralizados e desconexos com todas as normativas da UFRJ. A tarefa do setor de Acordos Acadêmicos Internacionais de revisão técnica dos acordos é, nesse sentido, um requisito para a sua adequação formal e, subsidiariamente, finalística: ao verificar se os acordos

propostos coadunam-se com as normas internas da UFRJ e com as determinações da Procuradoria Federal, o Setor de Acordos está, em última instância, verificando se as propostas estão em sintonia com regulamentações específicas de Direito Público. E, ao fazê-lo, ainda que meramente do ponto de vista técnico, já que as avaliações de mérito/oportunidade são feitas por cada unidade proponente (e, no caso da DRI, pela Diretoria), nota-se um grande avanço em relação ao passado, quando muitas parcerias internacionais não eram sequer documentadas na forma de um acordo, o que gerava insegurança jurídica para a instituição e tornava a cooperação um projeto personalista ao invés de institucional.

O dia-a-dia no setor de Acordos Acadêmicos revela que a cultura da internacionalização, ou ao menos de sua formalização, é ainda bastante incipiente na UFRJ. Muitos professores mantêm parcerias internacionais não formalizadas em acordos. Essa modalidade de internacionalização está completamente divorciada das normas institucionais da UFRJ e, para além delas, das legislações específicas do Direito Público brasileiro. Estão ainda em dissintonia com os princípios da Administração Pública, dentre os quais se incluem a impessoalidade e a publicidade. Trazer a cooperação internacional para o âmbito da legalidade e revesti-la na forma de um acordo permite que o projeto saia da dimensão pessoal e alcance a dimensão institucional; possibilita que a comunidade acadêmica como um todo, e mesmo o seu entorno, possa se beneficiar da cooperação. Por isso o setor tem se empenhado em orientar professores e servidores da UFRJ a sempre firmarem acordos quando pretenderem engendrar parcerias internacionais. Mais do que uma adequação meramente formal, a assinatura de acordos muitas vezes permite que benefícios individuais de uma cooperação possam se desmembrar em benefícios coletivos.

Atualmente a UFRJ possui 254 Acordos de Cooperação em vigência, com 43 países. Assim estão distribuídos os acordos vigentes, por país em que se localiza a instituição parceira: África do

Sul (2), Alemanha (18), Argentina (6), Austrália (5), Áustria (4), Bélgica (5), Bolívia (1), Canadá (8), Chile (4), China (7), Chipre (1), Colômbia (7), Coreia do Sul (1), Cuba (1), Dinamarca (5), Egito (1), Equador (5), Espanha (13), Estados Unidos (13), Finlândia (2), França (55), Grécia (1), Haiti (1), Holanda (7), Hong Kong (1), Hungria (1), Índia (4), Itália (15), Japão (1), Lituânia (1), México (7), Moçambique (1), Noruega (6), Nova Zelândia (1), Peru (1), Portugal (17), Reino Unido (8), República Tcheca (1), Rússia (6), Senegal (2), Suécia (3), Suíça (4), Uruguai (1). Ressalta-se que os números se referem a acordos firmados, e não a universidades, uma vez que é possível ter mais de um acordo com a mesma universidade. A seguir, reproduz-se um gráfico que permite avaliar os acordos firmados segundo a região de localização das universidades parceiras:



Fonte: Elaboração própria dos autores, a partir de dados disponibilizados em Banco de Dados do Setor de Acordos Acadêmicos Internacionais (dados coletados em maio de 2019)

O gráfico evidencia uma forte concentração de acordos firmados em instituições europeias. A cooperação Norte-Sul tem sido, com efeito, mais numerosa para a UFRJ que a cooperação Sul-Sul. No entanto, ainda que careçam dados significativos para fins de

comparação, uma vez que o banco de dados atual não compreende todos os acordos historicamente assinados pela UFRJ, nota-se um renovado interesse por parte de países latino-americanos, como Argentina e Chile, bem como países asiáticos e africanos, nos últimos anos. Países como Chile e Rússia estão dentre o rol de países cujas universidades muito recentemente passaram a buscar a UFRJ como parceira.

A tramitação e instrução processual dos acordos acadêmicos internacionais na UFRJ é regulada pela Resolução 01/92 (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 1992). Em termos gerais, o documento estabelece que as parcerias motivadas nas unidades acadêmicas e decanias sejam apreciadas pelos conselhos das respectivas instâncias e remetidos ao setor técnico e jurídico competentes para apreciação final do Conselho Superior Executivo da Universidade. Qualquer professor ou servidor de uma unidade acadêmica da UFRJ pode propor um acordo acadêmico, cabendo a avaliação técnica ao setor de Acordos Acadêmicos Internacionais da DRI (apoiado pela Procuradoria Federal e pela Agência de Inovação da UFRJ) e a avaliação de ordem de mérito/conveniência acadêmica às congregações das unidades e aos conselhos de centro. Uma vez aprovada em todas as instâncias internas, e considerada como tecnicamente apropriada pela DRI, a proposta de acordo é submetida à apreciação do Conselho Superior de Coordenação Executiva (CSCE). Se aprovado no CSCE, o acordo segue para a assinatura do reitor da UFRJ, única autoridade credenciada para firmar acordos acadêmicos internacionais em nome da UFRJ ou de qualquer uma de suas unidades acadêmicas.

Essas informações ressaltam a natureza técnica do trabalho desenvolvido pelo setor de Acordos Acadêmicos Internacionais, que conta com a assessoria jurídica da Procuradoria Federal. Além disso, designa a avaliação de mérito e oportunidade aos órgãos colegiados das instâncias que materializarão as atividades previstas nos acordos.

Ressaltamos que a aproximação do Setor de Acordos com a Procuradoria Federal promoveu importantes avanços na compreensão e tramitação dos processos administrativos para a celebração de Acordos Internacionais. Como marco, destacamos a emissão do Parecer Referencial n. 01/2016 que orienta a celebração dos instrumentos de cooperação internacional, e aplica-se para outros casos semelhantes sem necessidade de tramitação individualizada para a Procuradoria Federal, garantindo maior celeridade e total atenção ao Direito Administrativo Público e aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência que devem estar contidos em tais atos administrativos. A emissão do parecer referencial foi uma importante conquista em termos de gestão dos acordos: anteriormente, toda proposta de acordo precisava ser apreciada pela Procuradoria Federal, que exige de 30 a 60 dias úteis para elaborar um parecer. Com o parecer referencial, somente passaram a ser submetidas à Procuradoria propostas de acordos que envolvem repasses financeiros, geração de patentes ou diretrizes outras não contempladas pelo Parecer Referencial. A maioria das propostas não se insere nesses casos; assim sendo, para a maior parte das propostas de acordos, a emissão do parecer referencial significou um processo mais rápido até a assinatura do acordo.

Outro aspecto a ser destacado na tratativa dos acordos acadêmicos pela administração pública são os esforços, iniciados por diferentes agentes públicos, sobretudo das administrações mais recentes, para informatizar e dinamizar a gestão dos processos administrativos na universidade. Nesse sentido, apresenta-se como um desafio aperfeiçoar o sistema de Gestão Integrada dos Acordos (SIG + 2.0) a fim de modernizar e facilitar os processos de geração e revisão dos documentos para a devida instrução processual. Assim, observa-se a necessidade de integração do setor com os setores de produção de ferramentas de gestão ainda mais eficazes, visando estabelecer um canal fluido de assessoramento entre a DRI e as

diferentes unidades acadêmicas que demandam orientações sobre os Acordos Acadêmicos.

O já referido Plano de Desenvolvimento Institucional da UFRJ inclusive concebe o lançamento de um sistema integrado de Gestão de Mobilidade e Acordos Internacionais como um objetivo a ser perseguido no curto prazo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2018, p. 166). O sistema eletrônico atualmente utilizado pelo Setor de Acordos Acadêmicos representou uma importante ferramenta de gestão. E, ressalta-se, foi desenvolvido autonomamente pelo antigo chefe do setor, Paulo Henrique Schau Guerra, sem subsídios da UFRJ ou de qualquer outra instituição, pública ou privada. O software trouxe ganhos significativos para o setor, permitindo a criação de um banco de dados interno e facilitando a criação de documentos essenciais às atribuições do setor, inclusive minutas de acordos. Além disso, o software dispõe de um *workflow* que controla as atividades de cada servidor e os notifica quando da aproximação dos prazos previstos para a execução das tarefas. No entanto, o SIG+ 2.0 não possibilita uma interface com o setor de Mobilidade da DRI. A ideia é construir um software integrado entre os Setores de Acordos e Mobilidade, revolucionando a gestão interna da DRI e informatizando a maior parte dos procedimentos administrativos relativos à proposição de acordos acadêmicos internacionais e à implementação de programas de mobilidade.

Infere-se, desde logo, que a Diretoria de Relações Internacionais, através mais particularmente do Setor de Acordos Acadêmicos Internacionais, tem assumido importância central para a internacionalização da UFRJ. A gestão de acordos e sua avaliação pelo corpo técnico da DRI permite que a universidade possa despender ações internacionais plenamente congruentes com seus objetivos e princípios estatutários. Nesse sentido, avalia-se que a recente criação da DRI e a subsequente estruturação interna que se desmembrou na criação de um setor especificamente dedicado aos acordos

acadêmicos tem dotado a Universidade Federal do Rio de Janeiro de melhores subsídios para estruturar sua internacionalização, de modo não apenas a fortalecer-se enquanto instituição de excelência, mas como uma universidade pública, gratuita e autônoma, cuja razão social está diretamente relacionada à provisão de soluções e melhorias para todo um corpo coletivo.

ESTRATÉGIAS DE INTERNACIONALIZAÇÃO: O PAPEL DOS PROJETOS INTERNACIONAIS NA UFRJ

O programa Erasmus, acrônimo em inglês para European Region Action Scheme for the Mobility of University Students, lançado pela primeira vez em 1987, é um programa co-financiado pela Comissão Europeia, que oferece bolsas de estudos para a comunidade docente, discente e técnica-administrativa de universidades no mundo inteiro para que eles possam ter uma experiência no exterior, desenvolvendo suas habilidades acadêmicas e/ou profissionais. Inicialmente voltado para as universidades europeias, o programa se estendeu e hoje abrange diversos países de diferentes continentes, incluindo o Brasil e a América Latina como um todo. De acordo com o Conselho da União Europeia (2017), “around 90% of European Universities are involved in this scheme, which offers students a broad spectrum of courses and study programmes to choose from.”³

Além de ser uma das estratégias utilizadas pelas Universidades brasileiras para a internacionalização das suas Universidades, o programa Erasmus também possui um caráter social muito importante, pois é um instrumento para promoção da inclusão de grupos vulneráveis na Educação, colocando-os em condições de paridade econômica através do mérito acadêmico e empoderando-os para

3 EUROPEAN COUNCIL. Celebrating 30 years of the Erasmus Programme. 2017. Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/library/library-blog/posts/celebrating-30-years-of-the-erasmus-programme/>>. Acesso em 19 maio 2019.

que participem mais ativamente na sociedade. Este empoderamento, por exemplo, está previsto no art. 165 do Tratado de Lisboa (2008), “incentivar o desenvolvimento do intercâmbio de jovens e animadores socioeducativos e estimular a participação dos jovens na vida democrática da Europa”.

O multilinguismo é outra característica importante do projeto e fortalece a união por meio da diversidade cultural e acadêmica entre os atores. Um dos objetivos da União Europeia (UE) é de que todos os cidadãos tenham a oportunidade de aprender, desde novos, pelo menos duas línguas estrangeiras e o programa Erasmus proporciona a concretização deste objetivo.

Em 2017, o programa Erasmus celebrou 30 anos de existência com diversos casos de sucesso. A nova versão do programa Erasmus foi lançada em janeiro de 2014 denominada Erasmus+ para cobrir o período de 2014-2020, com o principal objetivo de contribuir para promover ações nas áreas de Educação, Formação, Juventude e Esporte, além de ajudar a enfrentar problemas socioeconômicos pelo qual alguns países do mundo estão passando.

Dentre as diversas ações desse programa, destacam-se três: a Ação-chave 1, que visa apoiar a mobilidade nos setores da Educação, Formação e Juventude, bem como trazer benefícios a longo prazo aos participantes do projeto e às organizações parceiras; a Ação-chave 2, que permite que organizações de diferentes países do mundo trabalhem em conjunto, desenvolvam e compartilhem as melhores práticas entre si para as áreas previamente listadas; e por fim, a Ação-chave 3, que concede recursos financeiros para estimular ações para o desenvolvimento e implementação de políticas inovadoras, o debate e a troca de conhecimentos nos domínios citados acima.

É preciso ressaltar que, no início, o principal objetivo do programa Erasmus era com a questão da mobilidade internacional dos estudantes entre as Universidades europeias. Com o passar dos anos, o programa foi ganhando corpo e ampliando seu escopo de

atuação, possuindo não só projetos de International Credit Mobility (ICM), como também projetos de Capacity Building (CBHE), com o principal objetivo de desenvolver algumas habilidades profissionais e acadêmicas para aqueles que atuam diretamente na internacionalização das suas Instituições de Ensino Superior.

Atualmente, a Diretoria de Relações Internacionais da UFRJ tem gerido alguns projetos do programa Erasmus+ que beneficiam não só estudantes de graduação, mestrado e doutorado, como também docentes e técnico-administrativos. Neste momento são precisamente 03 projetos ICM, 02 destes com Universidades francesas: Université Côte d'Azur e Université de Bordeaux; e 01 projeto com uma Universidade alemã, a Freie Universität de Berlin. Além disso, possui participação ativa também em projetos de Capacity Building, que são projetos de cooperação transnacional baseados em associações multilaterais, um com a Universidade de Guadalajara chamado Riesal e outro com a Universidade do Porto denominado RecMat - Recognition Matters. Abordaremos cada um desses projetos de CBHE de forma detalhada a seguir.

O projeto Riesal, acrônimo em espanhol para Rede Regional para o fomento da Internacionalização da Educação Superior na América Latina e Caribe deu-se início no final de 2016 com *kick-off meeting* (reunião de lançamento do projeto) em março de 2017. O diferencial deste projeto na UFRJ foi que, ao contrário dos outros projetos de International Credit Mobility (ICM) gerenciados pela UFRJ para mobilidade acadêmica internacional, o foco deste projeto dava-se na questão de Capacity Building, ou seja, na construção das capacidades de recursos humanos que atuam direta ou indiretamente com a questão da internacionalização nas Universidades latinoamericanas. Fazem parte deste consórcio 10 universidades latinoamericanas, 4 universidades europeias e 3 associações de universidades.

Trata-se do primeiro projeto deste teor na Universidade Federal do Rio de Janeiro, e tem a participação de uma outra Universidade Pública Brasileira, a Universidade Estadual Paulista “Júlio

de Mesquita Filho” (UNESP), ambas como sócias-beneficiárias, termo que significa que são parceiras diretas do projeto. Esta é a primeira vez que temos uma Universidade Latinoamericana como coordenadora geral de um projeto do programa Erasmus, a Universidade de Guadalajara, no México, diferentemente dos projetos ICM, coordenadas por Universidades europeias. Isto já mostra o avanço e a importância que o programa Erasmus ganhou durante sua atuação na Educação Superior nos últimos anos, bem como uma descentralização, ainda que incipiente, das coordenações do programa em outros continentes.

Ao longo desses 3 anos de projeto, foram realizadas diversas linhas de ação, como a elaboração dos estudos monográficos, o primeiro deles de tema: “A dimensão internacional da Educação Superior da América Latina e Caribe” que procurou identificar as características mais relevantes dos processos de internacionalização e cooperação internacional na região da América Latina e Caribe (ALC), avaliar o desenvolvimento desses processos em termo regional, bem como formular recomendações sobre políticas e ações de internacionalização sob medida para as instituições de Ensino Superior na região. Já no segundo estudo monográfico, abordou-se o tema “Boas práticas de internacionalização universitária na América Latina e Caribe, com o principal objetivo de que fosse identificada as melhores práticas do processo de internacionalização de Ensino Superior desta região, bem como sua difusão. Foram analisados estudos de casos, bem como realizadas entrevistas, questionários, visitas de campo e videoconferências para a coleta de dados.

Por fim, no que diz respeito a informes e estudos, o projeto está em vias de lançar um guia de fundamentos para a gestão da internacionalização. Cada capítulo terá a contribuição de países parceiros do projeto, assim como de algumas associações de universidades, a exemplo da ASCUN (Associação Colombiana de Universidades), da FAUBAI (Associação Brasileira de Educação Internacional) e da AUGM (Associação de Universidades Grupo Montevideo).

Também foi elaborado pelo projeto um programa de formação denominado *Perfeccionamiento en gestión de la internacionalización en la Educación Superior* (acrônimo em espanhol PEGIES), um curso online com carga horária de 108 horas (18 semanas) sobre formação de internacionalização universitária dividido em grupos de 4 módulos: Estratégias de Internacionalização, Gestão de projetos de cooperação universitária para o desenvolvimento, Gestão de projetos internacionais, e Universidade Empreendedora e Inovadora. Devido ao grande interesse e demanda pelo curso, foi realizada uma segunda edição para atender aos anseios da comunidade acadêmica da América Latina e Caribe que lida ou que possui um grande interesse com a estratégia de internacionalização das suas Universidades.

Além disso, o projeto ofereceu também um curso intensivo presencial para os dirigentes de Instituições de Ensino Superior da América Latina e Caribe, boa parte para incluir aqueles que não puderam participar ou não tiveram tempo para seguir um curso online extensivo de temática bastante semelhante, diferindo apenas no formato condensado dos módulos. Outro aspecto interessante do projeto foi o desenvolvimento de um congresso acadêmico chamado “Capacidades y sinergias para la internacionalización en América Latina y el Caribe”, para tratar de temas de internacionalização da Educação Superior com a participação governamental de alguns países representando a região, bem como a organização de webinários por todas as universidades latino-americanas participantes do projeto Riesal. Ao todo foram promovidos 10 webinários sobre a internacionalização das IES latinoamericanas, cada um com uma abordagem temática distinta, e 7 webinários sobre boas práticas, ainda em vias de conclusão, que podem ser permanentemente acessadas pela plataforma *Youtube*. O repertório sobre internacionalização universitária na ALC obtido durante o desenvolvimento do projeto é de valor inestimável para a comunidade acadêmica e para todos aqueles que possuem um grande interesse sobre o tema.

O projeto RecMat é um outro projeto de Capacity Building no qual a UFRJ é universidade parceira. Fazem parte deste projeto 5 universidades latinoamericanas, 4 universidades europeias, 2 associações de universidades latinoamericanas e 1 rede europeia de universidades. Uma das motivações para a propositura deste projeto foi a resistência por parte dos professores com relação ao reconhecimento de créditos obtidos no exterior, o que impunha barreiras à mobilidade acadêmica e até mesmo a novas oportunidades de financiamento e cooperação para o desenvolvimento advindas de países europeus para países latinoamericanos.

Em setembro de 2016 foi realizado um estudo apresentado durante conferência promovida pela Associação Brasileira de Educação Internacional (FAUBAI) que confirmou a resistência em torno de 70% em relação ao reconhecimento de créditos (AMARAL; COSTA, 2016). A partir deste resultado, os parceiros concluíram que a maior resistência era a docente, devido aos diferentes conteúdos programáticos, cursos, nomenclaturas e programas. Os números eram assustadores: a incompatibilidade dos cursos/programas chegava a 19%, a resistência dos professores a 29% e de coordenadores de cursos/programas a 52%. Isso fazia com que os estudantes optassem por fazer mais disciplinas eletivas no exterior do que as disciplinas obrigatórias, atrasando em um ano a conclusão do curso por conta de reflexos da mobilidade acadêmica. Além disso, outra prática bastante comum e insatisfatória era a equivalência sem classificação nas Instituições de Ensino Superior da América Latina, gerando um impacto bastante negativo na média das notas.

Um dos objetivos centrais deste projeto inovador é de procurar mecanismos para a redução das barreiras à mobilidade acadêmica internacional relacionadas ao processo de reconhecimento acadêmico de créditos obtidos no exterior, além de facilitar o intercâmbio estudantil entre Europa e América Latina, bem como capacitar as instituições latinoamericanas para a implementação de um processo de reconhecimento acadêmico mais justo e igualitário. Para que

isto seja efetivamente alcançado, é preciso que se conscientize a comunidade acadêmica sobre a importância de um reconhecimento acadêmico completo, por meio da eliminação dos preconceitos com a internacionalização universitária, estimulando a transferência e a conversão justa de créditos, eliminando-se qualquer tipo de resistência quanto ao reconhecimento, bem como fazendo um trabalho *peer-to-peer*, saindo da esfera dos escritórios de Relações Internacionais e indo em direção à comunidade acadêmica, ressaltando os benefícios do reconhecimento pleno de créditos, bem como da internacionalização.

Para um processo de reconhecimento completo, faz-se necessário envolver as equipes tanto acadêmicas das Universidades parceiras, quanto das de Tecnologia de Informação, para que ambos possam encontrar a melhor solução para a implementação e harmonização dos processos de reconhecimento acadêmico entre os países da América Latina e a Europa. Não há que se falar em internacionalização universitária sem o reconhecimento acadêmico. Ao reconhecer os estudos realizados por um estudante, reconhece-se também a qualidade de ensino da IES parceira, e esta colaboração ajuda a promover ainda mais a mobilidade internacional de estudantes e staff, o estabelecimento de atividades conjuntas e a partilha de objetivos em comum, como missão e valores institucionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do texto, buscou-se apontar a internacionalização como um ativo a ser utilizado em benefício da universidade e das comunidades, acadêmicas e externas. Destacou-se o quanto a formação de um órgão especialmente dedicado à operacionalização na UFRJ, a Diretoria de Relações Internacionais, contribuiu para o incremento das ações internacionais desenvolvidas pela universidade. Considera-se que a UFRJ nunca esteve tão internacionalizada nos dias de hoje. Isso se deve não apenas ao fato de as circuntân-

cias conjunturais favorecerem a internacionalização; foi preciso também que a universidade, internamente, optasse por perseguir ações internacionais, e dedicasse parte de seu corpo funcional a esta tarefa. A UFRJ escolheu internacionalizar-se e, com isso, vem operacionalizando uma série de mudanças administrativas orientadas à promoção de ações internacionais, além de difundir, internamente, a cultura da internacionalização.

Concluiu-se que a celebração de acordos acadêmicos internacionais é condição *sine qua non* à internacionalização como um bem público. Estabeleceu-se que os regramentos e procedimentos que circunscrevem a instrução processual dos acordos até a sua assinatura, longe de serem meramente componentes de ordem burocrática, buscam o alinhamento das parceiras internacionais aos preceitos do Direito Público. Representam, com isso, uma tentativa de trazer a cooperação para o domínio público, revestindo-a dos requisitos necessários à publicização dos resultados da cooperação.

Argumentou-se ainda que diversos programas internacionais dos quais a UFRJ participa já evidenciam nítidos esforços no sentido de tornar a internacionalização um projeto a serviço da universidade e de seus valores edificantes, tendo inclusive resultados em termos de participação e inclusão social. Notadamente, projetos como Erasmus+ e Riesel demonstram não apenas que a UFRJ vem cada vez mais se aproximando de parceiros internacionais, mas que busca converter essa aproximação em ganhos acadêmicos, epistêmicos e sociais.

Reconhece-se e valorizam-se todos os esforços empreendidos pela DRI ao longo desses três anos de sua existência enquanto primeiro órgão da UFRJ destinado exclusivamente à implementação de ações internacionais. Não obstante, reconhecem-se que esforços ainda são necessários tendo em vista não somente a internacionalização da UFRJ, mas a internacionalização como um vetor de desenvolvimento social. Acredita-se que a cultura de internacionalização na UFRJ é ainda bastante incipiente. É preciso não

apenas que a DRI operacionalize ações internacionais, mas que a internacionalização, como um valor, se irradie pela UFRJ e por suas unidades acadêmicas. Na prática, constata-se que algumas unidades são mais participativas em termos de ações internacionais, enquanto outras permanecem inertes e deixam de explorar a internacionalização como um instrumento de aperfeiçoamento.

Para que logre internacionalizar-se em função do interesse público, é primordial que a UFRJ debata cada vez mais a internacionalização e discuta o seu papel enquanto promotora do bem comum ao qual a universidade atende. Nesse sentido, destaca-se que, para além da discussão sobre a internacionalização em órgãos colegiados, é preciso que haja um engajamento de toda a comunidade acadêmica nessa discussão. Pensar criticamente a internacionalização é fundamental para que a universidade tenha condições de aproveitá-la devidamente. Ressalta-se que a UFRJ possui um corpo de pesquisadores e estudantes de excelência, que podem ajudar a refletir sobre as ações internacionais da universidade e propor novos modelos de internacionalização. Cursos de graduação como Pedagogia e Relações Internacionais, por exemplo, podem e devem discutir a internacionalização, seja em laboratórios, grupos de pesquisa ou cadeiras específicas. Trazer esse conhecimento especializado pode em muito ajudar a ressignificar a internacionalização da UFRJ em novas bases, tornando-a um projeto a serviço do bem comum.

Verifica-se ainda que, embora a DRI tenha desempenhado função primordial para a internacionalização, fatores de ordem de pessoal/orçamentária têm constrangido significativamente seu escopo de atuação. Notadamente, a UFRJ ainda tem tido dificuldades em desempenhar um papel prospectivo em termos de parceiras internacionais. O Plano de Desenvolvimento Institucional da UFRJ inclusive menciona como um objetivo a ser alcançado a criação de uma seção, na DRI, destinada à prospecção de projetos internacionais (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO,

2018, p. 167). Atualmente, essa função é desempenhada ainda de forma difusa pelos setores de Relações Internacionais e Acordos Acadêmicos, sem uma linha de continuidade bem definida. Por falta de recursos e pessoal, a UFRJ ainda permanece como uma instituição em grande medida reativa à internacionalização, sendo mais procurada por potenciais parceiros do que procurando por parcerias frutíferas.

Por fim, destaca-se que o cenário que se avizinha, caracterizado por cortes e contingenciamentos orçamentários, certamente impactará sobre as ações internacionais da UFRJ. Nesse cenário, é fundamental que a universidade reafirme o valor da internacionalização e persiga soluções alternativas, a fim de refrear possíveis retrocessos. Pode-se citar como soluções internas de baixo custo o estímulo à irradiação do conhecimento adquirido por servidores em treinamento no exterior, ministrando cursos internos a outros servidores, por exemplo. Fato é que, com os avanços tecnológicos, é possível beneficiar-se da internacionalização sem obrigatoriedade de mover-se a um outro país. Acima de tudo, a internacionalização é um valor, um ativo que pode ou não ser convertido em benefícios, e seu desenvolvimento como tal depende em grande medida de como os principais agentes da universidade pensam sobre a internacionalização e que ações tomam com vistas a irradiá-la. A priori, precisa haver uma sensibilização generalizada sobre a importância da internacionalização, não só para a UFRJ, como para todas as comunidades que dialogam com a universidade. A partir dessa mudança intelectual, os avanços virão, malgrado as adversidades.

REFERÊNCIAS

AKKARI, A.; SANTIAGO, M. L'internationalisation des universités dans un contexte de crise. *Revista Espaço Pedagógico*, v. 24, n. 1, Maio 2017. Disponível em: <<http://seer.upf.br/index.php/rep/article/view/6995>>. Acesso em: 5 Nov. 2019

AMARAL, V.; COSTA, B. Babel Workshop on Academic Recognition between Europe and Latin America: Old problems, new solutions. Apresentação oral. Fortaleza, 2016.

BARTELL, Marvin. Internationalization of universities: A university culture-based framework. *Higher Education*, v.45,n.1, Jan. 2003. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1023%2FA%3A1021225514599#Bib1>>. Acesso em: 5 Nov. 2019

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria Geral Federal. *Parecer N° 15/2013*. Brasília: EAGU, de 26 de fevereiro de 2013. Disponível em: <<file:///C:/Users/Jeziel/Downloads/1325-Texto%20do%20artigo-2993-1-10-20170719.pdf>> Acesso em: 5 Nov. 2019

_____. Advocacia-Geral da União. Procuradoria Geral Federal. *Parecer n° 00001/2016*. Disponível em: <http://files.ufgd.edu.br/arquivos/arquivos/78/SECAO-ACOMPANHAMENTO-CONVENIOS/parecer_n_000012016CPCVPGFAGU.pdf> Acesso em: 5 Nov. 2019

_____. Advocacia-Geral da União. *Parecer PVP n° 118/2015*. processo n° 23079. 028400/2014-85, 2015. Documento digitalizado disponível em Banco de dados interno do setor de acordos acadêmicos internacionais.

_____. *Lei n° 8.666, de 21 de Junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em 19 Maio 2019.

CASTELLS, M. A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura. In.: CASTELLS, M. *A Sociedade em Rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CELEBRATING 30 years of the Erasmus Programme. *In*: European Council Council of the European Union, 2017. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/library/library-blog/posts/celebrating-30-years-of-the-erasmus-programme/>. Acesso em: 18 Maio 2019.

CONTEL, Fábio Betioli; LIMA, Manolita Correia. Aspectos da internacionalização do ensino superior: origem e destino dos estudantes estrangeiros no mundo atual. *Internext*, p. 167-193, jan. 2008. Disponível em: <<http://internext.espm.br/internext/article/view/54>>. Acesso em: 05 nov. 2019

DUARTE, R.; LIMA JÚNIOR, A.; BATISTA, R. O processo de internacionalização das instituições de ensino superior: o caso das Pontifícias Universidades Católicas de Minas Gerais e do Paraná. *Economia e Gestão*, v. 7, n. 14, 2007. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/economiaegestao/article/view/20>>. Acesso em: 05 nov. 2019.

EUROPEAN COUNCIL. Celebrating 30 years of the Erasmus Programme. 2017. Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/library/library-blog/posts/celebrating-30-years-of-the-erasmus-programme/>>. Acesso em 19 maio 2019.

LISBOA. Comissão de assuntos europeus da Assembléia da República. *Tratado de Lisboa* :Versão Consolidada. Lisboa: Assembleia da República, 2008. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado_Versao_Consolidada.pdf>. Acesso em: 6 Nov 2019.

MENDES, F. *A Internacionalização do Ensino Superior: Uma análise da estrutura e processos organizacionais da Assessoria de Relações Internacionais em uma Universidade*. Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2012.

Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/71348/000872790.pdf?sequence=1>>.

Acesso em 19 Maio 2019.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Leticia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto int.*, Rio de Janeiro , v. 35, n. 1, p. 11-41, Jun 2013 . Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cint/v35n1/a01v35n1.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2019.

MIRANDA, José Alberto Antunes de; STALLIVIERI, Luciane. Para uma política pública de internacionalização para o ensino superior no Brasil. *Avaliação (Campinas)*, Sorocaba , v. 22, n. 3, p. 589-613, Dez. 2017 . Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aval/v22n3/1982-5765-aval-22-03-00589.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2019.

NASCIMENTO, M. *A internacionalização do ensino superior e a formação inicial de professores: um estudo do Programa Licenciaturas Internacionais na UFRN (2010 - 2013)*. 2017. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/24569/1/MariaEmanueleMacedoDoNascimento DISSERT.pdf>> . Acesso em: 05 nov. 2019.

NYE, J.; KEOHANE, R. *Power and interdependence*. 2. ed. New York: Harper Collin, 1989.

ORIGINS of the Erasmus programme – interview with Hywel Ceri Jones. In: Erasmus Plus. Disponível em: <https://www.erasmusplus.org.uk/blog/origins-of-the-erasmus-programme-%E2%80%93-interview-with-hywel-ceri-jones>. Acesso em: 18 Maio 2019.

PROJETO Riesal. In: Erasmus plus riesal. Disponível em: <http://erasmusplusriesal.org/>. Acesso em: 05 nov. 2019.

PROJETO Rec-Mat! In:Rec-Mat. Disponível em: <https://rec-mat.up.pt/>. Acesso em: 18 Maio 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. *Boletim UFRJ*. Portaria nº 2130, de 08 de Março de 2016. Disponível em: <http://siarq.ufrj.br/images/bufrj/2016/9-2016_extraordinrio_2a_parte.pdf>. Acesso em: 20 Maio 2019

_____. *Plano de desenvolvimento institucional 2012 a 2023*: informações institucionais. Rio de Janeiro: UFRJ, 2018.

Disponível em: <<https://ufrj.br/sites/default/files/documentos/2018/07/pdi-ufrj-2018-proposta.pdf>>. Acesso em: 06 nov. 2019.

_____. *Estatuto da UFRJ*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2019.

Disponível em: <<https://ufrj.br/estatuto-da-ufrj>>. Acesso em: 06 nov. 2019.

_____. *Boletim UFRJ*, n. 36, 08 de outubro de 1992. Disponível em: <http://siarq.ufrj.br/index.php/boletim-ufrj/>. Acesso em 19 maio 2019.

SCOZ, E. Educação superior como bem público: perspectivas para o centenário da Reforma de Córdoba . *Revista Internacional de Educação Superior*, v. 5, dez. 2018. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/riesup/article/view/8653615>> . Acesso em: 05 nov. 2019.

TRATADO de Lisboa: versão consolidada do tratado sobre o funcionamento da União Europeia. In.: Parlamento Europeu, n. 115, 2008. Disponível em: http://www.idesporto.pt/ficheiros/file/Tratado_Lisboa_desporto_165.pdf Acesso em: 05 nov. 2019.

A CADEIA PRODUTIVA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL E A DEFESA DA EDUCAÇÃO COMO DIREITO

Marco Aurelio Nunes de Barros

INTRODUÇÃO

Mesmo sendo visível a atuação de diferentes mecanismos de financeirização da educação superior no Brasil, através de *Transnational Higher Education Services* (TNHES), da presença de corporações educacionais estrangeiras¹, da realização de *Initial Public Offering* (IPOs)² e de dupla listagem de empresas brasileiras de educação³; do papel dos fundos internacionais e de venture capital nas estruturas de capital e gestão de empresas brasileiras de educação e da interferência de organismos multilaterais como a *International Finance Corporation* (IFC)⁴ na formulação e financiamento de políticas educacionais públicas e privadas no Brasil, a análise da educação superior no Brasil, como um sistema econômico, ainda é um tema pouco explorado pelos educadores.

O estudo da Educação Superior como uma atividade na qual circulam bens e serviços é marcado por vários desafios e interdições, alguns de natureza prática tais como as dificuldades de acesso

1 Por exemplo: Laureate International, Whitney Internacional University System, Corinthian Colleges, Apollo Education Group, Career Education Corporation, Education Management Corporation e Adtalem Global Education.

2 Initial Public Offering – Oferta Inicial Pública de Ações.

3 A dupla listagem é quando uma empresa opera em mercados de capitais de países diferentes: Estácio Participações e Kroton Educacional atuam nos mercados americano e europeu. Para um aprofundamento da discussão, ver Queiroz (2015).

4 Organismo privado do Banco Mundial.

às informações primárias produzidas por empresas ou entidades de direito privado e outras, de natureza filosófica e metodológica, pois eventualmente se considera que o desenvolvimento desse tipo de estudo reforça discursos favoráveis ao avanço das estratégias neoliberais sobre os direitos educacionais, pois a lógica desse tipo de pesquisa seria inerentemente articulada a um pensamento “gerencialista” e conservador. Um imenso engano.

Entretanto, parece-nos que enfrentar esses desafios é um dos caminhos mais proveitosos para que se compreenda as transformações recentes que educação superior vivenciou no Brasil nos últimos anos, num contexto onde o direito à educação luta para não ser subjugado aos interesses comerciais, corporativos e financeiros (COSTA, 2015). Dessa forma, compreender a lógica concreta das estruturas desse sistema econômico parece ser urgente àqueles que desejam dar eficácia à luta pelos direitos educacionais como um bem público.

Este artigo pretende contribuir com esse debate discutindo um de seus aspectos: o da cadeia de valor da educação superior, a partir da análise de estudos internacionais e do desenvolvimento de um modelo para a realidade brasileira. Para tanto, assume-se como dois pressupostos: a) a educação é uma atividade humana estruturada em um setor econômico claramente identificável, independentemente de ser também um bem público e um direito social subjetivo; b) as atividades econômicas são essencialmente, atividades humanas que interconectam diferentes atores, insumos e capitais e cuja compreensão demanda uma análise sistêmica dessas interações.

O artigo está dividido em três seções, além da introdução e das considerações finais: na primeira busca-se familiarizar o leitor do campo da educação com elementos da teoria econômica que permitem a aproximação entre os campos da economia e da educação, na segunda são apresentados alguns estudos internacionais sobre a temática das cadeias da educação superior e na terceira parte se desenvolve a análise que permite desenhar um modelo para o estudo da cadeia de valor da educação superior no Brasil.

UM POUCO DE TEORIA ECONÔMICA PARA EDUCADORES

Para compreender o contexto teórico do qual emerge as noções de cadeia de valor (e de cadeia produtiva) é necessário reconhecer o surgimento do pensamento sistêmico em administração e economia a partir da primeira metade do século XX. Em especial devem ser considerados: 1) o contexto histórico e o conjunto de inovações técnicas e sociais surgidas nas décadas de 1930 a 1950; 2) O surgimento das teorias de encadeamento, desenvolvidas a partir da década de 1960 com os seus desdobramentos nos estudos das cadeias de valor; e 3) As mudanças estruturais da economia a partir das décadas de 1980 e 1990.

Dentre as heranças do século XX para o pensamento gerencial, político e econômico destacam-se a incorporação da perspectiva da complexidade; a teoria geral dos sistemas e o uso corrente de elementos como incerteza, contingência e risco para compreensão das realidades no mundo contemporâneo, incluindo as relações de produção e os sistemas e métodos produtivos. As formas organizacionais, os métodos de gerenciamento e de gestão foram se tornando mais complexos em suas estruturas, processos, atores e dinâmicas, o que modificou os métodos de análise econômica e de políticas para compreender as novas realidades e permitir formas de atuação assertivas sobre elas. A noção de sistema ganhou destaque nesse contexto nas mais variadas ciências.

Um sistema é um arranjo significativo de interações entre os diferentes elementos e o meio externo em que esteja envolvido e atuante. Essas interações são as bases para a compreensão de conceitos, entidades e relações complexas. Além disso, desses arranjos surgem efeitos multiplicadores sobre o resultado das interações que superam a simples soma de cada um dos elementos envolvidos e não se limitam ao interior do sistema, afetando o ambiente externo. A ideia de sistema contribui para análise de situações complexas e não lineares.

Porém, a racionalidade e o pensamento derivado do iluminismo minimizaram a ideia de sistema, reduzindo-a a um cartesianismo simplista ou à formulação de equações com múltiplas variáveis em modelos fechados que permitissem o cálculo de derivadas e integrais ou na criação de modelos estatísticos comportamentais, como os da teoria dos jogos e os da “lógica *Fuzzy*”. A segunda metade da década de 1960, contudo, marca o surgimento de variadas perspectivas teóricas e metodológicas que buscam revisar ou mesmo superar esse cartesianismo e no campo da economia, se pode listar o desenvolvimento de uma perspectiva inovadora: na teoria dos efeitos de encadeamento para frente e para trás⁵, desenvolvida pelo economista alemão Albert Otto Hirschman (1915, 2012).

Hirschman confrontou a formulação neoclássica de que há um papel inevitavelmente subordinado para as sociedades atrasadas nas suas relações econômicas globais e defendeu não haver razões impeditivas para que a industrialização fosse o elemento central das estratégias de desenvolvimento dessas nações, especialmente pelos efeitos multiplicadores, em cadeia, que a indústria produz tanto como demandante de insumos, quanto como ofertante de produtos acabados ou que sirvam de insumos para outras indústrias⁶.

Argumentando sobre o pensamento desse autor, (Abramo, 2014) destaca:

[...] o setor industrial, em virtude de sua capacidade de demandar insumos e fornecer produtos de e para outros setores da economia, tem o poder de dinamizar a economia como um todo. [...], a agricultura em geral caracteriza-se pela escassez de efeitos em cadeia. Em princípio, as atividades econômicas voltadas à produção primária excluem qualquer grau considerável de cadeia retrospectiva e, mesmo seus efeitos prospectivos

5 Ver Sorj, Cardoso e Font (2008).

6 Essa concepção se confronta com as que se baseavam naquelas que destacavam como essencial para a economia do desenvolvimento, o conceito de vantagens comparativas e argumentavam que essas economias nacionais teriam mais ganhos alocativos em produtos primários e, assim, a industrialização seria uma espécie de luxo desnecessário.

podem ser considerados fracos, uma vez que grande parte da produção agrícola se destina diretamente ao consumo ou à exportação. Assim, em razão de sua falta de estímulo direto para a instituição de novas atividades através dos efeitos em cadeia, a superioridade da indústria sobre a agricultura seria esmagadora. (ABRAMO, 2014, p. 127/8)

Para além de sua importância para as teorias de desenvolvimento, a teoria do encadeamento, possibilitou, a partir da década de 1980, a evolução do campo de estudo das cadeias produtivas, pois a produção de riqueza numa atividade econômica não é o resultado da atuação isolada dessa ou daquela empresa, mas há um corpo de relacionamentos entre diferentes setores que afetam a cada atividade particular e aos múltiplos elementos que formam o agregado econômico numa economia nacional e internacional, ou seja as atividades econômicas acontecem encadeando-se umas às outras.

Para que se entenda as bases dos estudos da cadeia da educação superior é necessário, ainda, destacar que o contexto do século XX vai também experimentar, a partir da década de 1980, uma transformação estrutural da economia, com a ascensão da importância dos serviços na distribuição da ocupação, da produção de riqueza no mundo e o novo lugar que passaram a ocupar o conhecimento e a informação nas economias globais.

Um modelo teórico que demonstra essas mudanças no tempo é o de Clark-Fisher (Figura 1). Note-se a ascensão do setor terciário e o surgimento e rápida expansão do setor quaternário, nas últimas décadas do século XX. O quaternário é aquele setor diretamente relacionado à economia do conhecimento e da informação.

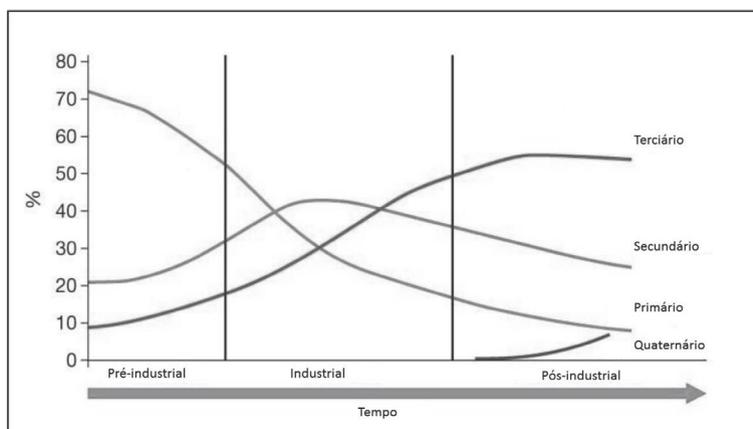


Figura 1- Ocupação da mão de obra, por setores econômicos, modelo de Clark e Fisher. Fonte: www.geocoops.com.

Os estudos sobre cadeias produtivas possuem mais trabalhos e mais conhecimento acumulado sobre os setores industrial e agrícola, mas desde a década de 1980 os estudos sobre cadeias de serviços vêm se ampliando e reorganizando as diferentes perspectivas e abordagens, principalmente como efeito das mudanças na organização dos processos produtivos, com a ampliação da importância econômica das atividades terciárias, sobre a ocupação e a renda nos diferentes países. A figura 2 apresenta a linha do tempo dos estudos sobre cadeias de valor.

Para (BRITTO; HAGUENAUER, 2000, p. 2) uma cadeia de valor é “um conjunto de etapas consecutivas pelas quais passam e vão sendo transformados e transferidos os diversos insumos.” Esse conceito permite inúmeras abordagens analíticas para o estudo das cadeias produtivas e de valor: a identificação de suas estruturas, os mecanismos de coordenação, as etapas de transformação e as articulações entre os diversos participantes e ou os diferentes graus de especialização que as constituem.

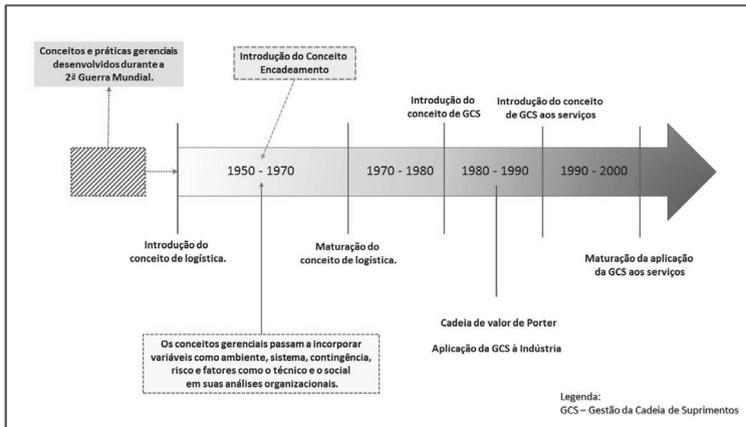


Figura 2 - Evolução dos estudos sobre cadeias de valor. Fonte: Elaborado pelo autor

A formulação mais difundida para o conceito de cadeia de valor é a desenvolvida pelo professor Michael Porter (1941-), figura 3, na qual a noção de encadeamento é incorporada e internalizada e serve de base para os processos de definição de estratégias competitivas das empresas num modelo abstrato que se aplica a diferentes formatos de empresas:

Toda empresa é uma reunião de atividades que são executadas para projetar, produzir, comercializar, entregar e sustentar seu produto. Todas estas atividades podem ser representadas, fazendo-se uso de uma cadeia de valor. (PORTER, 1985, p. 33)



Figura 3 - Cadeia de Valor - modelo de Porter. Fonte: (PORTER, 1985. p.85)

Após a década de 1990, o modelo de Porter passou a ser criticado e vários de seus aspectos teóricos e contextuais foram questionados e duas abordagens se fortaleceram: a de que a cadeia interconecta fornecedores e clientes em múltiplas direções e a gestão integrada desses fluxos de suprimentos é questão determinante na cadeia de valor. Sobre isso (SHANK; GOVINDARAJAN, 1997, p. 66) destacam que:

Uma empresa pode aumentar sua lucratividade não apenas compreendendo sua cadeia de valor – do projeto à distribuição – mas também compreendendo como as atividades de valor da empresa encaixam-se nas cadeias de valor dos fornecedores e clientes. [...]. A estrutura da cadeia de valor destaca como os produtos de uma empresa se encaixam na cadeia de valor do comprador; sob esta estrutura, fica logo aparente que porcentagem os custos do produto da empresa representam nos custos totais do comprador. Estas informações podem ser muito úteis para encorajar a empresa e o comprador a trabalharem juntos em atividades de redução de custos.

A segunda abordagem é a que defende que a amplitude geográfica das cadeias deve ser o tema central dos estudos sobre produção de valor, na medida em que, cada vez mais, produtos, força de trabalho e serviços são desenvolvidos, oferecidos e comercializados em um cenário global e, portanto, atravessam os arranjos locais, regionais e nacionais. No primeiro caso foram fortalecidos os estudos da denominada cadeia de suprimentos e no segundo, os das cadeias globais de valor.

Há dois pontos em comum nessas perspectivas: a importância da gestão das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) e o desenvolvimento de sistemas de governança que desempenham um papel regulador⁷, pela criação e regras e aplicação de sanções aos participantes nos diferentes elos no nível supranacional. Sobre esse poder (KAPLINSK; MORRIS, 2000, p.33) destacam:

The exercising of sanctions is key to the function of governance in value chains. The ultimate negative sanction is whether a particular party is included or excluded in the production network and has access to final markets. But there may be intermediate forms of negative sanctions as well, such as limiting the role which particular producers play in the chain, or imposing cost penalties for non-conformance. Not all sanctions are negative, of course, and there may be various forms of reward which governors may mete out.

Nesse cenário, a formação de redes interconectadas de empresas em escala planetária e o papel que as TICs desempenham, tornam o espaço territorial de atuação das empresas quase uma abstração, ou uma condição onde o espaço e o tempo foram comprimidos.

7 Esse papel regulador do sistema de governança das cadeias de valor pode ser identificado nas exigências formais de adoção de padrões estabelecidos por organismos privados multinacionais como as normas da ISO – International Standard Organization para gestão de processos e organizações ou da ITIL - Information Technology Infrastructure Library e da PMI - Project Management Institute, que acabam por modificar as legislações nacionais como foi o caso da normas de contabilidade no Brasil que foram ajustadas para os padrões de relatórios da IFRS - International Financial Reporting Standards da IASB.

(HARVEY, 1998). Essa perspectiva possibilitou um enfoque de análise e de gerenciamento das cadeias de valor em escala global, as Cadeias Globais de Valor.

Dado o crescimento da representatividade do setor de serviços na economia mundial, os estudos sobre o gerenciamento da cadeia de valor e da cadeia de suprimentos foram se incrementando, em especial cresceram os estudos sobre serviços financeiros, logísticos e de marketing, mas desde a década de 1990, já surgem os primeiros estudos da cadeia de valor da educação superior. Alinhado a isso não se pode deixar de considerar que o surgimento desses estudos da cadeia de valor da educação superior se relaciona à expansão mundial dos sistemas de educação superior⁸.

Uma medida da intensidade desse fenômeno está nos dados divulgados pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO) em 2014 da estimativa feita pela consultoria GSV Advisors e pelo Bank of America Merrill Lynch, segundo a qual, o valor do mercado global da educação superior superou os 5,6 trilhões de dólares em 2013 e nesse mesmo relatório se previu que em 2017, a educação superior alcançaria o valor de 7,8 trilhões, um aumento de 39,2% em quatro anos.

OS MODELOS DE ANÁLISE DA CADEIA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

Os estudos sobre cadeias de valor da educação superior buscam identificar os fluxos de produção de valor, analisando os relacionamentos entre diferentes atividades e agentes ao longo de um processo produtivo da educação superior. Nessa parte do artigo serão apresentados os principais modelos existentes na literatura internacional sobre a cadeia de valor da educação superior, buscando fazer o confronto entre o modelo apresentado e os aspec-

8 Um outro fator que pode ter incrementado a visibilidade econômica da educação superior no ambiente de negócios foi o reconhecimento formal da educação como um serviço com as mudanças no Acordo Geral de Tarifas e Comércio da OMC, desde 1994.

tos que nele se aproximam ou se afastam da realidade do Sistema Federal de Educação Superior⁹.

A figura 4 apresenta uma linha do tempo da evolução dos estudos sobre cadeias da educação superior desde os trabalhos pioneiros de Reavill (1998) e Sirvanci (1996). Esse campo de estudos, inicialmente aparece em esforços de pesquisa na Ásia, África e Oceania e mais recentemente em trabalhos sobre a América Latina, como aos de Jimenez e Salinas (2011), Jimenez, Umanzor e Arrazola (2011), Costa (2015) e Barros (2018 e 2018a).

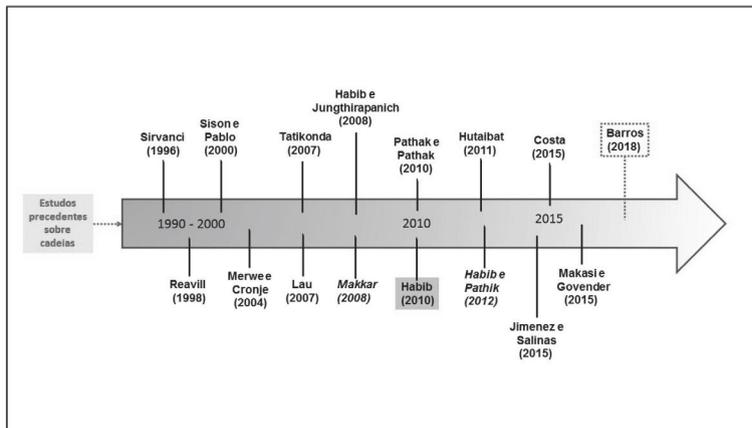


Figura 4 - Linha do tempo dos Estudos sobre Cadeias de Valor da Educação Superior. Fonte: Elaborado pelo autor.

Sirvanci (1996) em seu trabalho identificou relações e fluxos no funcionamento de instituições de educação superior; assim as instituições de educação secundária seriam fornecedores dos insumos para o processo produtivo das IES: os estudantes. Reavill (1998) ao refletir sobre a gestão da qualidade de um sistema educacional, desenvolveu um modelo que identifica atores interessados

9 O Sistema Federal de Educação Superior está definido na Constituição da República Federativa do Brasil e dele constam as IES públicas e privadas, pois é a União é quem possui as competências legais para regular o sistema em todo o território nacional e é ela quem credencia para o funcionamento as instituições privadas.

que se “beneficiam da” ou “contribuem para” a organização de uma educação superior com qualidade. Apesar de não tratarem de cadeia produtiva, os autores identificaram fluxos e a criação de valor em seus trabalhos.

Somente a partir dos anos 2000 é que começaram a surgir estudos sobre a cadeia de valor da educação superior. Makasi e Govender (2015) num estudo sobre a educação superior no Zimbábue identificaram três modelos de cadeias de valor para educação superior: O modelo de Sison e Pablo (Figura 5), o de Hutaibat (Figura 6) e o de Merwe e Cronje (Figura 7) cujas análises auxiliam na reflexão sobre as especificidades da cadeia brasileira.

O modelo Sison e Pablo agrupa em três tipos as atividades das instituições de educação superior (IES) e identifica processos gerenciais necessários às atividades educacionais institucionalizadas, destacando o papel de dois atores: o professor, como agente central dos processos da instituição educacional e o diretor de assuntos externos, como mediador com a sociedade. Compete ao primeiro, ter o protagonismo das ações e serviços oferecidos e desenvolvidos para a comunidade e ao segundo integrar comunidade educacional com sociedade em geral.

Tipologia de atividades	Objetivos
Pré-educacional	Recrutamento ou captação de alunos e matrícula na Instituição.
Educacionais	Elaboração de programas de ensino, Desenvolvimento do ensino em si, pesquisa, desenvolvimento profissional e prestação de serviços comunitários (extensão);
Pós-educacionais	Conclusão do curso e apoio ao ingresso no campo de atividades profissionais ou na pós-graduação

Quadro 1 - Tipologias de atividades de Sison e Pablo.

O docente é ator principal das atividades centrais do processo de geração de valor no modelo de Sison e Pablo, o que inclui o treinamento em pesquisa, o desenvolvimento dos estudantes, a modelagem do processo de ensino e o design educacional adotado.

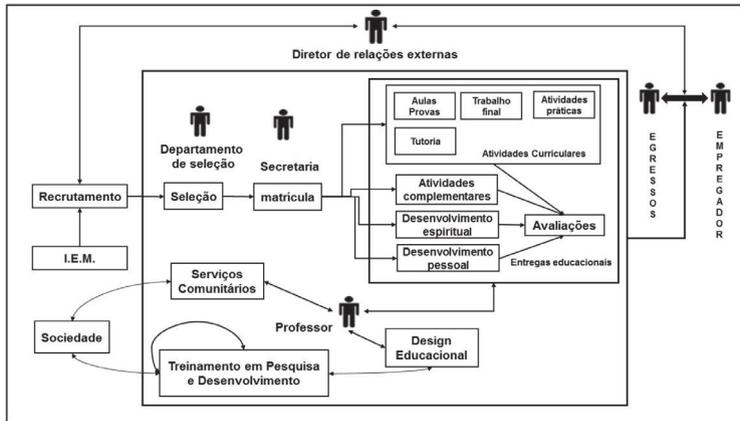


Figura 5 - Cadeia de valor da educação superior proposta por Sison e Pablo.

O diretor de assuntos externos é relevante em duas frentes principais de relacionamento entre a instituição educacional e a sociedade: captar novos alunos e intermediar a colocação dos alunos em oportunidades de estágio e emprego ou a pós-graduação, na articulação de mecanismos de acompanhamento de egressos. O diretor de assuntos externos é o elo principal entre os processos internos da instituição e outras organizações que compõem o setor econômico onde está inscrita a IES.

Os modelos de Hutaibat e de Merwe e Cronje, são adaptações do modelo de Porter (1985) para as organizações de educação superior. O modelo de cadeia de valor da Educação Superior de Khaleb Hutaibat, (figura 6) identifica as atividades primárias e as de apoio e cria um modelo bastante útil para uma análise abstrata das relações de valor nos sistemas universitários em geral. O modelo tem na figura do professor o foco das atividades

centrais na geração de valor: o gerenciamento das pesquisas e o gerenciamento do ensino.

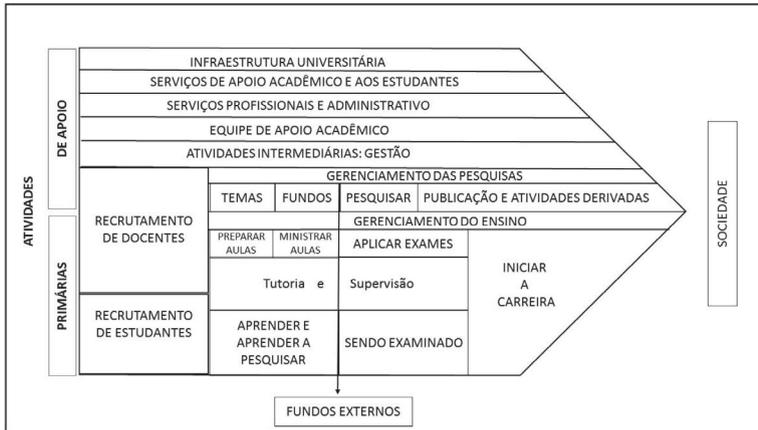


Figura 6- Cadeia de valor da educação superior proposta por Hutaibat.

Comparado com a realidade brasileira, o modelo proposto por Hutaibat, se aproxima ao caso de IES brasileiras que fazem do recrutamento de docentes altamente qualificados um componente de sua estratégia de atuação ou de negócio. Primeiramente há instituições que atuam em nichos e cobram mensalidades mais altas e a captação de grandes talentos é parte da estratégia de marketing da instituição, mas no setor público, essa captação também é importante para o desenvolvimento de pesquisas.

Algumas IES, por outro lado, restringem-se à gestão de um “estoque” de professores titulados, visando apenas a obtenção da nota mínima de qualidade do INEP. Como o modelo de regulação pontua a titulação e o regime de trabalho tanto na composição dos conceitos nas avaliações das condições da oferta, quanto no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), a gerência da composição do quadro de docentes nos limites de pontuação que lhes isentem da supervisão *in loco* é o objetivo único dessas IES.

Merwe e Cronje (2004) criaram um modelo de cadeia de valor no qual as atividades compõem o fluxo de desenvolvimento de um curso, ou seja, concepção, planejamento, oferta e entrega de cursos são as centrais da geração de valor. Dessa maneira, o ensino seria o núcleo da geração de valor nas instituições de educação superior (figura 7).

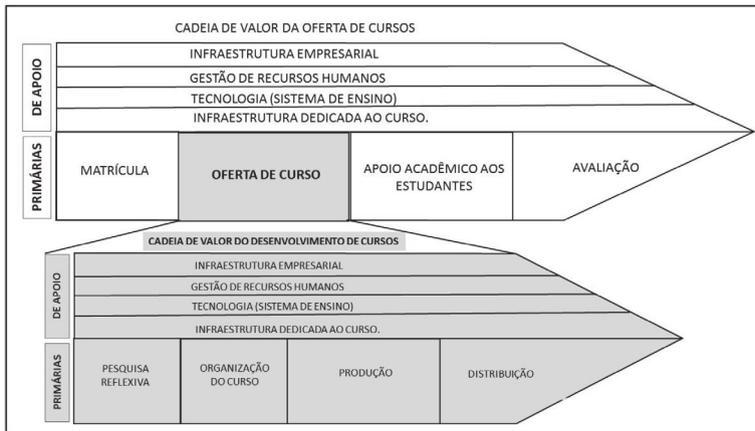


Figura 7 - Cadeia de valor da educação superior proposta por Merwe e Cronje.

Uma inovação importante do modelo é que ao evidenciar o desenvolvimento dos cursos, o trabalho cotidiano do docente passa a ser o eixo das atividades de valor na cadeia da educação superior proposta pelos autores. O core business de uma IES é oferecer cursos, porém nem sempre as análises articulam adequadamente o papel que a gestão dos cursos desempenha na produção de valor nessas organizações. A falha desse modelo é que a pesquisa e extensão não aparecem como elementos geradores de valor, o que limita seu escopo às instituições não-universitárias.

Entretanto, esse desenho de cadeia de valor parece se ajustar, em certa medida, à configuração da maioria das instituições de ensino superior em atuação no país que são Faculdades e Centros Universitários. Nessas IES, a atividade de pesquisa tende a ser periférica

e não sistemática. Segundo Barros (2018) das 2407 instituições de ensino em atividade no Brasil, apenas 16,2% possuem atividades regulares de pesquisa. A organização do ensino é um elemento chave para compreender essa cadeia de valor da educação. Merwe e Cronje (2004) possibilitam uma análise nessa perspectiva.

O mais elaborado e citado modelo de análise das cadeias da educação superior é o desenvolvido por Habib e Jungthirapanich denominado Gerenciamento Integrado da Cadeia de Suprimento da Educação Terciária (ITESCM, na sigla em inglês), apresentado na figura 8.

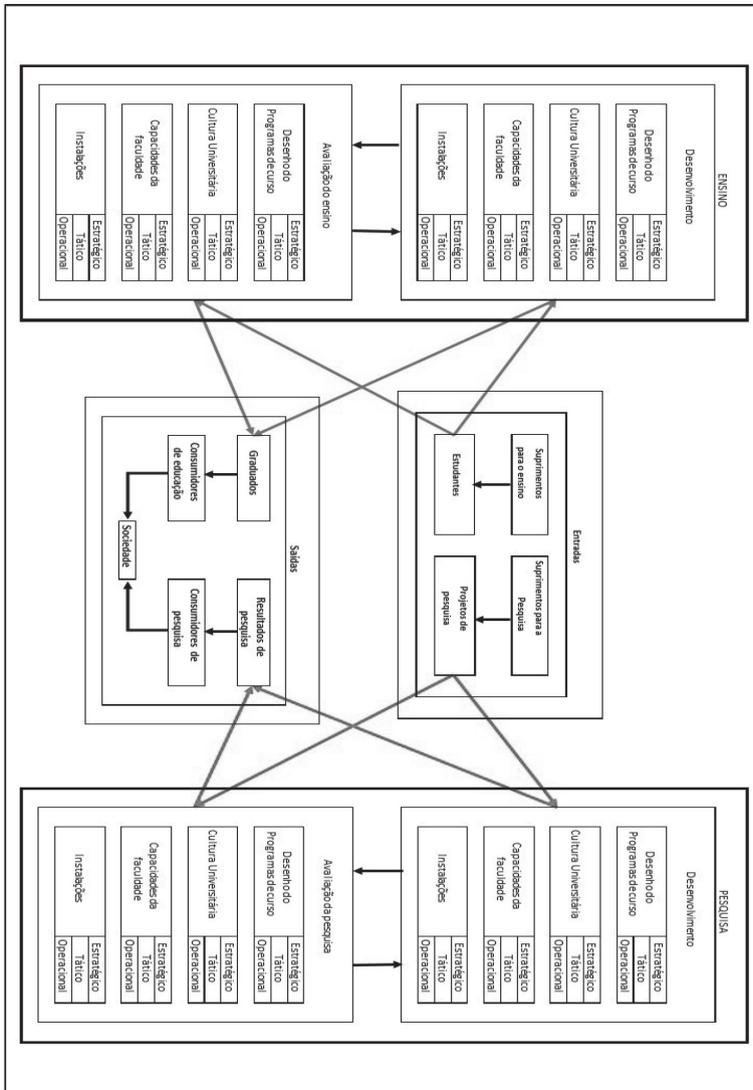


Figura 8 - Modelo ITESCM

Esse modelo de cadeia procura identificar os elos da gestão dos suprimentos de organizações universitárias e dessa forma se articula às críticas e desdobramentos posteriores ao trabalho de Porter e

possibilita a construção de modelos empíricos para estimação de fatores para cada um dos elos da cadeia em casos concretos.

Por esse modelo, os egressos do sistema de educação superior (graduados e pós-graduados) e os resultados das pesquisas são os bens resultantes do “processo produtivo” da educação superior que atendem as demandas da sociedade na forma de oportunidades de trabalho para profissionais altamente qualificados e de aplicações para os resultados das pesquisas.

Nesse modelo, o processo produtivo depende das relações entre os programas estabelecidos e em desenvolvimento, da cultura universitária, das capacidades das unidades de ensino e da qualidade dos serviços e instalações oferecidas aos estudantes e docentes. Todos os componentes estão articulados nos diferentes níveis gerenciais (o estratégico, o tático e o operacional) e são submetidos ao permanente processo de avaliação e reconfiguração.

Finalmente, o último modelo analítico é o de Dorri, Yarmohammadian e Nadi (2012) que articula mecanismos que estão no modelo de Merwe e Cronje (2004) e de Hutaibat (2011), numa perspectiva integradora presente nos modelos propostos por Habib (2010).

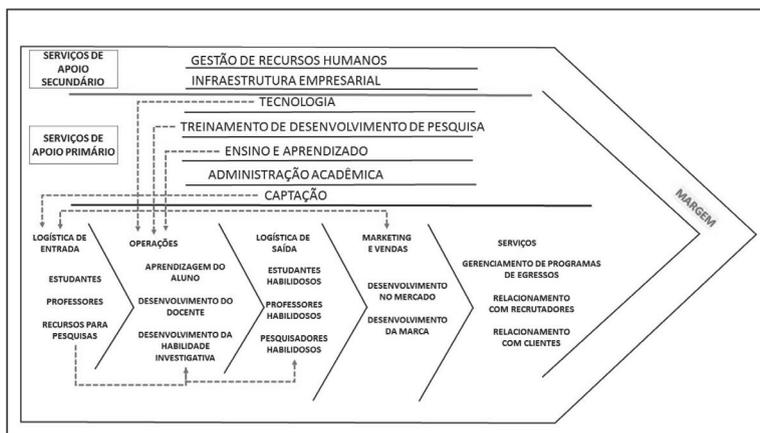


Figura 9 - Cadeia de valor da Educação Superior de Dorri, Yarmohammadian e Nadi.

Na cadeia de valor da educação superior elaborada por Dorri, Yarmohammadianb e Nadi (2012) há uma clara definição de como a articulação entre pesquisa e ensino constitui-se numa atividade primária da cadeia. O modelo (figura 9) separa as atividades de apoio entre as que são voltadas para a garantia do funcionamento organizacional e as que garantem a realização do ensino e da pesquisa que constituem os serviços de apoio primário.

Como pesquisa e ensino constituem o núcleo de atividades primárias, entende-se que ambas estão integradas e, como se pode perceber no modelo, o núcleo principal das atividades primárias é composto das atividades realizadas por alunos, professores e pesquisadores que estão em linha com o desenvolvimento da marca e do mercado do negócio educacional. São esses atores (e suas ações) que constroem os relacionamentos com o ambiente externo: os recrutadores, os clientes, os egressos e os serviços que podem ser prestados pela organização universitária. O modelo (figura 9), ainda incorpora um elemento que é pouco desenvolvido nas IES brasileiras: os programas de gerenciamento de relações com os egressos ou como conhecido no exterior os Alumni Programs.

O modelo de Dorri, Yarmohammadian e Nadi (2012) coloca o ensino em articulação com a pesquisa como atividade primária que ocupa posição central na cadeia. No setor privado a atividade de ensino em geral, e a de ensino de graduação em particular, compõem a principal fonte de receitas e não as pesquisas, mesmo em IES caracterizadas pela “vocação para a pesquisa” como as “universidades de grife” norte-americanas¹⁰ como Harvard e Columbia que possuem gigantescas dotações para a pesquisa e desenvolvimento, mas é a oferta de curso sua fonte principal de receitas¹¹.

10 O mesmo pode ser dito, guardadas as proporções, para as instituições brasileiras privadas de nicho como a Fundação Getúlio Vargas (FGV) ou INSPER.

11 Fontes: Harvard University - Financial report - Fiscal Year 2017. p.14 e The Trustees of Columbia University in the City of New York. Consolidated Balance Sheets At June 30, 2017 and 2016. p. 3.

A CADEIA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Os modelos internacionais anteriores descreveram cadeias de valor da educação superior em realidades institucionais, organizacionais e educacionais diferentes da brasileira e, por isso, apesar de servirem de base teórica e empírica para a elaboração de um modelo brasileiro, não podem ser simplesmente transpostos, sem uma análise crítica das aproximações possíveis.

Um provável approach que relacione, descreva e analise aspectos principais que caracterizam o caso brasileiro deve considerar duas dimensões: uma que leve em conta o papel dos agentes interessados e intervenientes na governança do sistema de educação superior e o papel dessa governança na formação do valor e uma outra dimensão que considere os aspectos que singularizam o caso brasileiro que são a significativa presença de organizações privadas voltadas ao lucro¹² e a complexa missão tripartida da universidade no Brasil: pesquisa, ensino e extensão.

Considerando a primeira dimensão, foram identificados quatro grupos de stakeholders da educação superior no Brasil que por sua atuação afetam a geração de valor dessa cadeia (Figura 10):

1. Os agentes reguladores;
2. Os fornecedores de produtos e serviços para o Ensino, a Pesquisa e a Extensão;
3. Os agentes do mercado financeiro nacional e internacional;
4. Os diferentes atores da sociedade civil organizada;

12 Apenas a Filipinas, além do Brasil, possui em seu sistema de educação superior presença relevante de instituições voltadas ao lucro, de modo geral as organizações privadas de educação, na maioria dos países, são instituições sem fins lucrativos.

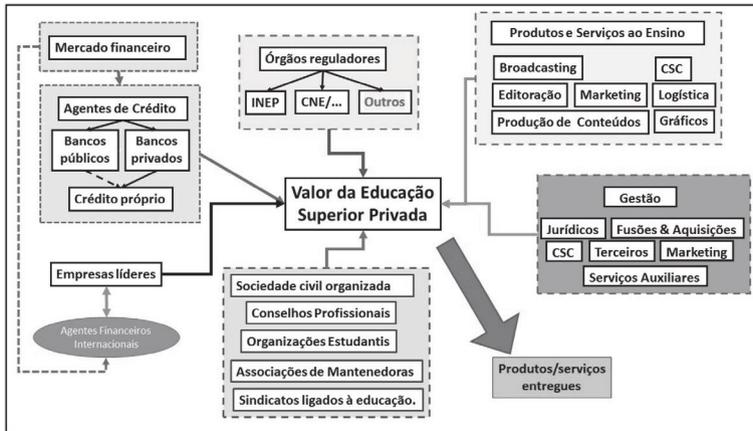


Figura 10 - Principais Stakeholders da Cadeia de Valor da Educação Superior no Brasileira.

Os agentes reguladores podem ser divididos em dois grupos: agentes intrínsecos, ou seja, aqueles ligados diretamente à estrutura do Ministério da Educação, com destaque para o INEP e para o Conselho Nacional de Educação – CNE; e os agente extrínsecos - órgãos e agências de outras áreas do governo que interferem direta e indiretamente na regulação do setor de educação superior, podendo impor restrições ou limites na forma de operação dos cursos e das instituições, no controle da concorrência entre as empresas e na atuação econômica do setor, dessa forma, o desenho da cadeia da educação vai assumir uma configuração final que é resultante das ações desses dois grupos distintos de agentes reguladores e não apenas da atuação do MEC. Alguns exemplos dessa regulação indireta são: 1) as decisões do Conselho Administrativo de Direito Econômico do Ministério da Justiça – CADE que regulam o ambiente de concorrência entre grupos como Estacio, Kroton e Laureates; 2) Os efeitos de mudanças nas regras de administração de serviços de atenção hospitalar e de financiamento da saúde que afetam a organização de atividades de mentoria e estágio para alunos da área de saúde; 3) a produção de legislação infraconstitucional pelo Congresso Nacional.

[..] aguarda na Câmara dos Deputados um projeto de lei que “proíbe o capital estrangeiro nas Instituições Educacionais Brasileiras” (PL 2138/2003). Essa proposta tramita, em conjunto, com o Projeto de Lei 7040/10 que define a proibição da compra de faculdades e universidades brasileiras por grupos estrangeiros, sendo possível apenas uma participação acionária de 10% associadamente ao capital nacional (PL 7040/2010). (BRITTO, 2018 p.81)

O segundo grupo stakeholders é o de fornecedores de produtos e serviços ao ensino, pesquisa e extensão. Esse grupo é formado por uma complexa teia de empresas e organizações dos mais diferentes segmentos, desde serviços de comunicação por satélite até empresas de importação de insumos e equipamentos para laboratórios. Há sobreposição e interconexão com outras cadeias produtivas como a do livro e da indústria cultural.

O terceiro grupo é o dos agentes financeiros, o que inclui fundos de investimentos, em especial os fundos internacionais e os de *private equity*. Só como exemplo, as atas dos conselhos de administração e as assembleias de acionistas registraram entre 2008 e 2012 que 106 fundos ou administradoras de fundos tiveram participação relevante na composição do capital das principais organizações privadas de educação superior no Brasil (Kroton Educacional S.A. e Estácio Participações S.A).

O último grupo de stakeholders é o mais diversificado, inclui desde os conselhos de fiscalização do exercício profissional, com destaque para os Conselhos Federais de Medicina e de Psicologia e a Ordem dos Advogados do Brasil. Essas organizações, por força de lobbies têm interferido nos processos de regulação, inclusive opinando em pareceres sobre a criação de cursos, além de realizarem acreditação indireta da qualidade da educação oferecida pelas IES com a aplicação de provas de proficiência profissional. Sobre as formas de atuação dos conselhos profissionais (ANDRADE, 2018) relata:

As Universidades, em especial, as privadas, por diversas vezes, são interferidas em sua gestão, inclusive didática e pedagógica, por Conselhos Profissionais, que exigem dessas Instituições: relação de alunos em estágios, relação de formandos e de seus dados pessoais, exigência de inscrição de seus docentes nos quadros da classe profissional, exigência de dados e informações para avaliação dos cursos e, surpreendentemente, até orientações sobre diretrizes curriculares do curso, projetos pedagógicos, dentre outras formas de interferências. Muitas dessas interferências são expedidas por meio de ofícios e requisições encaminhadas às Universidades e, até mesmo, por normas e deliberações desses Conselhos.

Na análise da formação da cadeia de valor da educação superior ainda é importante considerar: 1) O poder concorrencial vantajoso das empresas líderes; 2) Os processos de acelerada profissionalização e padronização da gestão das IES; 3) A alavancagem financeira que tiveram as empresas líderes, em especial com ingresso de recursos de fundos internacionais e com a realização de seus IPOs.

A força concorrencial dessas empresas se manifesta na capacidade que possuem de influenciar os outros agentes que participam do ambiente de negócios, inclusive o setor público e na eficácia em gerar receitas para suas operações e investimentos com os ganhos de escala que possuem. O resultado disso foi que entre 2001 e 2012 dentro do próprio grupo de IES privadas, as de finalidade lucrativa foram as que mais cresceram em representatividade no setor partindo de 18,5%, em 2000 e alcançando 49,6 %, em 2012, o que significou um crescimento de 688,2% no período.

Tabela 1- Brasil - matrículas em instituições privadas, 2001 - 2012.

Ano	IES com fins lucrativos	IES sem fins lucrativos	Total IES Privadas
2000	324.578	1.433.058	1.757.636
2001	396.896	1.639.501	2.036.397
2002	506.360	1.873.483	2.379.843
2003	630.080	2.084.269	2.714.349
2004	725.637	2.226.688	2.952.325
2005	831.447	2.394.382	3.225.829
2006	936.486	2.499.041	3.435.527
2007	1.244.347	2.365.042	3.609.389
2008	1.396.862	2.382.583	3.779.445
2009	1.464.724	2.280.916	3.745.640
2010	1.599.228	2.388.196	3.987.424
2011	1.734.700	2.416.671	4.151.371
2012	2.558.445	2.601.821	5.160.266
Evolução (2000-2014)	688,2%	81,6%	193,6%
Representação setorial em 2000	18,5%	81,5%	100,0%
Representação setorial em 2012	49,6%	50,4%	100,0%

Fonte: CADE - Departamento de Estudos Econômicos.

O lançamento público de ações e a participação do capital estrangeiro, entre 2007 e 2012, foram fatores decisivos para consolidar o grupo de empresas líderes. A abertura de capital e a consequente captação de recursos em bolsa permitiram o aumento da capacidade de investimentos, agilizou os processos de padronização gerencial e administrativa e fortaleceu suas estratégias de crescimento que incluíram aceleradas fusões e aquisições. (Reis, 2017) Atualmente das 12 maiores empresas de educação superior brasileiras, 5 estão listadas em bolsa no Brasil, 3 são subsidiárias de empresas estrangeiras com papéis negociados em seus países de origem e apenas 4 delas são instituições universitárias que atuam como empresas limitadas.

Sguizardi (2015, 870) destaca o impacto dos IPOs das empresas brasileiras sobre a concorrência entre IES privadas que fez com que, no período de uma década, dois terços das instituições comunitárias e confessionais desaparecessem do mercado de educação superior:

Esta situação, de abertura do mercado para as IES privadas em 1997 (Decretos 2.207 e 2.306) e o IPO das quatro primeiras empresas educacionais a fazê-lo (Kroton, Estácio, Anhanguera e

SEB – Sistema Educacional Brasileiro ou Colégio Osvaldo Cruz, Dom Bosco e Pueri Domus), em 2007, constituiu-se muito provavelmente no principal fator de sua acelerada expansão e, ao mesmo tempo, de desaparecimento, nos últimos 10 a 15 anos, de 2/3 das IES comunitárias ou confessionais e respectivas matrículas.

Entre 2001 e 2012 foi analisado pelo CADE um total de 50 atos de concentração de mercado no segmento de serviços de educação superior no Brasil. Parece que em certa medida, a expansão e o movimento de consolidação dos grupos se alinham à internacionalização e “finaceirização” da educação superior no Brasil, pois é sintomático que os primeiros e mais impactantes atos analisados pelo CADE envolvam grupos americanos: Apollo Education Group e Laureates Intertational Universities.

A segunda dimensão que se deve considerar para compreender a cadeia de valor da educação superior no Brasil é que modelo universitário do país se institucionaliza sobre o discurso da convergência de três funções distintas que são consideradas indissociáveis do conceito de universidade no Brasil desde a década de 1930 e que foram constitucionalizados como princípios fundamentais do sistema de educação superior do nacional a partir de 1988: a pesquisa, o ensino e a extensão.

O princípio da indissociabilidade entre pesquisa, ensino e extensão é a base de uma concepção de padrão unitário de qualidade da educação superior que expressa a articulação desejada entre sociedade e produção de conhecimento para a promoção de uma vida coletiva progressista e socialmente referenciada. Para (Maciel, 2010):

O princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão reflete um conceito de qualidade do trabalho acadêmico que favorece a aproximação entre universidade e sociedade, a autorreflexão crítica, a emancipação teórica e prática dos

estudantes e o significado social do trabalho acadêmico. A concretização deste princípio supõe a realização de projetos coletivos de trabalho que se referenciem na avaliação institucional, no planejamento das ações institucionais e na avaliação que leve em conta o interesse da maioria da sociedade. (MACIEL, 2010, p. 116)

A ideia de que a educação superior no Brasil seja, de fato, tripartida em três funções convergentes não é consensual no debate sobre as formas de classificação do sistema educacional brasileiro, porém ao menos teórica e empiricamente essas funções possuem papel na cadeia de valor das universidades. Ademais, as universidades são as instituições de educação superior mais representativas, tanto em número de alunos, quanto de curso e de resultados entregues à sociedade no caso brasileiro, dessa maneira, os parâmetros que a definem devem ser considerados na formulação do modelo da cadeia brasileira.

As atividades de extensão universitária acontecem e possuem regularidade nas IES brasileiras, ainda que sua operacionalização se articule ou se sobreponha, eventualmente, com a pesquisa e o ensino. Essas atividades interferem na cadeia de valor da educação superior no país. Por isso, no desenho de um modelo da cadeia da educação superior que expresse o caso brasileiro deve ser incorporado um novo componente aos modelos internacionais existentes de análise dessa cadeia: a extensão.

Uma descrição do modelo brasileiro que considere a representatividade da atividade de extensão em isonomia com as outras, é a da figura 11 que descreve os relacionamentos de entrada e de saída da cadeia de modo simétrico entre as três áreas da Educação Superior e que constitui o núcleo da geração de valor dessa cadeia.

Na análise da produção de valor da cadeia da educação superior, deve ser igualmente considerado que o sistema educacional brasileiro é predominantemente privado e focado no ensino, dessa forma ocupam papéis destacados as estratégias de gestão, de organização e oferta dos cursos, bem como dos mecanismos de gerenciamento

da base de alunos e do controle do trabalho docente, entendido por alguns operadores como um custo ofensivo às margens.

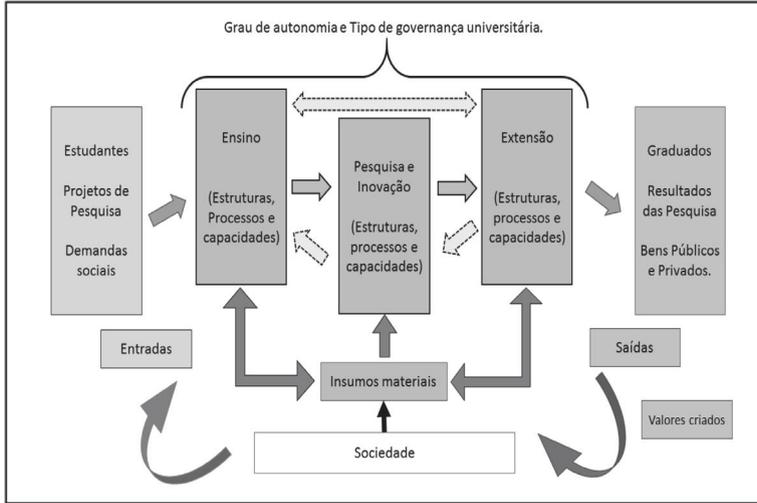


Figura 11- Núcleo da cadeia produtiva da educação superior no Brasil.

A figura 12 apresenta a articulação entre as duas dimensões da cadeia de educação superior no Brasil integrando-as e articulando os seus diferentes relacionamentos buscando, dessa maneira, apresentar o desenho integral da cadeia produtiva da educação superior no Brasil, onde aparecem em seu núcleo os relacionamentos entre as funções ensino, pesquisa e extensão que são os demandantes de insumos e produtores de valor e a partir desse núcleo se insere o conjunto de relações com outros setores que se encadeiam à educação superior para criar o valor nessa atividade econômica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Sistema Federal de Educação Superior no Brasil se transformou profundamente no passado recente, através de instrumentos e ações que favoreceram o protagonismo de empresas nessa reconfiguração. Esse movimento foi reforçado com o lançamento público de ações de

companhias como Anhanguera Educacional, Estácio Participações, Grupo SEB (Sistema Educacional Brasileiro) e Kroton Educacional, com o ingresso de capital estrangeiro e com investimentos diretos a partir de 2001 em instituições de educação superior no Brasil.

Sobre isso Barros (2018, p.124) aponta:

[...] entre 1995 e 2012, as políticas desenvolvidas pelo Ministério da Educação para educação superior e a sua regulação, através dos instrumentos de supervisão do MEC, apresentam uma continuidade que favoreceram a atuação da iniciativa privada, mesmo quando houve um importante apoio à expansão da rede pública federal, a partir de programas como o REUNI e da UAB.

Esse novo cenário permitiu que o modelo de gestão dos negócios educacionais no país ganhasse novos contornos, entretanto as pesquisas educacionais ainda investigam pouco os meandros desses processos. Apesar de a educação superior ocupar uma parte relevante nos debates sobre a economia dos serviços e a contribuição dos serviços de educação representarem importante parcela da economia de vários países, os estudos sobre educação superior, na perspectiva das cadeias produtivas, são ainda pouco presentes na literatura internacional e nacional.

Este capítulo procurou identificar os estudos pioneiros de pesquisadores asiáticos e africanos e os recentes trabalhos conduzidos por pesquisadores latino-americanos na busca de elaborar um modelo teórico que permita a compreensão da cadeia produtiva e de valor da educação superior no Brasil e apresentou ao debate um modelo para o caso brasileiro.

Um próximo passo no fortalecimento dessa abordagem metodológica sobre os estudos dos sistemas de educação superior é o desenvolvimento de testes empíricos que avaliem a pertinência do modelo, como forma de ajustar os pesos que cada um dos elos da cadeia de valor aqui identificados possui, o que poderá permitir novas aplicações e novas pesquisas sob um ângulo socioeconômico para a economia

da educação superior no Brasil, aprofundando a compreensão desse importante processo do desenvolvimento social econômico do país.

Para finalizar, cabe aqui uma provocação aos educadores: quais são os limites para a ação dos agentes econômicos na produção de lucro a partir de uma “mercadoria” que não possui um encapsulamento físico, cujas formas de entrega e distribuição não precisam igualmente de base física de realização, por exemplo, através da educação à distância, quando os principais agentes produtores não se interessam por compreender seu sistema de funcionamento?

É chegada a hora de educadores entenderem de economia e da lógica do setor privado para que a defesa da educação, como direito e bem público, aconteça de modo mais efetivo e consistente, ou seja, numa contra argumentação que refute não apenas os princípios e a matriz ideológica que sustenta os modelos geradores de exclusão, mas também demonstrem que a própria lógica econômica que sustenta a ação dos agentes privados é incoerente, irracional e no fim das contas, antieconômica e que é o trabalho docente a mola propulsora da geração de valor nessa cadeia produtiva.

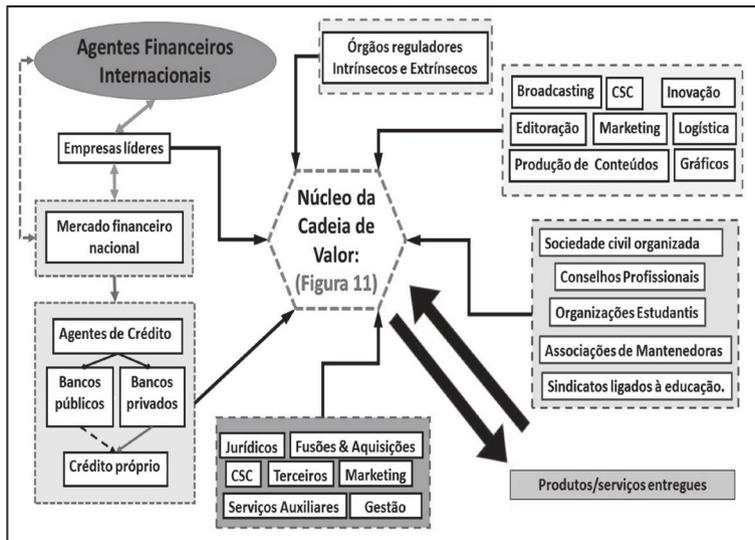


Figura 12 - Modelo da Cadeia Produtiva da Educação Superior no Brasil.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, T. G. D. S. *Universidades x conselhos profissionais: a interferência dos conselhos profissionais nas universidades, frente à autonomia universitária e à livre iniciativa, em caso de instituições particulares*. Rio Grande, RS: Âmbito Jurídico, 2018.
- BARROS, M. A. N. D. *Educação superior: um estudo da cadeia produtiva brasileira: 1995 - 2012*. 2018. Tese (Doutorado em Política Social) – Programa de Pós-Graduação em Política Social, Escola de Serviço Social, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2018
- BARROS, Marco A.N. de. Cadeia produtiva da educação superior no Brasil: elementos para desenho de um modelo analítico. In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, 16. 2018, Resende. *Anais [...]*. Resende, RJ: Faculdades Dom Bosco, 2018. Disponível em: <https://www.aedb.br/seget/artigos2018.php?pag=261>. Acesso em: 20 out. 2019
- BRITTO, L. C. *Modelos de negócio em educação a distância: um estudo de instituições de educação superior privadas no Brasil*. 2018. 242 p. Tese (Doutorado em Administração) - Programa de Pós-Graduação em Administração, Pró-Reitoria De Pós-Graduação E Pesquisa, Universidade Municipal De São Caetano Do Sul, São Caetano do Sul, 2018.
- BRITTO, J. N. P. ; HAGUENAUER, L. . Oportunidades de Investimentos na cadeia Petroquímica do Nordeste. In: Lia haguenaer; Victor Prochnick. (org.). Identificação de Cadeias Produtivas e Oportunidades Produtivas e Oportunidades de Investimento no Nordeste do Brasil. 334ed. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2000, v.34, p. 151-204.
- COSTA, Fábio Luciano Oliveira. *Financeirização do capital no ensino superior privado com fins lucrativos no Brasil: 2007 - 2012*. 2016. 367 p. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2015.

COSTA, P. R. D. et al. Mapeamento da cadeia produtiva do ensino superior e gestão de seus elos. *Latin American Journal for Business Management*, Taubaté, SP, v. 6 n.2, p. 190–215, jan. 2015.

DIAZ ABRAMO, Laura. *Economia brasileira em retrospectiva: análise da produtividade do trabalho pós-Plano Real*. 2014.

Dissertação (Mestrado) — Departamento de Economia, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

DORRI, M.; YARMOHAMMADIANB, M. H.; NADI, M. A. A review on value chain in higher education. *Procedia: Social and Behavioral Sciences*, Barcelona, v. 46, p. 3842-3846, fev. 2012.

HABIB, M. An empirical research of ITESCM (Integrated Tertiary Educational Supply Chain Management) Model. In: _____ (ed.). *Management and Services*. Londres: InTech Europe, 2010. Disponível em: <https://www.intechopen.com/books/management-and-services/an-empirical-research-of-itescm-integrated-tertiary-educational-supply-chain-management-model>. Acesso em: 20 out. 2019. DOI:10.5772/9950

HARVEY, D. *A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. 6. ed. São Paulo: Loyola, 1996.

HUTAIBAT, K. Value chain for strategic management accounting in higher education. *International Journal of Business and Management*, v. 6 n.11, p. 206-218. nov. 2011. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5539/ijbm.v6n11>, p. 206. Acesso em: 20 out. 2019.

JIMÉNEZ, C. H. O.; SALINAS, I. E. Demanda y oferta de educación superior: integración total de la cadena de valor y las cadenas de suministro. *Economía y Administración*, Tegucigalpa, v.2 - n. 1, 2011. ISSN 2222-2707.

JIMENEZ, C. H. O.; UMANZOR, J. Z.; ARRAZOLA, J. R. Value and supply chain in higher education: an interactive qualitative analysis of chain. In: 22ª REUNIÃO ANUAL DA SOCIEDADE DE

- GERENCIAMENTO DA PRODUÇÃO E OPERAÇÃO, 22, 2011, Reno, NV. *Proceedings* [...]. Reno, NV: [s.n.]. 2011. p. 51 - 94.
- KAPLINSKY, R.; MORRIS, M. *A handbook for value chain*. Brighton: Institute of Development Studies, 2000.
- MACIEL, A. D. S. *O princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão: um balanço do período 1988-2008*. 2010. Tese (Doutorado em Educação)-Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Metodista de Piracicaba. Piracicaba: 2010.
- MAKASI, A.; GOVENDER, K. Evaluating value chains in tertiary education: setting the developmental agenda for Africa. *European Journal of Business and Social Sciences*, v. 4, n. 2, p. 30 - 43, maio 2015. ISSN 2235 -767X. Disponível em: <http://www.ejbss.com/recent.aspx/>. Acesso em 20/11/2018.
- MERWE, A. V. D.; CRONJE, J. The educational value chain as a modelling tool in re-engineering efforts. In INTERNATIONAL SYMPOSIUM ON INFORMATION AND COMMUNICATION TECHNOLOGIES, 2004, Las Vegas,NV. *Proceedings* [of the 2004...] Las Vegas,NV: Las Vegas, 2004.
- PORTER, E. *Estratégia competitiva: instrumentos para análise da indústria e da concorrência*. Rio de Janeiro: Campus, 1985.
- QUEIROZ, L. D. M. *Efeitos da dupla listagem internacional: uma análise das empresas brasileiras emitentes de depositary receipts em tempos de crise financeira internacional*. 2015. 260 p. Tese (Doutorado)-Programa de Pós-Graduação em Administrações de Organizações, Departamento de Administração, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade São Paulo, Ribeirão Preto, 2015.
- REAVILL, L. R. Quality assessment, total quality management and the stakeholders in the UK higher education system. *Managing Service Quality: an international journal*, Londres, v. 8 - n. 1 -, p. 55 - 63, 1998. ISSN 0960-4529.

REIS, C. F. D. B. Efeitos de encadeamento e diversificação industrial comercial e produtiva: uma análise da Indonésia, Malásia e Tailândia entre 1980 e 2010. *Economia e Sociedade*, Campinas, SP, v. 25 n. 1, p. 51 – 85 jan./abr. 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1982-3533.2016v25n1art3>. Acesso em: 20 out. 2019.

REIS, E. A. D. Fusões e Aquisições do Ensino Superior Brasileiro: evidências da teoria do crescimento da firma. 2017. Tese (Doutorado em Administração e Turismo)-Universidade do Vale do Itajaí. Biguaçu, 2017. Disponível em <http://siaibib01/PDF/Edson%20Andrade%20dos%20Reis.pdf>. Acesso em 20 out.2019

SGUIZARDI, V. Educação superior no Brasil: democratização ou massificação mercantil? *Educação e Sociedade*, Campinas, SP, v. 36, n. 133, out./dez. 2015

SHANK, J. K.; GOVINDARAJAN, V. *A revolução dos custos: como reinventar e redefinir sua estratégia de custos para vencer em mercados crescentemente competitivos*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

SIRVANCI, M. Are students the true customers of higher education? *Quality progress*, Milwaukee, WI, v. 29, n. 10, p. 99 - 102, out 1996.

SISON, R.; PABLO, Z. C. Value chain framework and support system for wigher education. In: PHILIPPINE COMPUTING SCIENCE CONGRESS, 2000, Manila. *Proceedings of the [...]*. [S.l.]: PCSC, 2000. p. 1 - 6. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org>. Acesso em: 20 out. 2019.

SORJ, B.; CARDOSO, F. H.; FONT, M.(org.) *Economia e movimentos sociais na América Latina* Rio de Janeiro: CEPS, 2008. Disponível em: <https://archive.org/details/016CARDOSO-FONTSORJEconomiaEMovimentosSociaisNaAL>. Acesso em: 20 out. 2019

EDUCAÇÃO EM TEMPOS DE AUSTERIDADE

Rosário Mauritti
Maria do Carmo Botelho
Nuno Nunes
Daniela Craveiro

Este texto retoma e atualiza a análise publicada em 2015, no Observatório das Desigualdades.¹ Estávamos então numa fase de monitorização do pós-Programa de Assistência Económica e Financeira, no âmbito do qual, com a concordância do Governo de Portugal e como contrapartida ao auxílio internacional, entre maio de 2011 e junho de 2014, as instituições democráticas nacionais funcionaram num regime tutelado por uma tríade internacional – a “Troika”, formada pelo Fundo Monetário Internacional, o Banco Central Europeu e a Comissão Europeia.

Na altura, recolhemos um conjunto de dados junto de diversos organismos – que agora atualizamos – com o propósito de produzir contributos sobre os efeitos sociais das políticas económicas de austeridade que estavam sendo seguidas. Políticas essas que se pautaram por orientações de forte subordinação a objetivos de controlo do défice e consolidação orçamental (simultaneamente, por via da redução da despesa pública e do “brutal aumento de impostos”, tal como foi assumido pelo Ministro das Finanças à época, Vitor Gaspar). A implementação de tais políticas, desenhadas numa rota de desvalorização interna, implicando a redução dos benefícios sociais e a baixa significativa dos rendimentos disponíveis das

1 Cf. MAURITTI, R.; BOTELHO, M.C.; NUNES, N.; CRAVEIRO, D. A Austeridade na Educação. *Observatório das Desigualdades e-Working Papers*, n. 3/2015:3-20; ISCTE-IUL, CIES-IUL, 2015. ISSN 2183-4199, doi: 10.15847/CIESODWP032015. Disponível em <http://wp.me/P4h6tu-p3>. Acesso em

famílias, pareciam estar corrompendo princípios fundamentais de salvaguarda universal, pelo Estado, de direitos e garantias associadas de acesso ao serviço público por parte de todos os cidadãos. Nesse paper, como agora, focamos, especificamente, os efeitos sociais dessas políticas no setor da educação.

Está aqui em análise a qualidade do Estado enquanto prestador de serviços diretos nas áreas que Pierre Bourdieu (1998a) denominou como funções da “mão esquerda” – envolvendo para além da educação, a saúde, a habitação, o trabalho e a segurança social. Pretendemos compreender quais os efeitos das políticas de austeridade nas condições de eficiência e equidade na construção do serviço público, em Portugal.² Num segundo plano, reportado ao período recente, a partir de 2016, num novo ciclo de governação socialista, apoiada por partidos à esquerda, queremos perceber em que medida a narrativa defendida pela “geringonça”³, de que é possível uma “alternativa credível à austeridade”, que associe crescimento e coesão social (intranacional e intraeuropeia), se tem vindo realmente a efetivar.

1. O ESTADO PORTUGUÊS E A POLÍTICA ORÇAMENTAL

O papel do Estado e a sua configuração têm sido alvo de acentuada discussão política, institucional e científica, perante as mudanças verificadas nos Estados sociais europeus ao longo das últimas décadas.

2 Cf. as obras BOTELHO, M. C; NUNES, N; MAURITTI, R; CRAVEIRO, D . Tendências de mudança das funções do Estado em Portugal. In: CARMO, R.M. do; COSTA A F. (org.), *Desigualdades em questão: análises e problemáticas*. Lisboa: Mundos Sociais, 2015 e Id. A mão esquerda e a mão direita do estado português: que atuais tendências?. *Observatório das Desigualdades e-Working Paper* N.º 4/2014.

3 Geringonça é o nome pelo qual ficou conhecida a atual solução governativa de esquerda liderada pelo Partido Socialista (PS) e firmada em acordos de incidência parlamentar com outros três partidos de esquerda: o Bloco de Esquerda (BE), o Partido Comunista Português (PCP) e o Partido Ecologista “Os verdes” (PEV).

Na proposta de Pierre Bourdieu (1994, 2006, 2012), que informa teoricamente esta análise, o Estado constitui o culminar de um processo de concentração das diferentes formas de poder ou, na terminologia do autor “formas de capital” (BOURDIEU, 1986), o que lhe confere o meta-capital necessário para se impor sobre as outras formas de capital e a sua (re)produção. A formação do Estado, com a constituição de um específico capital estatal, acompanha a construção do campo do poder, como espaço em que os detentores das diferentes formas de capital lutam pelo seu controlo; Estado que se reforça através da articulação dos diversos campos administrativos que o integram (SCHINKEL, 2015).

A “mão esquerda” e a “mão direita” do Estado representam as funções dos Estados modernos e contemporâneos, postulado teórico explorado por Bourdieu (1998b, 2001) com forte incisividade na análise e compreensão das tensões com que os Estados se veem confrontados, principalmente após a crise global eclodida em 2008.

No entender de Pierre Bourdieu, o que caracteriza a mão direita do Estado? A concentração do capital de força física e a sua afirmação para o exterior de fronteiras, e internamente a vigilância das classes dominadas; os imperativos de defesa do território; a manutenção da ordem interna; a instauração de uma fiscalidade eficiente; a competição inter-estatal; o assegurar do mercado nacional; a concentração do capital jurídico que se efetiva pela constituição de um campo jurídico autónomo (BOURDIEU, 1994, 1998b, 2006).

E o que define a mão esquerda do Estado? A incidência sobre os mecanismos da redistribuição; o exercício das funções ditas “sociais” em áreas que consubstanciam a universalidade de direitos fundamentais, como a saúde, a educação, a habitação, o emprego e a segurança social (BOURDIEU, 1993, 1994, 1998b). Em suma, as áreas de ajuda direta às pessoas, de combate às desigualdades sociais, que procuram compensar efeitos e carências de roturas biográficas, e salvaguardam princípios de coesão social e participação cívica.

Como argumentado em Botelho e outros (2014, 2015), nas percepções dos cidadãos, no balanço que fazem entre a carga de contribuições sociais e de impostos e o retorno que obtêm dos serviços públicos, num contexto em que não se vivenciem situações extremas de guerra civil ou militar, são, sobretudo, estas componentes ligadas à mão esquerda aquelas que são positiva ou negativamente referenciadas como indicadores da qualidade do Estado. A diminuição acentuada destas componentes associadas à mão esquerda, sob a aparência e o jugo da inevitabilidade e da procura da eficiência (económica) do Estado, procederia a um corte radical entre o económico e o social e ao conseqüente abandono de um certo número de terrenos de ação social.

Nesta orientação, a mão direita, corporizada pelos grandes responsáveis dos Ministérios das Finanças e por uma burocracia administrativa orientada para o controlo e vigilância do cidadão, mais do que para o servir, extremaria a sua oposição face ao que Bourdieu intitula de “trabalhadores sociais”, a mão esquerda do Estado. Ou seja, o conjunto dos servidores que representam no interior do próprio Estado as conquistas sociais da modernidade e a salvaguarda de direitos universais de dignidade e cidadania (BOURDIEU, 1993, 1998b).

Sobre a égide do liberalismo económico, o Estado é, frequentemente, apontado como um dos agentes de maior inoperância e estrangulamento das “forças livres do mercado”, e também como um dos que mais contribuiu para uma certa incapacidade coletiva de adaptação e reação à “crise”. Numa teorização não demonstrada empiricamente, esta linha argumentativa ao mesmo tempo que desvaloriza a prestação do serviço público, classificada como arcaica e ineficaz, valoriza, em confronto, a eficácia e “modernidade” do empreendedorismo privado (BOURDIEU, 1993).

Em Portugal, especialmente durante o chamado “período da Troika” (2011-2014), pudemos observar a materialização destas políticas nas ações que visaram a reestruturação do Estado através

da diminuição de recursos humanos e materiais afetos ao setor público; secundadas pela privatização dos serviços de prestação direta passíveis de rentabilização e acumulação do lucro. Foi neste quadro que se posicionou, nomeadamente, a política orçamental do documento “Memorando de Entendimento sobre as Políticas de Condicionalidade Económica” (UNIÃO EUROPEIA, 2011), plasmada nos seguintes princípios:

Relativamente à dotação financeira: Reduzir, em 2011, o défice das Administrações Públicas para menos de 10.068 milhões de euros, (equivalente a 5,9% do PIB), e para menos 5.224 milhões de euros, em 2013 (3,0% do PIB).

No que concerne aos serviços da administração: “reduzir o número de serviços”; [...] “avaliar periódica e regularmente a eficiência e eficácia (value for money) dos diversos serviços públicos que integram as Administrações Públicas”; “promover a mobilidade dos trabalhadores”; “reduzir as transferências do Estado para Serviços e Fundos Autónomos”; e “rever as políticas remuneratórias e as prestações acessórias (fringe benefits) das entidades prestadoras do serviço público” (MEPCE, 2011).

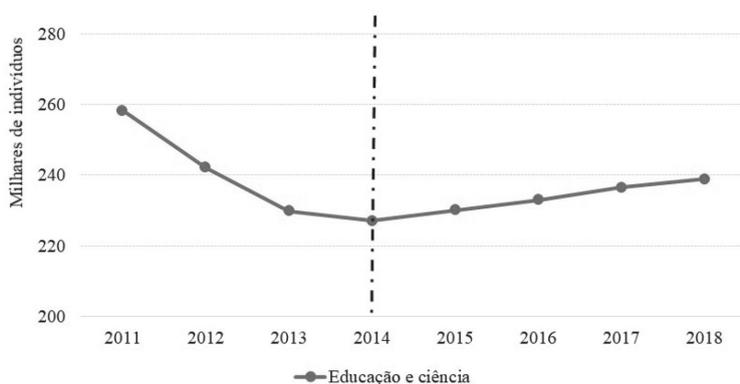
Atualmente, malgrado uma inversão de narrativa e de práticas governativas com a transição política, em final de 2015, perguntamo-nos em que medida, de facto, houve uma rotura fundamental na definição das prioridades de política pública. Isto tendo em conta que, efetivamente, a margem de manobra para a inovação e o desenvolvimento por parte de Portugal esbarra com as regras europeias, ainda pouco flexíveis, do “Pacto de Estabilidade e Crescimento”, focadas na priorização da robustez da União Económica e Monetária e, portanto, na proibição do défice excessivo por partes dos países, mesmo quando enfrentam desafios estruturais que obrigariam a maior investimento.

Nesta perspetiva, a análise das orientações políticas na área de educação, ciência e cultura é particularmente interessante, tendo

em conta o atraso estrutural que o país enfrenta neste domínio, no contexto da União Europeia.⁴

Na figura 1, apresentamos linhas de tendência relativas à variação do número de trabalhadores do Estado afetos, precisamente, a áreas funcionais ligadas às atividades de educação e ciência (as quais mobilizam sensivelmente 42% do total dos funcionários públicos).

Figura 1. Emprego Público em Educação e Ciência, 2011-2018



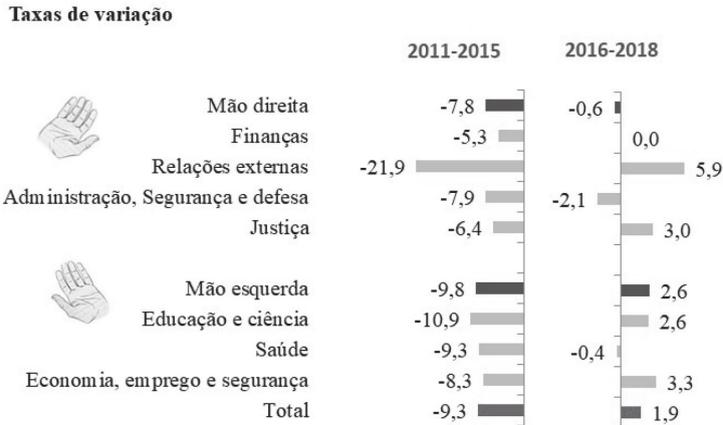
Fonte: DGEAP atualização junho 2019 (cálculos próprios).

Num contexto de encolhimento geral do Estado por via da alienação do seu maior recurso – as pessoas (ver figura 2), a diminuição, durante o período da troika, de trabalhadores afetos especificamente à missão educativa e à ciência (em destaque na figura 1), é muito nítida. Só nestas áreas, entre 2011 e 2014, o Estado emagrece a uma taxa de variação de -12% (correspondente a uma perda de 31.185 trabalhadores). Os dados permitem também confirmar a rápida recuperação, a qual se inicia ainda em 2015, ainda antes da transição governativa.

⁴ Cf. MAURITTI, R.; MARTINS, S.C.; NUNES, N.; ROMÃO, A. L.; COSTA, A.F. (2016), The social structure of european inequality: a multidimensional perspective. *Sociologia Problemas e Práticas*, n. 81, p. 75-93, 2016.

A figura 2 operacionaliza o modelo proposto por Pierre Bourdieu organizando as funções do Estado em “duas mãos”. A apresentação dos dados propõe uma segmentação temporal configurada pelos ciclos governativos: entre 2011 e 2015, a governação de coligação fundada num acordo político e programático entre PSD e CDS-PP, tutelado pela troika até 2014; e um segundo ciclo entre 2016 a 2018 com governação do PS em cooperação estratégica configurada pelo acordo de “geringonça”.

Figura 2. As mãos do Estado: Emprego Público em Portugal por grandes áreas funcionais, 2011-2015 e 2016-2018



Fonte: DGEAP atualização junho 2019 (cálculos próprios).

As tendências subjacentes evidenciam no primeiro arco temporal, uma variação negativa das duas mãos (-7,8% de trabalhadores afetos à mão direita e -9,8% no caso da mão esquerda, a mão que acolhe as funções sociais). Os dados dão conta, no fundo, da eficácia cega das orientações de emagrecimento da máquina do Estado, preconizadas quer pelo Governo da época, quer pela troika.

Neste “período da troika” uma análise mais detalhada confirma as variações já assinaladas, muito penalizadoras da educação e ciên-

cia, aliás num ciclo de contra tendência face a períodos anteriores, em que esta área foi sendo preservada⁵

No período em que nos situamos ainda, já que o ciclo governativo terminará com a legislativas de outubro de 2019, aqui referenciado aos anos 2016 a 2018, o aspeto mais notório é o retorno das políticas sociais, de reforço relativo da mão esquerda, com particular incidência nas componentes ligadas ao trabalho e segurança social e à educação e ciência. Na mão esquerda a saúde apresenta-se como uma área que se mantém em défice (-0,4%), resistindo à recuperação.⁶

Não obstante, no geral, o contraste entre os dois períodos em destaque é mesmo muito notório. O Estado português no quadro de uma governação socialista ergue-se paulatinamente, reforçando, também, algumas componentes fundamentais da mão direita, como a justiça (que aumenta 3%) e as relações externas (com incremento de cerca de 6%).

De notar que estas tendências, referenciadas apenas nos números do emprego público, são reforçadas nos vários setores por medidas muito significativas para a dinamização da economia, permitindo nomeadamente a baixa do desemprego (em 2015 situava-se em 12,4% correspondendo a 646.500 pessoas; no final de 2018 estava em 6,6%, cerca de menos 280 mil e 600 pessoas) a recuperação de rendimentos das famílias (resultando em um incremento médio de 2% ao ano, entre 2015 e 2017, em boa medida graças ao aumento do salário mínimo nacional de 505 euros, em 2015, para 900 euros, em 2019); e a diminuição da pobreza (população em

5 Cf os dados em MAURITTI, R.; BOTELHO, M.C.; NUNES, N.; CRAVEIRO, D. Op cit, 2015.

6 Esta situação reflete-se aliás, na forte pressão social que se tem registado neste setor: segundo dados divulgados recentemente no Portal de Saúde, em Portugal, nos cinco primeiros meses de 2019, as greves no setor da saúde, envolvendo todas as categorias profissionais, provocaram a perda de 72.000 dias de trabalho. Estes números representam quase o dobro de dias perdidos no ano 2015, também ano de eleições legislativas, então com governação de Pedro Passos Coelho.

risco de pobreza após transferências sociais passa de 26,6% em 2016, para 23,3% em 2017).

Na mesma linha, especificamente no campo da educação, podemos igualmente destacar algumas medidas emblemáticas como, por exemplo, a distribuição gratuita de manuais escolares para todas as crianças e jovens inseridos na escolaridade obrigatória (12 anos de escolaridade), a partir do ano letivo 2018/2019, ou também, no caso do ensino superior, a diminuição do valor máximo das propinas de 1063,47 €/ano para 856 €/ano em todas as instituições de ensino público,⁷ prevista no Orçamento de Estado 2019. Estes instrumentos, a par com medidas programáticas de sensibilização da importância da educação, como a iniciativa governativa “Estudar mais é preciso”, permitem consolidar as tendências de recuperação também num plano simbólico, influenciando não apenas as práticas, como também as perceções e atitudes das populações.

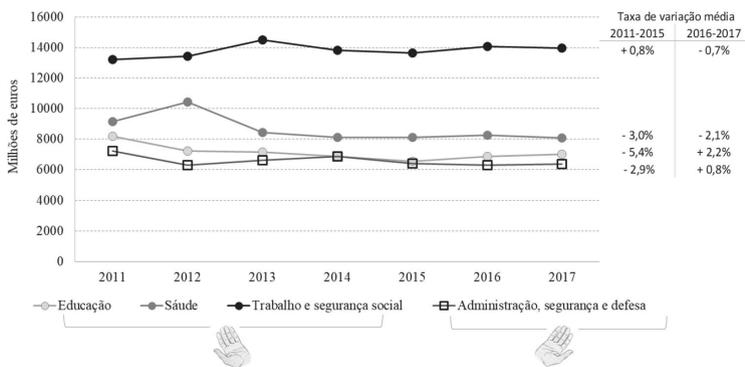
Apesar disto, não se pode afirmar que a “racionalização de despesa” (dominada pelo objetivo de controlo do défice) tenha deixado de ser uma preocupação. Até porque os mecanismos comunitários, reforçados em 2017, de supervisão financeira dos países da zona Euro, em que Portugal se inclui, estão aí para controlar entusiasmos excessivos. E efetivamente, no quadro europeu, o país permanece em destaque no conjunto que apresenta níveis de dívida pública mais elevados: 121,5% em março de 2019, bem longe da meta europeia de 60% do PIB. Aliás, neste prisma, são diversas as vozes que apontam algum retrocesso nas reformas estruturais que foram desenhadas já que introduziram alguma rigidez, por exemplo, nas negociações sobre condições laborais.

Nesta perspetiva, importa, pois, avaliar como se refletem as mudanças assinaladas na distribuição de recursos humanos que

⁷ Salvo limitações específicas definidas no Orçamento de Estado anual, no ensino superior público o valor da propina é fixado em função da natureza dos cursos e da sua qualidade, com um valor mínimo correspondente a 1,3 do salário mínimo nacional em vigor e um valor máximo calculado a partir da aplicação do índice de preços no consumidor do Instituto Nacional de Estatística.

prestam serviço público, relativamente à despesa pública. Na figura 3 começamos então a analisar a forma como têm vindo a ser priorizadas as intervenções do Estado na afetação direta de recursos monetários, segundo áreas funcionais.

Figura 3. Despesas do Estado: uma perspetiva comparativa das duas mãos



Fonte: Direção-Geral do Orçamento/Ministério das Finanças; PORDATA. Atualização 2018-06-12.

No período 2011-2015 a retração no investimento público não segue os mesmos tempos e intensidades nos vários sectores. A área da educação e ciência é das primeiras a ser afetada pela “política da poda” (atingida com cortes orçamentais na ordem dos -11,6% logo no 1.º ano; sendo a perda média/ano neste ciclo de -5,4%). Na mão direita, as áreas da administração do Estado, segurança e defesa que começam com um corte acentuado (na ordem dos -12,7% de orçamento) recuperam nos anos seguintes, terminando o período de governação PSD e CDS-PP com um corte médio global de -2,9%. Em contrapartida, a área da saúde começa com um incremento orçamental (+13,9%), seguido de uma quebra brutal (de -19,2%) no ano 2013 (a taxa média de variação na saúde no todo deste 1º ciclo político ronda -3,0%/ano). Quanto ao trabalho e segurança social, é de facto a área que tendencialmente acolheu maior investimento,

sobretudo nos dois primeiros anos da troika (média de 0,8%/ano no todo do período); o que não evitou o incremento galopante quer do desemprego quer da emigração, tanto para a Europa como para outros contextos – numa tendência que, aliás, chegou a ser promovida pelo então Primeiro Ministro:

Questionado sobre se aconselharia os “professores excedentários que temos” a “abandonarem a sua zona de conforto e a procurarem emprego noutro sítio”, Passos Coelho respondeu: “Em Angola e não só. O Brasil tem também uma grande necessidade ao nível do ensino básico e secundário”, disse durante uma entrevista com o Correio da Manhã, que foi publicada hoje. (PASSOS..., 2014).

Com a transição política em 2016, o 1º “orçamento da gerinçõa” concentra a sua ação, simultaneamente, nas áreas da educação e ciência (que acolhem +4,5% de verbas face ao ano 2015) e do trabalho e segurança social (+3,0%). Neste primeiro ano de governação socialista, mesmo a saúde (que também nestes dados apresenta sinais de desinvestimento público, com uma quebra global de -2,1%) acaba por beneficiar de um incremento orçamental (+1,7%). Esta ação política incidente na recuperação de benefícios sociais que haviam sido retirados, articula-se com o desinvestimento público na área que foi sendo mais protegida na governação anterior, sobretudo entre 2012 e 2014, envolvendo a administração, segurança e defesa (no OE 2016 é afetada pela quebra de -1,7%).

Num balanço recente da sua ação governativa, já em tom de campanha para as eleições europeias de maio 2019 e legislativas de outubro 2019, o Primeiro Ministro António Costa sintetiza da seguinte forma os resultados obtidos:

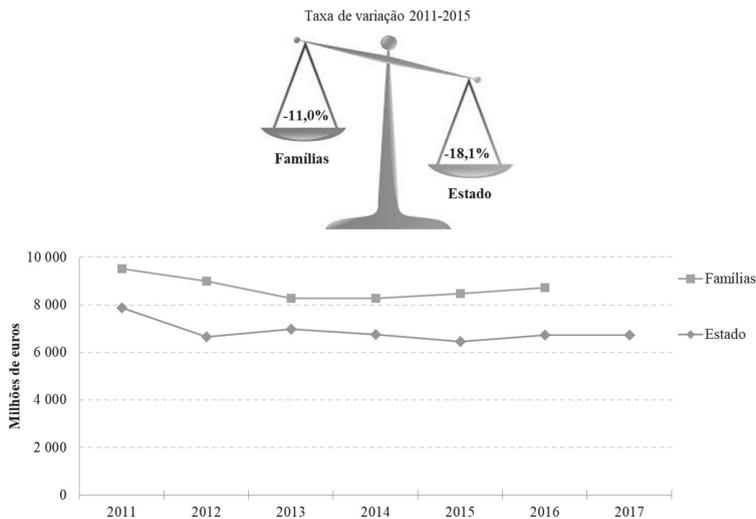
“Num momento em que em todo o mundo muita gente se apoqueta com o arrefecimento global da economia, em que países grandes como a Alemanha aparentemente vão ter um

crescimento zero e outros grandes países entraram ou correm o risco de entrar em recessão, Portugal está no terceiro ano em que vai crescer acima da média da União Europeia e onde o potencial de crescimento e desenvolvimento ainda não está plenamente explorado” [...] António Costa lembrou ainda que “2018 foi o ano em que foram celebrados mais contratos de investimento desde o início da década” [...]. (COSTA, 2019).

2. EFETIVAÇÃO DE DIREITOS NO ACESSO À EDUCAÇÃO

Em Portugal, o recuo do Estado na educação no período 2011-2014 segue de perto o “Memorando de Entendimento sobre as Políticas de Condicionalidade Económica”, o qual ao nível da despesa previa a “racionalização do sector da educação e da rede de escolas” tendo em vista a poupança acumulada de 380 milhões.

Figura 4. O Estado na educação (Preços constantes de 2011)



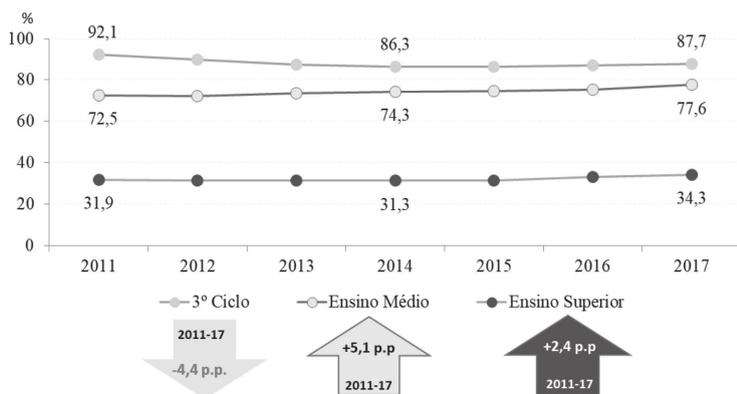
Fonte: INE - Inquérito ao Emprego; INE - Contas Nacionais Anuais (Base 2011); PORDATA atualização 26/03/2019 (cálculos próprios).

Ao contrário do que afirmámos no paper publicado em 2015, este forte recuo do Estado na Educação (-18,1% entre 2011 e 2015) acaba por arrastar consigo atitudes de descrédito face ao real valor da educação por parte das famílias (ver figura 4). Isto sobretudo nos anos 2012 e 2013; registando-se uma recuperação (da despesa privada) desde então (a perda total neste ciclo resulta ainda assim num saldo global de despesas das famílias negativo, na ordem dos -11%).

Antecipando alguns dados presente na figura 8, no ensino superior, durante os anos de governação tutelada pela troika o número de inscritos passa de cerca de 396 mil e 300 estudantes para menos de 350 mil (correspondendo a uma quebra de cerca de 11,7%). Estas perdas foram consolidadas durante todo o ciclo de governação, apenas se invertendo com a viragem política, no final de 2015. Desde então, a recuperação consistente de inscritos ano a ano permitiu, para já, recuperar perto de 25.000 novos estudantes.

Desta forma, as políticas de austeridade seguidas no período da troika foram, de facto, fortemente penalizadoras de outros compromissos que Portugal assumiu perante os seus parceiros europeus (em particular a Comissão Europeia). Nomeadamente, os compromissos que visavam o ajustamento estrutural dos perfis qualificacionais dos portugueses, capacitando-os para uma efetiva participação nas dinâmicas contemporâneas de uma “sociedade do conhecimento e da informação”.

Nesta análise, um dos indicadores utilizados para monitorizar a performance dos estados membros na concretização da Agenda 2020 é a evolução das taxas reais de escolarização. Estas dão-nos a proporção de jovens que participam no sistema escolar dentro da coorte geracional em que é esperada essa participação.

Figura 5. Taxa real de escolarização por nível de ensino

Fonte: INE e DGEEC/MEC; PORDATA atualização 26/03/2019 (cálculos próprios).

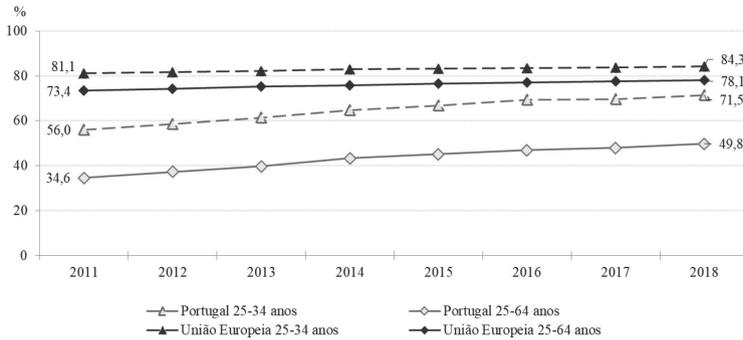
Num contexto em que o país assume a implementação da escolaridade obrigatória para os 12 anos⁸, os dados apresentados na figura 5 evidenciam os desafios significativos que Portugal atravessa neste domínio. E, sobretudo, dão conta dos efeitos, muito negativos, prolongados no tempo, da reversão das políticas de incentivo à escolaridade. A secundarização do compromisso de educação da população infantil e juvenil, acompanhada pelo fraco investimento na qualificação da população adulta (CNE, 2014; CANELAS; RAMOS, 2019) consubstancia, assim, um agravamento do risco de empobrecimento estrutural e incapacitação de reação futura.

No final do período em referência na figura 5 (2017), não somente não se atingiu ainda sequer 100% de escolarização real no ensino básico (3º ciclo), como permanece a tendência preocupante, já observada no paper publicado em 2015 (ver Mauritti e outros 2015), de decréscimo da taxa de escolarização neste patamar inicial (-4,4 pontos

8 Lei 85/2009, de 27 de agosto. Estabelece o alargamento da idade de cumprimento da escolaridade obrigatória de 12 anos até aos 18 anos e consagra a universalidade da educação pré-escolar para as crianças a partir dos cinco anos de idade.

percentuais). Isto ao mesmo tempo que se regista a recuperação quer do ensino médio (+5,1 p.p.), quer do ensino superior (+2,4 p.p.).

Figura 6. População com pelo menos o ensino médio, em Portugal e na UE (25 a 34 anos e 25 a 64 anos)



Fonte: Eurostat, *Inquérito ao emprego* (junho 2019).

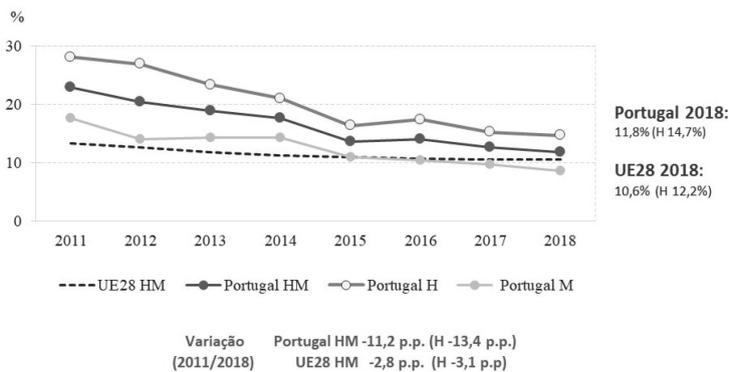
Como se pode confirmar na figura 6, os sinais de maior mobilização nas dinâmicas de escolarização, por parte de crianças e jovens, ao nível do ensino médio e superior não eliminam a distância, ainda muito expressiva, dos perfis de qualificação dos portugueses face aos padrões europeus (MARTINS et al, 2014; COSTA et al, 2015; MAURITTI et al, 2016). Sendo certo, porém, que na geração com 25 a 34 anos a rota de convergência (protagonizada de forma mais incisiva pelo género feminino) é muito evidente.

O abandono escolar⁹ é outro dos indicadores selecionados no plano europeu para monitorizar o comportamento dos países relativamente aos compromissos assumidos na Agenda 2020. Nesta matéria a convergência com a Europa tem sido muito notória. No período de apogeu da crise, abrangido pelo programa de ajustamento económico e financeiro, Portugal manteve ritmos expressivos de diminuição do abandono escolar.

⁹ População com idade entre 18 e 24 anos, sem o secundário completo, que completou o 3.º ciclo de escolaridade ou não, e que não está inserida em qualquer programa de educação/formação.

Desta forma, em termos globais, no ano 2018 a taxa de abandono escolar em Portugal rondava os 11,8% (14,7% para o sexo masculino), no início do período aqui em análise (2011) essa taxa ascendia a 23% (28,1% nos homens). Na Europa, no mesmo arco temporal esses patamares passam de 13,4% para 10,6% (situando-se, pois, acima do limiar de abandono precoce feminino em Portugal (figura 7). Os dados indicam que nesta matéria, o esforço de mobilização dos jovens na escolarização, mantém-se como um desafio essencialmente entre os rapazes, entre os quais permanecem ainda segmentos relevantes que continuam a ser excluídos de forma precoce do sistema (ÁLVARES et al., 2014; ALVAREZ; COSTA; CASTRO, 2014).

Figura 7. Abandono escolar precoce



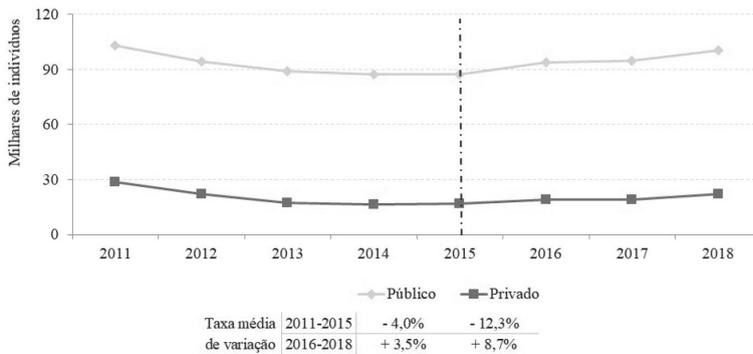
Fonte: Eurostat, Inquérito ao emprego (junho 2019).

Assim, e apesar de a educação ou de forma mais abrangente a qualificação dos portugueses ser uma das áreas que apresenta melhorias expressivas, ao longo das últimas décadas, a verdade é que a evolução recente relativamente a alguns indicadores sugere que os riscos de reversibilidade de tendências, ainda que relativamente mitigados, carecem da maior atenção. Isto especialmente em relação aos comportamentos e atitudes do segmento masculino, quer de forma mais abrangente em relação à população adulta como um todo.

É exemplo, a situação, já assinalada, de recuo de escolarização real desde logo, ao nível do ensino básico – muito coadjuvado também pelo número “excessivo” de retenções que se observam neste primeiro patamar de escolarização. Em Portugal existem atualmente mais de 150.000 alunos que ficam retidos no mesmo ano de escolaridade. De acordo com os dados do PISA 2012, cerca de 35% dos jovens portugueses com 15 anos tinham já sido retidos pelo menos uma vez, contra a média OCDE de 13%, e mais de 7,5% apresentam no seu percurso mais de uma retenção.¹⁰

Em relação ao ensino superior, não obstante o alargamento a que assistimos, em Portugal sobretudo a partir da segunda metade dos anos 80 e ao longo da década de 90, estamos ainda longe de ser “um país de doutores”. Este discurso tem sido amiúde veiculado como explicação e justificativo para a diminuição da participação do Estado neste nível de ensino (participação que também marcou forte presença no setor particular e cooperativo) ao longo do período da austeridade.

Figura 8. Matrículas no ensino superior (2011 a 2018)



Fonte: DGEEC/MEC - DIMAS/RAIDES (junho 2019).

10 Cf em CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (Portugal. **Recomendação sobre retenção escolar no ensino básico e secundário**: relatório técnico. Lisboa: CNE, 2015. Passim passim. Disponível em: http://www.cnedu.pt/content/noticias/CNE/Relatorio_Tecnico_-_Retencao.pdf. Acesso em: 20 out. 2019.

Um dos reflexos destas orientações fica aqui muito evidente com as taxas de variação negativas que se observam, de forma muito nítida, durante esse ciclo governativo, sobretudo no ensino superior privado, o qual a manter-se a tendência correria o risco de passar a assumir uma oferta puramente residual (figura 8).

No refreamento da procura de qualificações especializadas de nível superior, num contexto onde Portugal permanece ainda longe de ter atingido proporções de licenciados minimamente ajustadas ao padrão médio da União Europeia, articularam-se diversos fatores. Um primeiro decorrente, desde logo, de questões materiais, ligadas ao empobrecimento geral das famílias. E, sobretudo, daquelas com menores recursos, e que foram recebendo, à época, indicações contraditórias sobre o valor do diploma como garantia de sucesso profissional futuro dos seus filhos – por exemplo, tendo em conta notícias que divulgavam o incremento do desemprego de licenciados, e também do aumento dos fluxos emigratórios envolvendo jovens recém-licenciados. Estes fatores foram tanto mais relevantes na decisão, quanto são elas, as famílias, a principal fonte de financiamento dos estudos neste patamar de ensino (MARTINS et al. 2005, 2008 e 2017).

Segundo o estudo realizado por Cerdeira e outros (2012), os custos anuais das famílias portuguesas com a educação representavam 22% da mediana do rendimento português, no ano letivo de 2010/2011, o que colocava Portugal em 10.º lugar numa lista de 16 países, atrás da Noruega, que liderava o ranking com apenas 2,2%, da Dinamarca (2,3%), França (2,8%), Alemanha (4,2%) e Inglaterra (21,5%). Neste *ranking*, Portugal tem assim um posicionamento relativo mais próximo de países onde a frequência do ensino superior é mais “pesado” para as famílias – como são os casos dos Estados Unidos e do Japão.

Entre 2011 e 2014, com a diminuição do rendimento disponível das famílias (na ordem de 5,5 p.p. de 2011 a 2014)¹¹, observou-se

11 Fonte: Rendimento médio disponível das famílias, Pordata (acesso em junho de 2019).

uma tendência de crescimento do peso relativo do custo de um filho no ensino superior. Tal contribuiu para agravar as desigualdades de oportunidades e a injustiça social do ensino superior no país, reiteradamente assinaladas num passado anterior à crise, apesar do alargamento do sistema (MAURITTI, 2002; MARTINS et al., 2005, 2008 e 2017).

Os dados da DGEEC relativos ao número de bolsas da ação social escolar para os inscritos em cursos de licenciatura, enfatizam também a queda acentuada do peso relativo de estudantes que auferem apoios diretos: na transição de 2011 para 2012, o peso global de abrangidos no todo de estudantes passa de 17,1% para 14,4%, isto num contexto de forte pressão económica e incremento do desemprego.

Finalmente, outro fator na decisão de prosseguimento dos estudos baseia-se, muitas vezes, nas duas opções que são equacionadas: concluir uma formação de nível superior, prolongando a dependência face à família de origem *ou* antecipar o ingresso numa atividade laboral, o que constitui um elemento dissuasor de avanço nos estudos. Estas opções poderiam eventualmente ser equacionadas em concomitância, contudo no panorama cultural prevalecente em Portugal, de dissociação entre atividades de estudo e participação económica no mercado laboral, são ainda perçecionadas como mutuamente exclusivas. Os dados apresentados atrás, denotam bem como a antecipação precoce no mercado laboral acaba por ser mais penalizante sobretudo no segmento masculino.

A inversão de tendência no número de matriculados no ensino superior, tanto no público (+3,5%) como no privado (+8,7%), logo a partir de 2016 é, pois, uma boa notícia. Atrás já mencionamos alguns dos instrumentos de política educativa que permitiram esta recuperação. Importa acrescentar a esses quer o incremento dos apoios através de bolsa de estudos (que em 2017 passam a abranger cerca de 1/5 dos estudantes de 1.º ciclo), quer também a altera-

ção do discurso público sobre a importância das qualificações. A materialização destas orientações adquiriu, entretanto, relevo nos compromissos assumidos por Portugal na Agenda 2030: atingir 60% de diplomados na geração com 30 a 34 anos.

Apesar destas dinâmicas, mantêm-se em aberto um conjunto de desafios estruturais que permitam a Portugal fazer face ao aumento expectável da procura, nos próximos anos, de pessoas altamente qualificadas. Isto é, pessoas “capazes de gerir informações complexas, pensar de forma autónoma e criativa, utilizando os recursos de forma inteligente e eficiente, bem como comunicar de forma eficaz” (EUROSTAT, 2019)¹². A verdade é que apesar do incremento de estudantes que acedem ao ensino superior, a taxa real de escolarização neste limiar de ensino ronda ainda os 34% (e no secundário 78%)¹³. Num país que está atualmente com défice de população juvenil continuamos a não conseguir captar para os patamares mais elevados do sistema educativo uma fatia significativa dos jovens.

3. A IMPORTÂNCIA DAS QUALIFICAÇÕES NO REFORÇO DA RESILIÊNCIA E CAPACITAÇÃO SOCIAL E ECONÓMICA

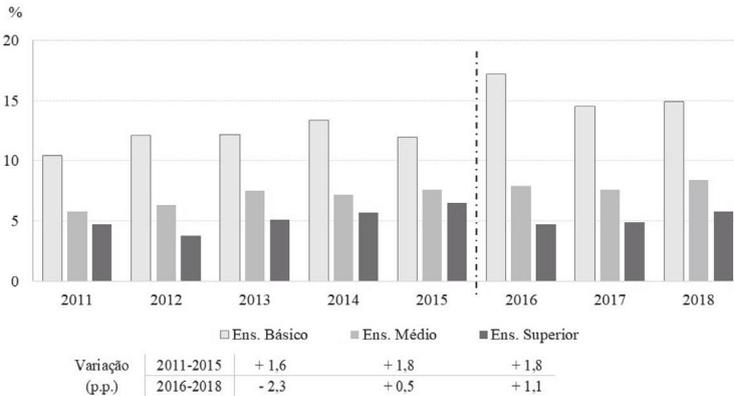
A escolarização é hoje nas sociedades de conhecimento e informação, notoriamente, um dos elementos estruturais de promoção de equidade e capacitação global dos cidadãos para o exercício pleno de cidadania (MARTINS et al., 2014; NUNES, 2013). Tal se dá não apenas nas componentes de mobilização política e nos aspetos lúdicos e culturais, mas também, e de forma muito profunda na capacitação para a autonomia e livre arbítrio, consubstanciada nomeadamente através da participação plena no trabalho e no acesso à remuneração.

12 Eurostat, 2019: dados em linha e preâmbulo “Estatísticas do ensino superior”.

13 Fonte: DGEEC. Dados atualizados em outubro de 2018.

Num contributo parcial para a abordagem destas questões, a figura 9 dá destaque ao peso de jovens com 20 a 34 anos que abandonaram o sistema escolar há pelo menos cinco anos e que, entretanto, não estão a estudar, nem a receber formação ou a trabalhar e não estão ativamente mobilizados na procura de trabalho, segundo o nível de qualificações adquiridas. Na titulação da figura destaca-se um dos designativos utilizados para a referência deste segmento populacional: “geração nem-nem”: nem estudam, nem trabalham.¹⁴

Figura 9. Geração “nem-nem” (inativos), segundo o nível de escolaridade atingido (20-34 anos)



Fonte: EUROSTAT, Inquérito ao emprego, junho de 2019.

Este é um setor da sociedade formado por jovens sem projetos de presente e eventualmente de futuro (ALVES et al., 2011). O seu peso tem vindo a aumentar em todos os segmentos de qualificações (entre 1,6 e 1,8 pontos percentuais, entre 2011 e 2015, respetivamente no ensino básico e no ensino médio e superior).

O peso dos nem-nem é particularmente expressivo junto dos que saíram do sistema escolar logo no limiar de educação correspondente ao nível básico (cerca de 12% na respetiva coorte

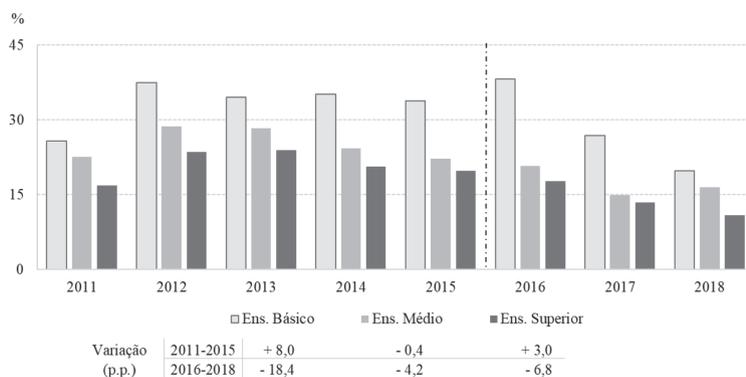
¹⁴ NEET, em inglês, sigla para “Not in Education, Employment or Training”.

geracional, entre 2011 e 2015; incrementando, em termos médios anuais para 15,5% no período mais recente). As variações registadas denotam, igualmente, um aumento de nem-nem junto de jovens diplomados do ensino superior (entre 2016 e 2018, o seu peso na corte geracional de qualificados ronda em média 5,1%).

Apesar destes números, por residuais que sejam, deverem suscitar análises mais aprofundadas, tendo em conta as condições atuais de acesso ao mundo laboral, para o qual a apresentação de credenciais escolares constitui um requisito transversal a quase todas as áreas de atividade, diríamos que as distâncias entre os dois extremos (jovens com escolaridade básica; jovens diplomados) em termos de possibilidades de escolha e capacidade de reconhecimento tendem a ser bastante assimétricas.

Em complemento dos dados anteriores, a figura 10 perspetiva outro segmento da “geração nem-nem”, em termos quantitativos mais expressivo do que o anterior, respeitante aos que saíram do sistema escolar, não trabalham, mas integram a população economicamente ativa, na medida em que estão disponíveis para exercer uma atividade.

Figura 10. Geração “nem-nem” (ativos desempregados), segundo o nível de escolaridade atingido (20-34 anos)

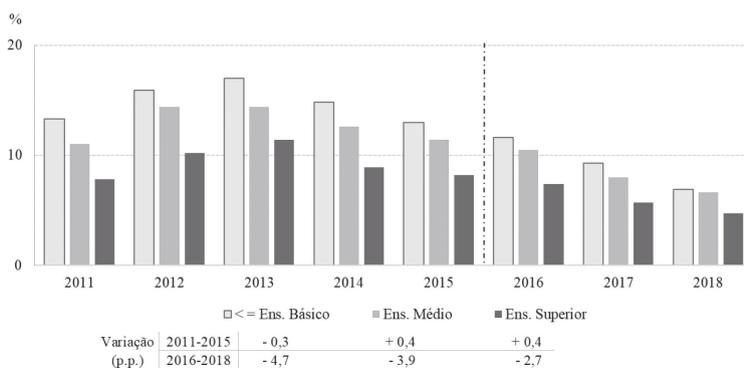


Fonte: EUROSTAT, Inquérito ao emprego, junho de 2019.

No período entre 2011 e 2015 a percentagem de jovens com idades entre 20 a 34 anos que estão mobilizados numa procura de trabalho e não conseguem colocação é bastante expressiva em todos os níveis de escolaridade, mas particularmente no básico (no seio dos quais cerca de 1/3 estava nesta situação). A partir de 2016 a diminuição relativa deste conjunto (bastante significativa: -18,4 p.p. entre 2016 e 2018) sobretudo no setor dos menos escolarizados, tem muito a dever a programas com financiamento europeu que procuram dar resposta, especificamente, a esta situação.

É o caso, por exemplo, do programa denominado Garantia para a Juventude. Criado em 2014 e que, entretanto, começou a ser implementado em Portugal. Este programa está focado no reconhecimento e capacitação para a integração no mercado de trabalho de minorias desfavorecidas, nomeadamente os jovens nem-nem que estejam sem qualquer atividade há pelo menos 4 meses. A sua implementação envolve quer a inclusão do jovem em processos de aprendizagem e formação contínua, ajustados ao seu perfil qualificacional; quer a possibilidade de estágios remunerados ou mesmo inserção através de contratos a termo.

Nos dados quer da figura 9, quer da figura 10 importa assinalar a relação linear entre o perfil qualificacional e a probabilidade relativa de ser nem-nem, isto numa relação inversa: quanto mais melhorados os recursos qualificacionais de que são portadores, menor a incidência relativa de ser nem-nem (inativo ou desempregado). E tal quer no período de austeridade; quer no período mais recente em que se organizaram respostas de intervenção afirmativa, tendo em vista a mitigação destas situações.

Figura 11. Taxa de desemprego, por nível de escolaridade (25 a 64 anos)

Fonte: EUROSTAT, Inquérito ao emprego, junho de 2019.

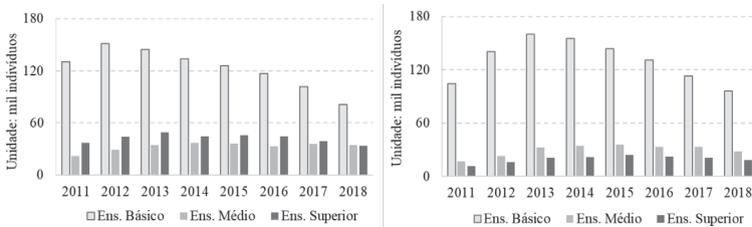
Complementando esta análise sobre a importância das qualificações no reforço da resiliência e capacitação social e económica, a figura 11 relaciona o desemprego e nível de escolaridade. As tendências observadas reforçam o referido atrás: a detenção de recursos educacionais constitui um trunfo para o reconhecimento e capacitação de ingresso no mercado de trabalho. Mais, sendo nítida a diferença nos níveis de desemprego que marcam os dois períodos em referência, é igualmente notório que a importância da escolaridade formal como mecanismo de reconhecimento e capacitação constitui um traço estrutural, característico da modernidade.

O facto de no ciclo entre 2011-2015 encontrarmos em termos médios 9,3% de diplomados desempregados é mais um sinal claro da estagnação económica que caracterizou o país, o qual se viu incapaz de se renovar aproveitando em pleno uma massa bem preparada de adultos que queriam nele contribuir. Em 2018, representam 3,8% os diplomados que se declaram em situação de desemprego (contra 7% e 6%, nos segmentos com ensino básico e secundário, respetivamente).

O cenário de desemprego é preocupante, mas deve ainda ser realçado que nos números contabilizados fora do desemprego existem outras situações precárias, como sejam, o subemprego.

Nesta perspetiva, a figura 12 dá relevo aos segmentos de trabalhadores que exercem a sua atividade a tempo parcial (parte dos quais, não necessariamente por opção), bem como aos cidadãos “desencorajados”, disponíveis para trabalhar, mas que desistiram de procurar, em função do nível de habilitações.

Figura 12. Número de indivíduos em situação de subemprego e ativos disponíveis que não procuram trabalho



Fonte: EUROSTAT, Inquérito ao emprego, junho de 2019.

Qualquer uma das situações retratadas correspondem a indivíduos que não integram a população ativa desempregada nas estatísticas oficiais veiculadas pelo Instituto Nacional de Estatística ou pelo Eurostat – mesmo quando se apresentam e são classificados para efeitos de acesso a benefícios sociais de desemprego nessa condição de desempregados.

Verifica-se mais uma vez que os indivíduos que surgem em maior número em situação de subemprego ou que já não procuram emprego apresentam habilitações apenas ao nível do básico. Os indivíduos com o ensino superior apresentam-se com uma menor incidência nestas situações.

Os baixos perfis de escolarização destes dois segmentos (subemprego e não procura de trabalho) apontam novamente no mesmo sentido das análises anteriores: *estudar compensa* e constitui um fator

estrutural que demarca claramente experiências presentes e futuras de resiliência e capacitação para a participação social e económica.

4. CONCLUSÃO

Este estudo procurou analisar algumas das principais transformações do Estado Social em Portugal, confrontando dois períodos de governação da história recente, pautados por quadros ideológicos e conceções de política entre si relativamente dispare, desde logo na interpretação do papel do Estado no comprometimento de promoção do crescimento económico com salvaguarda de universalidade de direitos sociais e melhoria do bem-estar dos cidadãos.

A teoria das “mãos do estado” de Pierre Bourdieu permitiu compreender como o Estado enquanto prestador direto de serviços à população, através da afetação de recursos, em especial os recursos humanos, às funções das suas “mãos”, esquerda e direita, se foi reconfigurando, com prejuízo para a “mão esquerda”, principalmente durante os períodos de governação PSD e CDS-PP tutelada pela Troika.

Nesse ciclo governativo o Estado em geral encolheu o investimento, subjugado ao imperativo político de austeridade financeira e reforma estrutural, numa atuação que teve como primado a diminuição da dívida pública. A educação, precisamente por ser o setor que mais consome recursos humanos, foi então uma das áreas mais afetadas, acumulando ainda mais dificuldades ao atraso estrutural do país neste domínio. Neste período, seguindo a leitura dos diversos indicadores, Portugal não convergiu com a Europa.

O ciclo governativo 2016-2018 marca o início de novas orientações de política com retoma do crescimento económico. A rotura com a austeridade não foi contudo absoluta, pelo contrário. O objetivo de consolidação orçamental manteve-se e foi conseguido, sobretudo, devido à manutenção da pressão fiscal e de restrições significativas no investimento público. No setor da educação

superior e ciência, tal é bem notório quer no congelamento das progressões dos docentes, quer nos limites que foram impostos, neste setor, de forma arbitrária, à regularização de vínculos precários de investigadores e docentes¹⁵.

Em todo o caso, é certo que no novo ciclo teve lugar um aumento do investimento nas políticas sociais, e um reforço relativo da mão esquerda, nomeadamente nas componentes ligadas ao trabalho e segurança social, e à educação e ciência. Neste período, desde 2016, Portugal consegue, efetivamente, demonstrar que é possível conciliar o crescimento económico sustentável (sem incremento do défice) com políticas de promoção da coesão, centradas na melhoria das condições de vida dos cidadãos. Mais especificamente, a análise desenvolvida dos dois ciclos de governação permitiu confirmar, com dados substantivos comparáveis e com representatividade estatística, a premissa nuclear segundo a qual em função das soluções preconizadas na alocação de recursos e concretização de políticas, o limite económico real não é tanto o da escassez absoluta de recursos, mas o das prioridades da sua redistribuição.

O investimento em educação é fundamental para o desenvolvimento de qualquer país. As nações mais prósperas do mundo assentam o seu bem-estar e qualidade de vida em cidadãos escolarizados e qualificados, inseridos em elevado número no mercado de trabalho e apoiados por Estados sociais assentes em políticas públicas redistributivas, promotoras da equidade social.

REFERÊNCIAS

ÁLVARES, M; CALADO, A; ESTEVÃO, P; MERLINI S;
NALHA F (org.). *Combate ao abandono escolar precoce: políticas*

15 Como medida que sai do acordo de incidência parlamentar com o Bloco de Esquerda, o Governo implementa o Programa de regularização dos Vínculos Precários na Administração Pública (PREVPAP), do qual praticamente exclui, na operacionalização, as “carreiras especiais” de docentes e investigadores, alguns dos quais a exercer atividade nas suas instituições há mais do que uma década.

e práticas. Lisboa, 2014. ISCTE-IUL, CIES-IUL. Sumário Executivo Projeto POAT

ALVAREZ, D; COSTA, MC; CASTRO, J. *Relatório anual de avaliação da atividade das CPCJ no ano de 2013*. Lisboa: Comissão Nacional de Proteção das Crianças e jovens em Risco, 2014.

ALVES, N.A; CANTANTE, F; BAPTISTA, I; CARMO, R.M. . *Jovens em transições precárias: trabalho, quotidiano e futuro*. Lisboa: Editora Mundos Sociais, 2011.

BOURDIEU, Pierre. *Sur l'état: cours au Collège de France 1989–1992*. Paris: Seuil, 2012.

_____. *As estruturas sociais da economia*. Porto: Campo das Letras, 2006.

_____. *Contrafogos 2: por um movimento social europeu*. Oeiras: Celta Editora, 2001.

_____. *Meditações pascalianas*. Oeiras: Celta Editora, 1998a.

_____. *Contrafogos*. Oeiras: Celta Editora, 1998b.

_____. *Raisons pratique: sur la Théorie de l'Action*, Paris: Éditions du Seuil, 1994.

_____. (org.). *La misère du monde*. Paris: Éditions du Seuil, 1993.

_____. Forms of capital. In: RICHARDSON, J. G. (ed.), *Handbook of theory and research for the Sociology of Education*. Westport, CT: Greenwood, 1986. p. 241-58.

CANELAS, A.M; RAMOS, F. *Educação e formação de adultos: [relatório técnico]*, Lisboa: CNE, 2019. 74 p.

CARMO, R.M.; COSTA, A.F. (orgs.). *Desigualdades em questão: análises e problemáticas*. Lisboa: Editora Mundos Sociais, 2015.

CERDEIRA, L; PATROCINIO, T; CABRITO, B; MACHADO-TAYLOR; BRITES, R. Higher Education Cost-Sharing Policy: The portuguese case. In: SMITH, Larry Robert (ed), *Higher*

- education: recent trends, emerging issues and future outlook*, New York: Nova Publishers, 2013. p 131-147.
- CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (Portugal). *O estado da educação 2013*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, 2014.
- _____. *Recomendação sobre retenção escolar no ensino básico e secundário: relatório técnico*. Lisboa: CNE, 2015. Disponível em: http://www.cnedu.pt/content/noticias/CNE/Relatorio_Tecnico_-_Retencao.pdf. Acesso em: 20 out. 2019.
- COSTA F. C; MAURITTI, R.; MARTINS, S. C.; NUNES, N.; ROMÃO, A.L. A Constituição de um Espaço Europeu de Desigualdades. *Observatório das Desigualdades e-Working Papers*, n. 1, p.: 1-21, 2015.
- MARTINS, S.C; MAURITTI, R; COSTA, AF; MACHADO, B . *Inquérito às Condições Socioeconómicas dos Estudantes do Ensino Superior*. Lisboa: DGES/MCTES: CIES, 2017..
- MAURITTI, R.; BOTELHO, M.C.; NUNES, N.; CRAVEIRO, D. (2015), A Austeridade na Educação. *Observatório das Desigualdades e-Working Papers*, n. 3, p. 3-20, 2015. ISSN 2183-4199. DOI: 10.15847/CIESODWP032015. Disponível em <http://wp.me/P4h6tu-p3>. Acesso em 15 out. 2019.
- MARTINS, S.C.; NUNES, N.; MAURITTI, R.; COSTA, A.F. O que nos dizem as desigualdades educacionais sobre as outras desigualdades? Uma perspetiva comparada à escala europeia. In: PORTUGAL E MELO, Benedita et al (orgs.). *Entre crise e euforia: práticas e políticas educativas no Brasil e em Portugal*. Porto: FLUP, 2014. ISBN: 978-989-8648-40-2
- MARTINS, S.C.; MAURITTI, R.; COSTA, A.F. *Estudantes do Ensino Superior: inquérito às condições socioeconómicas: 2007*. Lisboa: DGES/MCTES, 2008. (Colecção Temas e Estudos de Acção Social, vol. 7).

MARTINS, S.C.; MAURITTI, R; COSTA, A.F. *Condições Socioeconómicas dos Estudantes do Ensino Superior em Portugal*, Lisboa: DGES/MCTES e CIES, 2005.

MAURITTI, R. Padrões de vida dos estudantes universitários nos processos de transição para a vida adulta, *Sociologia, Problemas e Práticas*, Oeiras, n. 39, p. 85-116, ago. 2002.

MAURITTI, R., S.C. MARTINS, N. NUNES, A.L. ROMÃO, A.F. COSTA. The social structure of European inequality: a multidimensional perspective. *Sociologia Problemas e Práticas*, Lisboa, n. 81, p. 75-93, jun. 2016.

MAURITTI, R.; BOTELHO, M.C.; NUNES, N.; CRAVEIRO, D. (2015), “A Austeridade na Educação”, *Observatório das Desigualdades e-Working Papers*, n.3, p. 3-20, 2015.

NUNES, N. *Desigualdades Sociais e Práticas de Ação Coletiva na Europa*. Lisboa: Mundos Sociais, 2013.

PASSOS Coelho sugere a emigração a professores desempregados. *Público*, 18 dez. 2011. Disponível em: <https://www.publico.pt/2011/12/18/politica/noticia/passos-coelho-sugere-aos-professores-desempregados-que-emigrem-1525528>. Acesso em: 18 out. 2019.

SCHINKEL, W. The sociologist and the state: an assessment of Pierre Bourdieu’s sociology”. *The British Journal of Sociology*, v. 66, n. 2, p. 215-235, 2015.

UNIÃO EUROPEIA. Banco Central Europeu. *Memorando de entendimento sobre as condicionalidades de Política Económica*: [Portugal], 2011 Disponível em:

https://infoeuropa.euroid.pt/opac/?func=service&doc_library=CIE01&doc_number=000046743&line_number=0001&func_code=WEB-FULL&service_type=MEDIA. Acesso em: 20 set. 2019

A IMPORTÂNCIA DA AFILIAÇÃO ESTUDANTIL NO PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR: UMA ABORDAGEM TEÓRICA PARA A RESSIGNIFICAÇÃO DE UMA PRÁTICA.

Antonio José Barbosa de Oliveira
Daniela de Carvalho Cranchi
Eliane Ribeiro Pereira

1. O INGRESSO NA UNIVERSIDADE E O PROCESSO DE AFILIAÇÃO ESTUDANTIL

“Todavia construir um objeto científico é, antes de mais e sobretudo, romper com o senso comum, quer dizer, com representações partilhadas por todos, quer se trate dos simples lugares-comuns da existência vulgar, quer se trate das representações oficiais, frequentemente inscritas nas instituições, logo, ao mesmo tempo, na objetividade das organizações sociais e nos cérebros. O pré-construído está em toda a parte. (BOURDIEU, 2001)”

Mergulhado numa discursividade atrelada aos preceitos do liberalismo e da ideologia da competência de que nos fala Chauí (2014), o senso comum ainda entende o sistema escolar como agente promotor de mobilidade social, quando não, como um mecanismo que “corrige” injustiças sociais. O discurso do mérito, tão caro à doutrina liberal, não só corrobora o mito da igualdade entre os indivíduos, como também naturaliza os processos de exclusão.

No entanto, Bourdieu (2002) mostrou a dimensão reprodutora das desigualdades, também operada pela educação e pelo sistema educativo. Nesta perspectiva, além de reproduzir, o sistema educativo legitima tais desigualdades, muitas vezes naturalizando-as. Os estudos de Bourdieu apontaram para a importância da conjuntura familiar, derivada de seu “capital cultural”, “capital social” e “*ethos*”, sendo percebida através da predisposição dos pais ou responsáveis à valorização e incentivo ao conhecimento escolar, bem como ao cultivo de um ambiente disciplinar favorável aos estudos e ao contexto escolar. Seguindo essa lógica, os estudantes de famílias mais abastadas e com maior acesso aos bens culturais, seriam os que provavelmente teriam maiores chances de obter um bom desempenho na escola e, posteriormente, teriam grandes possibilidades de acesso à universidade. Este texto aborda reflexões acerca dos estudantes que ingressaram recentemente nas universidades, em decorrência da implantação das políticas de ações afirmativas, numa perspectiva inédita no Brasil, de democratização da educação superior. Tais políticas objetivam uma inflexão no viés meramente reprodutivista, na medida em que promovem o acesso à universidade de grupos historicamente alijados deste nível educacional. É nesta perspectiva que se insere a assistência estudantil, ressignificada e ampliada diante da nova conjuntura.

Em trabalho que analisa minuciosamente a complexidade de variáveis que agem no momento de chegada à vida universitária, Coulon (2008) aponta que o ingressante precisa passar de sua condição de “aluno secundarista” para a de “estudante universitário”. Não se trata de uma transição simples: esse processo de adaptação dos calouros à universidade, não raramente, é confuso e doloroso. A forma e intensidade como esse começo é experienciado depende de diversas variáveis e circunstâncias.

Apoiando-se nas perspectivas de Coulon, Nery (2011, p.32) destaca quatro importantes aspectos para a adaptação dos calouros à universidade: vários deles passam a residir em repúblicas

ou residências universitárias; a entrada na vida universitária que traz regras sociais e culturais específicas; as mudanças gerais em si mesmas, quando os estudantes percebem as alterações de comportamento e as mudanças de níveis de responsabilidades para com a sobrevivência e, por fim, a necessária adaptação ao curso, através de uma lógica inerente ao desenvolvimento da aprendizagem em cada campo do conhecimento.

Pode-se notar que são muitas as variáveis que interferem no processo de adaptação do novo aluno à nova realidade em que procura se inserir. Entender essas transformações e saber tirar proveito delas torna-se crucial para sua sobrevivência universitária e seu sucesso acadêmico. As hipóteses teóricas de Coulon (2008) sobre o processo de “afiliação estudantil” procuram compreender esse fenômeno, que envolve processos intelectuais, institucionais e culturais. Ele o analisa sob duas dimensões: afiliação intelectual e afiliação institucional. Segundo sua análise, esse fenômeno, ao mesmo tempo inclusivo e excludente, ocorre em três tempos, que compõem o processo que pode culminar na afiliação estudantil: tempo do estranhamento, tempo da aprendizagem e tempo da afiliação. A consolidação dessa espécie de “profissão temporária” é crucial para a manutenção da condição de estudante dos jovens em instituições de ensino superior, particularmente as universitárias em função de sua complexidade institucional.

O ingresso na universidade pode não ser a garantia de realização de um sonho, pois nem sempre o estudante permanece no curso até a sua conclusão. Os fatores que levam a este quadro são de ordem e natureza diferentes: a necessidade de trabalhar, por motivos financeiros; a não adaptação ao ambiente e ao contexto universitário; o sentimento de inadequação ao curso, por diversos motivos; os imprevistos que provocam mudanças, de cunho pessoal e social, que dificultem sua permanência na universidade são apenas alguns deles.

O Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), o Sistema de Seleção Unificada (SISU) e a Lei de Cotas ampliaram a necessidade de implantação de um sistema de gestão acadêmica voltado para uma inédita abertura da educação superior brasileira, possibilitando a entrada de um maior contingente de alunos, cujo ingresso, antes, era menos provável, principalmente por conta da multiplicidade dos processos seletivos. Possibilitar o acesso efetivo desses alunos requer uma nova postura das instituições, a fim de lhes oferecer subsídios para superarem suas dificuldades acadêmicas e de adaptação ao ambiente universitário. Os estudantes com origem em segmentos historicamente alijados da universidade requerem da instituição universitária uma atenção especial para maior adaptação às tarefas acadêmicas.

Sampaio e Santos (2014) destacam que a entrada na vida acadêmica acarreta mudanças profundas na vida dos estudantes, principalmente entre os mais jovens, impactando o seu desenvolvimento psicológico e psicossocial. Esse momento pode ser o primeiro em que eles têm oportunidade de exercer sua autonomia através da escolha da futura profissão, na escolha da universidade, na opção por um curso em tempo integral ou em tempo parcial, dentre outras possíveis escolhas. Esse, porém, não parece ser o único ato, nem o mais importante, nessa etapa transitória para a vida adulta: muitas vezes, o ingresso na universidade significa ter que deixar de morar com seus familiares, e até mesmo em outra região, impondo-lhes a responsabilidade sobre o cuidado de si próprios e de seus atos, quando antes estavam acostumados aos cuidados e à tutela de um adulto.

Muitos ritos de passagem – como a entrada na universidade – se constituem numa forma de superação de limites, ou como a porta de entrada para um novo grupo ou novo *status* social. Para a maioria dos jovens universitários, sobretudo após a implantação das políticas de ampliação de acesso através das cotas, a aprovação, a conquista

de uma vaga e o ingresso na instituição universitária, atendem aos pressupostos e propósitos de um ritual de passagem. Entrar numa universidade é um marco simbólico na vida de qualquer jovem estudante. O desejo e a importância do sentido de pertencimento são explicitados no processo pelo qual o estudante passa, podendo culminar finalmente na afiliação, quando ele se apropria dos conceitos inerentes ao campo universitário, incorporando o *habitus academicus*. Para Coulon (2008), de uma forma geral, isso ocorre progressivamente entre o primeiro e segundo semestre do seu ingresso na universidade. Quando isso não acontece, o estudante tende a abandonar os estudos logo no início, ou muda de curso ou de instituição. Assim, o processo de afiliação estudantil requer do estudante sua adaptação às exigências universitárias, em termos de: a) conteúdo intelectual, de métodos de exposição do saber, e de adequação ao *habitus* acadêmico, incluindo a percepção e o domínio do novo espaço geográfico; b) identificação das atribuições dos mesmos e da maximização do uso de seu tempo e c) compreensão dos códigos e regras do jogo nos campos social e intelectual universitário.

Coulon (2008) estudou o impacto do ingresso na instituição universitária na vida cotidiana do aluno e de seu processo de afiliação, que o transformará em estudante universitário. Para desenvolver seus trabalhos sobre a temática, o sociólogo promoveu importantes reflexões sobre os processos intelectuais, institucionais e culturais que cercam a adaptação dos estudantes à educação superior. Esse transcurso, estudado por Coulon, foi resumido por Nery (2011) da seguinte forma:

A passagem para a universidade também solicita do jovem que organize três aspectos fundamentais da sua vida: o tempo, pois é preciso compreender que as aulas não têm mais a mesma duração, que o volume e o tipo de trabalho a ser realizado demandarão um maior esforço intelectual e uma melhor organização; o espaço, pois a estrutura de uma universidade é

consideravelmente maior do que a de uma escola de ensino médio e, por isso, os estudantes devem aprender a localizar espaços como departamentos, secretarias e bibliotecas, que frequentarão cotidianamente; e as regras e o saber, pois eles devem desenvolver uma capacidade de interpretação das normas institucionais, porque a não compreensão de algumas delas gera uma ignorância em relação a uma quantidade desconhecida de situações problemáticas que eles terão que solucionar. (NERY, 2011, p. 36)

Essas novas experiências são fundamentais e impactantes na formação do estudante como sujeito de sua própria história acadêmica. Assim, quanto maior for sua prontidão para responder positivamente a essas mudanças e quanto maior for seu grau de resiliência para superar problemas, mais capacidade terá de aproveitar as oportunidades proporcionadas pela vida universitária como pessoa e como graduando.

Como o foco de estudo deste trabalho são os alunos ingressantes pela Ação Afirmativa, muitos deles sendo os primeiros da família a ingressarem numa universidade, considera-se também a importância do conceito de “trânsfuga”. Segundo Bourdieu (1992) os trânsfugas são aqueles que conseguem, com muito esforço e disciplina, romper com seu destino de classe e modificar os rumos escolares e profissionais em relação aos demais membros de suas famílias. Muitos deles são os primeiros de suas famílias e círculo social próximo a ingressar no Ensino Superior, podendo até ser os primeiros a completar o ensino básico ou ter frequentado regularmente a escola.

O aluno trânsfuga quase não encontra em seu ambiente de convivência pessoas que possam servir como referência de vivências do ambiente universitário. Este campo lhe é estranho e muitas vezes hostil, o que pode provocar estranhamento, ou mesmo dificuldades traumáticas nesse processo de chegada e adaptação. Como ressalta Nery (2011, p. 36):

O processo de afiliação estudantil depende de como se dá a chegada do estudante à universidade, momento em que várias rupturas simultâneas e imediatas acontecem. Essas rupturas ocorrem de duas formas: as afetivas, em que há um afastamento da vida familiar; e as psicopedagógicas, em que a relação pedagógica com os professores é totalmente diferente da empreendida no ensino médio, sendo marcada pelo distanciamento. Através delas, uma nova relação com o saber é constituída.

Assim, aqueles alunos que possuem familiaridade direta ou indiretamente com o meio universitário podem presumir quais habilidades, competências e comportamentos são esperados deles para que tenham um bom desempenho social e acadêmico. As experiências de familiares e amigos podem servir de exemplos a serem seguidos ou superados, mas são ferramentas para auxiliar na construção de uma nova etapa de suas vidas. De acordo com cada contexto e suas próprias subjetividades, os alunos podem estar mais ou menos preparados para o afastamento de suas vidas familiares e a vivência de uma nova realidade. Essa questão afetiva também perpassará seus relacionamentos com seus pares e professores, podendo refletir nas suas predisposições para construção de um ambiente onde a relação com o saber será constituída de forma virtuosa, ou somente através de muitos embates e superações. Para Coulon (2008, p.31), “aprender o ofício de estudante significa que é necessário aprender a se tornar como um deles para não ser eliminado ou se auto eliminar porque continuou como um estrangeiro nesse novo mundo”. Isso é uma questão de sobrevivência no mundo universitário. Para o autor, esse ofício constitui-se em uma espécie de “profissão temporária”.

Ao estudar o processo pelo qual passam os alunos para se tornarem estudantes integrados ao campo acadêmico, Coulon (2008) percebeu a presença de três etapas ou “tempos” nos quais as relações se dão e as novas atitudes e hábitos podem ser elaborados

e consolidados. Com base em Coulon (2008), evidenciamos que o processo de afiliação está circunscrito a três diferentes tempos:

1 - Tempo do Estranhamento:

Momento em que o estudante está diante de um universo desconhecido, em que se operam as rupturas com o seu passado. Nele as rupturas institucionais começam a ser instaladas, através do processo de escolha das disciplinas a serem cursadas, da matrícula, da localização do número de créditos necessários para o semestre, ou seja, da organização da vida acadêmica. Muitos estudantes vivem esse momento como traumatizantes, angustiantes, revoltantes e inquietantes.

2 - Tempo da Aprendizagem:

Tempo em que se inicia uma adaptação progressiva e uma conformação se produz. Nele o estudante começa a esboçar respostas para perguntas como quem sou eu em relação a esse grupo de pessoas? Qual a minha função aqui? E que relação eu tenho com essa instituição? Para responder a essas questões, os estudantes rompem com seu passado recente e entram em um estado de latência, em que não dispõem mais de referências estáveis. Eles progressivamente elaboram estratégias para lidar com as contingências que lhe são apresentadas através de um método de ensaio e erro. A falta de orientação e de informação pode levar o jovem a organizar sua vida acadêmica de maneira totalmente contrária à lógica da universidade. Quando isso acontece, o abandono (ou a retenção sucessiva) é eminente e o mal causado pela desorientação do primeiro contato talvez não seja desfeito.

3 - Tempo de afiliação:

Quando o estudante se torna definitivamente membro da universidade. Isso significa que ele compreende o manejo de uma grande quantidade de regras que organizam sua vida social e intelectual nessa instituição. São dois momentos: no primeiro, o estudante

compreende e categoriza um conjunto de regras institucionais que irão organizar sua vida acadêmica – chamada de *afiliação institucional*; no segundo momento, ele percebe o que realmente se espera dele no plano intelectual e irá tentar corresponder demonstrando, cotidianamente, que possui algumas das competências requisitadas – é o momento da *afiliação intelectual*. Este, por sua vez, é um processo que nunca é totalmente finalizado, porque o estudante sempre requisitará confirmações para as competências que demonstra em tarefas universitárias.

Destacam-se dois fatores de especial influência no caminho para a afiliação estudantil por sua importância no processo de superação e de empoderamento pelo qual os alunos passam para atuarem como estudantes universitários: “a identificação entre os pares e o desenvolvimento da autonomia”. Tal processo pode ser traduzido a partir das trocas de experiências e ajudas mútuas na realização das tarefas universitárias e do uso dos espaços de convivência; pelo enfrentamento dos mesmos problemas, ou semelhantes, compartilhados entre os pares; pela utilização do mesmo vocabulário e das mesmas expressões; enfim, “pelo compartilhamento no e do mesmo mundo, os estudantes são levados a um processo de identificação e sentimento de grupo”. Esse sentimento ocorre mesmo que eles pertençam a vários subgrupos pontuais: das disciplinas cursadas; das atividades esportivas e culturais; dos projetos e programas acadêmicos e não acadêmicos; do alojamento ou residência estudantil; dentre outros. Esses fatores são impactantes no sentido de incentivarem e propiciarem a afiliação acadêmica do aluno ingressante, bem como na sua inclusão social no contexto universitário.

Coulon (2008, p.41-42) destaca a importância dos ingressantes universitários serem, o mais rapidamente possível, capazes de identificar o que lhes é requerido em relação aos seus estudos e as tarefas a serem realizadas: o que eles devem aprender e com que grau de detalhe, como identificar o essencial e aplicá-lo nas situações onde estes conhecimentos serão solicitados. Devem,

também, descobrir sozinho como dosar seus esforços. Para os ingressantes universitários, esse processo pode ser considerado difícil, pois a vida acadêmica lhes requer autonomia para gerenciar suas atividades. Os professores não sinalizam claramente quanto despendimento de tempo e esforços serão necessários para os estudantes realizarem suas tarefas a contento, bem como com que grau de abrangência e aprofundamento um determinado tema ou assunto deverá ser estudado e abordado. Não se reflete, inclusive, sobre a necessidade de bagagens intelectuais, culturais e competências prévias que os professores pressupõem que os estudantes tragam consigo no ingresso à universidade. Através do processo de afiliação intelectual o aluno tornar-se-á capaz de “compreender, por antecipação, aquilo que lhes será solicitado academicamente” (COULON, 2008, p.42).

Assim, pode-se compreender a importância que Coulon (2008, p.42) atribui ao primeiro ano universitário, pois o considera decisivo para “aprender a instituição”, entender sua lógica e vivenciar seu território. A partir de seus estudos ele conclui que é principalmente nesse ano que se “aprende a viver” a nova ação/profissão: ser um(a) estudante universitário(a).

Os alunos, ao migrarem para o *status* de estudante universitário, devem mudar sua postura em relação à instituição, seus representantes e seu *modus operandi*. Assim, os relacionamentos se diferenciam daqueles habituais no ensino básico, onde conheciam os espaços geográficos e simbólicos, as relações de poder eram relativamente explícitas e normalmente seguiam orientações no fazer cotidiano escolar. Essa mudança requer deles uma afiliação institucional. A capacidade dos estudantes entenderem o campo universitário e o que lhes é requerido, tanto pelos professores quanto pela instituição, os habilita a responderem positiva e prontamente às solicitações acadêmicas, podendo até agir, de forma proativa, em busca de seus direitos e novas oportunidades, nem sempre explicitamente declarados e bem divulgados.

Segundo Coulon (2008), a afiliação intelectual não prescinde de condições anteriores ao ingresso do aluno na universidade e delas o sucesso acadêmico depende diretamente, refletindo no seu grau de autonomia. Para o autor, o processo de afiliação intelectual depende das habilidades de leitura, escrita e desenvolvimento do pensamento. Tanto a escola quanto a universidade podem ser espaços de exclusão por não reconhecerem as peculiaridades e desigualdades decorrentes de fatores sócio-econômicos-culturais.

Dessa forma, conclui-se que a “afiliação intelectual” do estudante será mais facilitada quanto maior for sua *literácia*, isto é, a competência de ser capaz de ler, escrever e interpretar aquilo que está escrito. Esta leitura não se restringe somente a língua materna, mas inclui os conceitos e regras matemáticas, bem como a capacidade de observar, compreender, interpretar e correlacionar fenômenos em geral, considerando sua capacidade potencial de “aprender a apreender” diversas áreas do conhecimento.

Além da adaptação necessária para o processo de afiliação institucional e afiliação intelectual, outros possíveis entraves devem ser superados pelos alunos, como os que se referem ao campo emocional. Os estudantes, ao ingressarem na universidade, podem se ver em situações de fragilidade decorrentes da idade, das mudanças no ambiente, de ordem financeira e de convívio (incluindo o afastamento das famílias), dentre outras. Nery (2011) aponta a importância da dimensão emocional para a afiliação do estudante, sua influência no processo de integração do aluno à vida universitária (particularmente ao aluno jovem) e para sua permanência na instituição. A dimensão emocional atua como elemento psicológico importante para plena integração do estudante na vida universitária, num momento “em que ele reconhece que os benefícios de ser parte deste ambiente são positivos, trazem estabilidade emocional e possibilitam uma perspectiva para o futuro, permitindo que o elemento ‘ser estudante universitário’ se integre ao ser jovem. (NERY, 2011, p.11).

Ao pensar sobre a juventude e as questões próprias dessa fase, o mesmo autor alerta para o acúmulo de mudanças e transformações pelas quais esses jovens passam e que são concomitantes ao seu ingresso na universidade.

A universidade é um universo cultural em que ele será apresentado a uma série de circunstâncias sociais, a novos comportamentos e a novas formas de se relacionar. [...] a adaptação dos calouros à universidade depende de como eles interpretam as mudanças em si mesmo, suas alterações de comportamento com a aquisição de novas responsabilidades. Além disso, o espaço da universidade propicia a construção de novos laços afetivos entre os estudantes e a exploração da diversidade de possibilidades do ser jovem. (NERY, 2011, p. 39)

Os problemas decorrentes de questões emocionais e das dificuldades no processo de afiliação não se restringem aos jovens, apesar destes estarem mais suscetíveis a tais dificuldades. Certamente a pouca experiência de vida, aliada às mudanças e rupturas de vivências, trazem impactos mais significativos aos estudantes de baixa idade. No entanto, deve-se também considerar o aumento da população estudantil adulta nas universidades, que retorna ao sistema educacional após anos de afastamento dos estudos (em especial no nível da graduação) e que também precisa se adaptar a esse novo universo, geralmente distante de suas experiências anteriores por um lapso geracional e/ ou social.

2. A ATUAÇÃO DOS DIVERSOS CAPITAIS NA CONSTRUÇÃO DO HABITUS ESTUDANTIL

É possível compreender melhor as relações ensino-aprendizagem, a partir das análises de Bourdieu que concebe tais relações com foco na reprodução das desigualdades sociais dentro dos espaços e campos escolares. Nesse sentido, deve-se observar o que o autor apresenta, a partir dos conceitos de capital cultural e capital simbó-

lico, e seus impactos sobre os mecanismos de reprodução dos status sociais vigentes e sua contribuição para a manutenção do status quo. Bourdieu (1998) adverte que o conhecimento transmitido pelo sistema educacional, geralmente, é distribuído, interpretado, sentido e apreendido de forma desigual entre as diferentes classes e os diferentes grupos sociais, que muitas vezes não se veem representados nesses espaços nem compreendem plenamente seus códigos e linguagens.

Pereira (1997, p. 36-38) também converge à perspectiva analítica de Bourdieu quando discorre sobre a arte de se ligar às coisas da cultura, colocando em lente a escola e a lei de retorno do capital simbólico. Constata, ainda, entre as lições acumuladas sobre seleção, organização e distribuição do conhecimento escolar, que o saber ensinado na escola é distribuído de forma desigual entre as diferentes classes e os diferentes grupos sociais. Isso porque o ensino tende a reproduzir necessidades de mercado e configurações sociais em detrimento de uma integralidade de conhecimento e formação humana.

Entre as lições pautadas, Silva (1992a, 1992b) destaca que a escola guarda relações muito próximas com os processos sociais. Ele ressalta que é preciso que sejam construídos arcabouços de combinação curricular e práticas pedagógicas que sejam mais adequados à democracia e aos sujeitos como seres totais e não fragmentados neste processo marcado, não raramente, por uma lógica estrita de mercado. Portanto, pode-se dizer que “não sabemos como efetivar mudanças curriculares reais em nossos sistemas de ensino” (SILVA, 1992a, p.133-144). Compreende-se, com certeza, “quais os fatores que impedem essas mudanças, mas não sabemos como removê-los, como trabalhá-los para realizar as mudanças curriculares necessárias e desejáveis” (SILVA, 1992b, p. 75-93). Esse é um dos maiores desafios ao sistema de ensino, que perpassa todos os seus graus e ciclos, desafiando os envolvidos a adotar novos conceitos e posturas em relação aos objetivos, processos, metodologias e formas de se interagir com e na educação.

Retornando aos conceitos de capital cultural e de *habitus*, Bourdieu (2014, p. 65-66), ressalta que o conhecimento escolar é desigualmente distribuído entre as classes e os grupos sociais. Esse fenômeno realça a seriedade, no sentido moral, e sua efetividade política, na máxima largamente acastelada nos discursos das classes dominantes sobre a “igualdade de oportunidades” escolares e educacionais representada pelo discurso da “meritocracia absoluta”. A desigualdade instalada nos diferentes níveis do conhecimento escolar, juntamente com e na carência de acesso aos bens culturais, reconhecidos e valorizados pela elite, perpetua a desvantagem competitiva por parte da população desfavorecida econômica e culturalmente. Isso porque esse extrato social também não se vê representado no campo da educação formal, nem incorporado nos valores cultivados pela elite. De uma forma geral, o sistema educacional institucional se encaixa perfeitamente na lei de retorno do capital simbólico onde “o ‘capital simbólico’ retorna às mãos dos que já o possuem” (BOURDIEU, 1998, p.53). Há também que se precaver para não se enredar no otimismo das pedagogias liberais e libertárias a ponto de não se questionar as gêneses e perpetuação das relações sociais e econômicas estratificadas e estratificantes. A realidade escolar é parte da realidade social e não há mudanças que sejam feitas somente por ideais voluntários. Não basta, como alguns querem crer, que os professores compreendam, amem a classe operária e desejem a salvação escolar de seus filhos para que desapareçam as divisões sociais na escola. “Os obstáculos encontrados não têm sua origem na ‘resistência à mudança dos professores’ ou na ‘força da inércia do sistema’: devem-se muito mais fundamentalmente às funções sociais reais do sistema escolar nas sociedades burguesas”. (BAUDELOT, 1991, p.36).

A universidade é reflexo e resultante dessa realidade, sendo primordialmente elitista e perpetuadora de certas estruturas e sistemas excludentes, principalmente levando-se em consideração o contexto atual da lógica de mercado e da globalização. Segundo

o sistema econômico vigente, há que se ter reserva de mão de obra capaz de atender ao mercado cada vez menos regulamentado e mais flexibilizado no que se refere aos direitos trabalhistas e nas relações entre capital e trabalho. Ainda existem carreiras que são tradicionalmente ocupadas pelos diversos níveis das camadas médias; e quando, não possuindo capital econômico expressivo, almeja ao menos o capital simbólico advindo do grau de escolarização e as vantagens daí decorrentes. Neste caso, o sistema escolar contribui forte e diretamente para o alcance de suas aspirações.

Ao ser questionado novamente sobre sua visão em relação aos sistemas de ensino, Bourdieu, em entrevista dada à Loyola (BOURDIEU, 2002, p.14), elucida suas declarações anteriores, afirmando não encontrar contradições em seus discursos ao longo do tempo. Seus argumentos mais recentes seriam decorrentes do aprofundamento de suas reflexões. Para sermos totalmente fiéis às suas reflexões, optamos pela reprodução de parte de sua entrevista:

(...) Será que mudei? Não. Continuo a pensar que o sistema de ensino contribui para conservar. Insisto sobre o *contribui*, o que é muito importante aqui. Não digo *conserva, reproduz*; digo *contribui para conservar*. O sistema de ensino é um dos mecanismos pelos quais as estruturas sociais são perpetuadas. [...] Mas nas sociedades modernas, o sistema de ensino tem um peso maior, contribuindo com parte importante daquilo que se perpetua entre as gerações. Uma parte importante da transmissão de poder e dos privilégios se faz por intermédio do sistema escolar, que serve ainda para substituir outros mecanismos de transmissão, em particular os que operam no interior da família. A família é uma instância muito importante, e o sistema escolar a substitui, ratificando a transmissão familiar. [...] O sistema escolar contribui, então, para ratificar, sancionar, transformar em mérito escolar heranças culturais que passam pela família. Não há nenhuma contradição, nem teórica nem política, no fato de dizer que o sistema escolar *contribui* (é esta a palavra importante) para reproduzir a estrutura social, e o fato

de tentar transformá-lo para neutralizar alguns de seus efeitos. Digo exatamente que *contribui*, em parte que varia segundo os momentos, segundo as sociedades. (BOURDIEU, 2002, p.14)

Ao assim afirmar, Bourdieu deixa claro seu entendimento de que as estruturas e suas relações não são estáticas e deterministas na (e para) a construção da realidade que implica no desenvolvimento, organização, manutenção e desempenho dos sistemas educacionais. Dessa forma, os profissionais e atores responsáveis pelo sistema educacional, ao ponderarem sobre os problemas que os afligem, bem como das ações que visem à democratização do sistema, devem sempre ter em mente tais pressupostos a fim de que suas proposições, metas e ações sejam condizentes à real perspectiva transformadora que almejam com tal democratização.

O conceito de *habitus* tem significativa importância para as análises efetuadas, pois, conforme abordado anteriormente, o sistema educacional possui mecanismos de estruturação dependentes de recursos previamente estruturados e dominados, como suporte que possibilita, produz, promove ou interdita o processo de aprendizagem. O ambiente educacional e seus responsáveis, ao privilegiar a cultura erudita e o pensamento abstrato, requer o domínio e a internalização de certos esquemas cognitivos; um *habitus*, normalmente desenvolvido e cultivado pela elite, capaz de habilitá-los para as tarefas acadêmicas requeridas no cotidiano universitário. Logo, a familiaridade e o domínio de pressupostos cognitivos e conhecimentos prévios são fatores que têm grande influência no desenvolvimento e desempenho dos estudantes no ambiente acadêmico. O não reconhecimento destas variáveis pode significar um obstáculo ou entrave de grande impacto negativo nas políticas governamentais de inclusão universitária, compreendida nas dimensões do acesso e das condições de permanência e sucesso acadêmico.

Ao sistema educacional cabe o papel de legitimar, por meio dos diplomas e certificados, o capital simbólico atribuído a quem

cumpriu os requisitos exigidos para tal distinção, reconhecendo-os como capazes de serem consumidores e produtores dos bens culturais reconhecidos como de valor pela elite. Assim, a escola cumpre sua função de produção e consagração – via diplomas – dos consumidores e produtores culturais mais adequados. A apropriação dos bens culturais e simbólicos disponibilizados pela escola depende, direta ou indiretamente, das condições anteriores e/ou concomitantes ao ingresso dos alunos em seu sistema. De uma forma geral, no ambiente escolar não se produz novos conhecimentos ou se reconhece os saberes prévios de seus ingressantes oriundos das camadas populares. No entanto, o campo universitário espera de seus ingressantes a competência derivada da posse de *habitus* específico, o que significa que muitas vezes a simples posse do certificado do Ensino Médio não habilita plenamente seus portadores para as condições necessárias ao acompanhamento espontâneo e descomplicado das atividades acadêmicas.

Apesar de ser instituição produtora de novos conhecimentos e disseminadora dos conhecimentos já sistematizados, a universidade, particularmente no nível de graduação, muitas vezes tende a ser um prolongamento do processo escolar. Mesmo quando ultrapassa esse paradigma, raramente considera as especificidades de seus alunos e pouco contribui para a superação de seus limites, na maioria das vezes, pontuais e temporários. Assim, deve-se lembrar a forma e critérios com que a academia avalia o grau de competência de seus integrantes, baseado no capital simbólico adquirido através da considerada “cultura dominante, cultura erudita, cultura culta, alta cultura”. Dentro da lógica excludente, os indivíduos passam a ser classificados em função da posse ou do déficit desse capital simbólico, reflexo do capital cultural e *ethos* progressos.

O trabalho pedagógico desenvolvido no sistema educacional depende diretamente da performance informativa da comunicação e a ela é proporcional. Sendo assim, o capital linguístico (herdado da família ou do meio de convivência), o rendimento escolar e a

escolha vocacional estão inter-relacionados na lógica das estratégias culturais das classes sociais, decorrentes de suas disputas de força representativa, econômica e simbólica. Pereira (1997) vai além ao levantar questões no campo linguístico:

Digamos que a comunicação pedagógica, por sua vez, seja realizada num código cifrado e complexo — a linguagem propriamente escolar — mais ou menos distante dos códigos manejados no cotidiano (não nos esqueçamos de que o conteúdo da escola é a cultura erudita didaticamente transposta, e não o senso comum e os saberes populares). Em função disso, só os estudantes das classes e dos grupos sociais que ocupam posições médias e altas no espaço das posições sociais, e os estudantes fortemente selecionados das classes populares (os sobreviventes), conseguem atender às exigências linguísticas da escola. (PEREIRA, 1997, p.44)

Novamente pode-se perceber a interdependência entre sucesso escolar e o conceito de capital cultural, e sua importância na codificação e decodificação da linguagem culta para leitura e compreensão do que se é transmitido, e assim poder atender às exigências escolares e adquirir conhecimento nesse ambiente. Segundo Bourdieu, esse fenômeno é decorrente da convivência social, em especial aquela vivenciada e incorporada no âmbito familiar, pois “a aptidão à decifração e à manipulação de estruturas complexas, quer elas sejam lógicas ou estéticas, depende em certa parte da complexidade da língua transmitida pela família” (BOURDIEU, 1992, p.83). Dessa forma, o desenvolvimento da linguagem e o domínio da “língua culta” é um processo estruturante e estruturado pelo qual habilita seus detentores a tornarem-se aptos ao acesso a outros bens culturais e simbólicos, principalmente aqueles reconhecidos como importantes pelas elites e validados pelo sistema educacional.

Os que não dominam sistemática, ampla e naturalmente os códigos e regras da língua culta, encontram-se em desvantagem

competitiva, já que o sistema educacional opta pela adoção da língua culta em suas práticas. Os que dela não possuem o traquejo de seu uso cotidiano tendem a ter dificuldades em seu emprego e na compreensão necessária para o processo comunicacional, principalmente nos espaços escolares e formais. Em consequência, todo processo de ensino-aprendizagem e interação social podem ficar prejudicados por causa da não compreensão plena do teor e dos sentidos pretendidos pelo dito e até por discriminação em relação ao falante, pelo não domínio das normas cultas da língua.

Isto é, suas opções linguísticas, sendo fortemente limitadas, inabilita-os, de saída, à competição num meio onde a competência linguística é a moeda corrente, ao contrário dos agentes das classes e dos grupos sociais dominantes, que, por tenderem a usar um “código elaborado” de linguagem, se encontram perfeitamente à vontade no meio escolar. (MORRISH, 1983, p. 151).

Nessa perspectiva, o fato de muitos alunos das classes populares apresentarem baixo rendimento escolar não deve ser atribuído a uma suposta falta de inteligência ou ao desinteresse dos mesmos; como também o bom rendimento dos alunos das classes médias e altas não é necessariamente consequência direta de dotes intelectuais inatos ou do seu maior interesse na aprendizagem. O sucesso ou insucesso escolar é um processo complexo, dependente de diversos fatores interdependentes, não tão diretamente relacionados a seus resultados. Pode-se mencionar os aspectos genéticos e biológicos (médicos, metabólicos e funcionais) como suportes para manifestação do ser, porém, não são os únicos e mais influentes no desenvolvimento de sua capacidade cognitiva, motora e psicossocial; questões como *ethos*, capital econômico, capital social e capital cultural, dentre outras, devem ser tomadas como relevantes e influentes nesse contexto. Tais questões devem ser consideradas por qualquer sistema educacional e pelas instituições de ensino que pretendam ser mais democráticas, inclusivas e emancipadoras.

3. AFILIAÇÃO E POLÍTICAS DE DEMOCRATIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR: OS DESAFIOS DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL

Para responder aos desafios da ampliação do sistema educacional superior público, o governo federal implantou, em 2007, o Plano de Reestruturação das Universidades Federais (REUNI) e, por meio da Portaria Normativa nº. 39 de 12 de dezembro de 2007, transformada no Decreto 7234, de 19 de julho de 2010, o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Efetivados, no aspecto formal, os avanços em relação à ampliação do acesso à educação superior, as questões inerentes à assistência estudantil têm ocupado lugar central em discussões no espaço acadêmico, sobretudo ao se considerar que ela apresenta e atualiza uma questão histórica, a saber: a concepção elitista, excludente, meritocrática e individualista que norteou o sistema universitário público brasileiro ao longo do tempo. Nos últimos anos, sobretudo a partir da implantação do Sistema de Seleção Unificada (SISU), combinado à Lei 12711/2012 (Lei de Cotas), tem-se uma dupla dimensão que deslocou parte da histórica “zona de conforto” de nossas universidades.

A Lei de Cotas, ao reservar 50% das vagas para alunos egressos de escolas públicas, trouxe para as universidades a necessidade de um maior compromisso para com os níveis fundamentais e médio da educação pública, historicamente descolados das preocupações da academia. A universalidade do acesso à educação básica nos trouxe o desafio da qualidade desejada. Pelo disposto na Lei, sobre a reserva de 50% das vagas para a escola pública, aplica-se 50% para alunos de classes populares, já que estes devem ser originários de famílias com renda per capita familiar de até 1,5 salários mínimo. Sobre todas as faixas da reserva de vagas, deve-se ainda aplicar percentuais de reservas com critério racial para pretos, pardos e indígenas, em número equivalente aos dados do último censo do

IBGE em cada localidade. Ou seja, além de alunos em condições de vulnerabilidade socioeconômica, a universidade precisa se preparar para receber – e formar – alunos de diversas partes do país (já que o SISU favorece a mobilidade pelo território na concorrência pelas vagas) e com grande heterogeneidade de históricos de vida.

Combinado com a Lei de Cotas, o SISU nos trouxe um desafio imediato: possibilitado o acesso, como garantir as condições para a permanência do aluno pobre, que agora não tem mais, necessariamente, a proximidade dos familiares e, não raramente, chegando recentemente à cidade onde está sediada a universidade? Como se colocará a universidade diante do novo aluno que chega à instituição demandando uma rápida forma de acolhimento e assistência, destituído, muitas vezes, dos capitais culturais e sociais necessários ao “deciframento” do *habitus* universitário (BOURDIEU, 2010). Não somente serão necessários novos procedimentos administrativos que otimizem a assistência estudantil; serão também necessárias novas práticas pedagógicas que promovam o acolhimento e a inclusão. É fato que a tríade ENEM/SISu/Lei de Cotas vem impondo desafios aos gestores e à organização do sistema universitário para a inclusão qualitativa desse novo perfil de estudante que está ingressando nas universidades. A ampliação do acesso sem a necessária correspondência no atendimento às condições para a permanência, formação acadêmica e para a conclusão da graduação dos estudantes oriundos dos segmentos mais desfavoráveis econômica e culturalmente da sociedade, fará com que, a médio e longo prazo, tais estudantes se tornem os “excluídos do interior” (BOURDIEU, 2010).

Para melhor entender as possíveis mudanças que vêm ocorrendo na universidade brasileira, decorrentes de um número maior de ingresso de jovens cujo percurso escolar pode ser considerado pouco provável, Magalhães (2013) traça um panorama a respeito da educação superior, das políticas sociais e da cidadania no Brasil, abordando a desigualdade no acesso à Educação Superior, as políticas de ações afirmativas adotadas, o papel das políticas de assistência

estudantil e a implementação de ações que busquem o auxílio ao estudante, com vistas à sua permanência na instituição e conclusão dos cursos desejados nos prazos adequados. Sua tese traz a voz e coloca em foco a percepção dos discentes moradores da residência estudantil da UFRJ acerca dos programas existentes na universidade destinados a apoiar suas permanências nos cursos de graduação. Ela ressalta que as políticas de democratização do acesso à universidade pública só se efetivarão se forem acompanhadas de ações que viabilizem a permanência, em especial dos estudantes das classes populares ou dos grupos desiguais que estão ingressando nas universidades públicas brasileiras. Seu estudo evidenciou a importância dos programas de moradia para a permanência dos discentes, constatando inúmeras dificuldades encontradas por significativa parcela dos estudantes pertencentes às classes populares em seu percurso universitário. Nas conclusões de seu trabalho, Magalhães (2013, p.116) aponta que: 1) a maioria dos entrevistados identifica como principais programas de assistência estudantil na UFRJ a moradia e as bolsas de auxílio financeiro. Esses programas foram apontados por todos os entrevistados como fundamentais para a permanência e realização dos cursos. No entanto, ressaltam a insuficiência dos valores das bolsas para atendimento a todas as necessidades decorrentes da vida universitária; 2) os estudantes também apontaram a necessidade de ampliação da abrangência dos programas, principalmente do ponto de vista quantitativo. Todos relataram conhecer pessoas que enfrentam dificuldades e abandonam a universidade por não conseguirem se inserir num dos programas assistenciais existentes e 3) a percepção da condição de desigualdade que alguns estudantes vivenciam para sua inserção e permanência na universidade e uma concepção ampliada da assistência estudantil também foram aspectos relevantes nos relatos dos entrevistados.

No mesmo trabalho, ao analisar as políticas educacionais do governo, Magalhães (2013) destaca o quão importante foi o reco-

nhecimento das desigualdades sociais, como obstáculo à realização da formação superior para as pessoas das classes populares, e da assistência estudantil, ao ganhar destaque como estratégia central para a redução dessas desigualdades. Segundo a autora, é importante ressaltar que a criação de políticas sociais como mecanismos para a efetivação de direitos sociais é um processo longo e gradativo, marcado por contradições e por disputas em torno de interesses diversos.

As mudanças no perfil dos alunos ingressantes devem ser acompanhadas por ações e políticas universitárias que busquem conhecê-los, em seus atributos e singularidades, a fim de compreendê-los melhor e poder desenvolver medidas mais efetivas de assistência estudantil. Dessa forma, a “ampliação da abrangência dos programas da assistência estudantil só será possível se as diretrizes dos programas incorporarem as reais necessidades dos estudantes, o que requer que a interpretação dessas necessidades estudantis seja feita de forma crítica” (NASCIMENTO, 2012, p.154). Magalhães (2013, p. 115) também evidencia essa questão ao mencionar que as “políticas de ampliação do acesso à universidade devem ser acompanhadas de outras medidas que possibilitem aos estudantes em situação de desigualdade condições para uma trajetória universitária e uma formação acadêmica bem-sucedida”.

Importante também ressaltar que, para sua plena realização, em conformidade com as diretrizes do Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), a assistência estudantil pressupõe uma atuação multiprofissional, que demanda diversas formações. Para além de professores e assistentes sociais, são necessários pedagogos, psicólogos, técnicos em assuntos educacionais, produtores culturais, enfermeiros, médicos, dentistas, dentre outros. Tal necessidade também impõe um desafio: a definição dos limites e das competências entre a instância central de assistência estudantil e os demais setores acadêmicos e administrativos da universidade. Caso contrário, além de fragmentadas, as ações demandarão uma

estrutura para além do adequado e razoável, correndo o risco de duplicar – na Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis ou equivalente – estruturas já existentes na universidade. É necessária também a clareza sobre as dimensões e os limites das nossas instituições para com as múltiplas – e inesperadas – necessidades deste novo perfil de estudante. A nova realidade não nos traz somente um progressivo aumento quantitativo da assistência estudantil: traz-nos, também, a necessidade de uma ampliação qualitativa das diversas ações; o que pressupõe, por sua vez, planejamento prévio que anteceda as diversas demandas. A combinação destas dimensões quantitativa e qualitativa sinaliza para as dificuldades e para a necessidade de urgente construção e monitoramento de políticas institucionais voltadas à viabilização das ações da assistência que, em sentido amplo e orgânico, contribuam para a afiliação e para a permanência qualificada dos estudantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

“Uma prática científica que se esquece de se pôr a si mesma em causa não sabe, propriamente falando, o que faz.”
(Bourdieu, 2001).

A universidade ostenta um elitismo histórico, dificultando que questões envolvendo a afiliação estudantil sejam discutidas de uma forma crítica e com a profundidade necessária. Não há garantias de que as prováveis mudanças no perfil dos alunos ingressantes já tenham tido repercussões de grande monta junto à comunidade acadêmica e em suas práticas pedagógicas. Em consequência, apesar da recente ampliação de pesquisas nesta área, é possível observar que as necessidades dos alunos cotistas, de forma geral, ainda estão invisíveis ou pouco consideradas dentro dos espaços universitários, sobretudo nos cursos de alta demanda e prestígio social. Sampaio e Santos (2006) apresentam indícios de como esse processo

ocorre dentro das universidades. Na perspectiva destes autores, cada membro da comunidade acadêmica (docentes, discentes ou servidores técnico-administrativos) que for contrário à política de cotas, quando convencido de sua irreversibilidade, diante das pressões sociais, “desloca o centro de sua resistência da negação para a não alteração da estrutura e do cotidiano da universidade” (SANTOS, 2006, p.126), por meio da despolitização da nova presença. Esta questão abre a possibilidade para a “invisibilização” dos alunos cotistas, sob o argumento de que esta seria uma “saúdável medida contra a estigmatização dos alunos em seu cotidiano” (SANTOS, 2006, p.126).

Portanto, reconhecer a presença desses alunos, suas condições e seus históricos de vida, é crucial para a elaboração de um plano gestor de políticas públicas universitárias e de suas ações subsequentes. Tais programas devem ir além do repasse financeiro; ações mais amplas precisam ser pensadas de modo a atender os estudantes em seus diversos aspectos e necessidades. Além disso, a política de apoio estudantil deve ser institucionalizada em todos os níveis e não apenas uma série de ações pontuais, marcadas por critérios sempre emergenciais; precisa consolidar-se como um programa de governo e governança com continuidade nas instituições, trazendo segurança para os que dela têm direito previsto em lei. Ao incluir uma visão mais holística, levando em consideração os diversos aspectos das necessidades humanas e suas subjetividades, a universidade e suas instâncias poderão ser mais efetivas no cumprimento de sua missão.

Ressalte-se que em seu portal institucional, a UFRJ declara que sua missão, objetivos e finalidade se justificam para “proporcionar à sociedade brasileira os meios para dominar, ampliar, cultivar, aplicar e difundir o patrimônio universal do saber humano, capacitando todos os seus integrantes a atuar como força transformadora”. Nessa declaração é possível ver a universalidade explicitada em seu enunciado. Porém, a democratização do acesso vai além da possibilidade de aprovação e seleção no processo seletivo de ingresso;

inclui permanência qualificada, “afiliação estudantil”, conclusão do curso e atuação profissional e cidadã. Nessa perspectiva, a assistência estudantil se configura como um instrumento vital para o cumprimento da missão universitária e para a viabilização de suas metas, ao englobar um conjunto de ações de enfrentamento ao velho e crônico estigma da evasão, da repetência, da permanência prolongada, especialmente aquelas decorrentes das desigualdades econômicas, sociais e culturais. Assim, pode-se pleitear o comprometimento do *campo universitário* constituído na UFRJ, na busca da concretização de sua missão institucional. Tal concepção de assistência estudantil aponta para as relações estreitas que suas ações podem exercer positivamente no complexo processo de afiliação estudantil, pois, enquanto política universitária, a assistência estudantil envolve as instâncias administrativas e acadêmicas, sendo de extrema importância a integração e a sinergia institucional para sua plena realização.

REFERÊNCIAS

- BAUDELLOT, Christian. A sociologia da educação: para quê? *Teoria & Educação*, Porto Alegre, n. 3, p. 29-42, 1991.
- BOURDIEU, Pierre. *A economia das trocas simbólicas*: introdução, seleção e organização de Sergio Miceli. 3. ed., São Paulo: Perspectiva, 1987.
- _____. A escola conservadora: as desigualdades frente à escola e a cultura. In: NOGUEIRA, M. A. ; CATANI, A. (org.). *Escritos da educação*. Petrópolis: Vozes, 1998 p. 39-64.
- Idem. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.
- _____. *Pierre Bourdieu entrevistado por Maria Andréa Loyola*. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2002. (Pensamento Contemporâneo)
- BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean Claude. *A reprodução*: elementos para uma teoria do sistema de ensino. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1992.

CHAUÍ, Marilena. *A ideologia da competência*. Belo Horizonte: Autêntica Editora; São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2014.

COULON, A. *A condição de estudante: a entrada na vida universitária*. Salvador: EDUFBA, 2008.

MAGALHÃES, Rosélia Pinheiro de. *Assistência estudantil e o seu papel na permanência dos estudantes de graduação: a experiência da Universidade Federal do Rio de Janeiro*. 2013. 205 p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

MAGALHÃES, Rosélia P. de; MENEZES, Simone C. de. Ação afirmativa na UFRJ: a implantação de uma política e os dilemas da permanência. *O social em Questão*, Rio de Janeiro, a. 17, n. 32, p. 59-74, 2014.

MAGALHÃES, Rosélia P. de; OLIVEIRA, Antônio José B. de. Movimentos sociais, formas de resistência e educação. *FONAPRACE Revista Comemorativa 25 Anos: histórias, memórias e múltiplos olhares*, Uberlândia, MG: Andifes, p. 69-87, 2012.

NASCIMENTO, Clara Martins do. Elementos conceituais para pensar a política de assistência estudantil na atualidade. *FONAPRACE Revista Comemorativa 25 Anos: histórias, memórias e múltiplos olhares*, Uberlândia, MG, 147-157, 2012.

NERY, Matheus Batalha Moreira. *O processo de afiliação emocional entre estudantes do programa Permanecer da UFBA*. Salvador, 2011. Tese (Doutorado em Psicologia) – Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Instituto de Psicologia, Faculdade de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal da Bahia, 2011.

PEREIRA, G. R. de M. A arte de se ligar às coisas da cultura: Escola e lei de retorno do capital simbólico, *Educação & Sociedade*, v. 18, n. 60, p. 36-50, 1997. Disponível em: <http://>

www.scielo.br/pdf/es/v18n60/v18n60a2.pdf. Acesso em: 05 out.2014.

SAMPAIO, Sônia Maria Rocha; SANTOS, Georgina Gonçalves dos. *O conceito de afiliação estudantil como ferramenta para a gestão pedagógica da educação superior*. Disponível em: [http://aforges.org/conferencia2/docs_documentos/Paralela_1/Sampaio_Sonia%20\(UFB-Brasil\).pdf](http://aforges.org/conferencia2/docs_documentos/Paralela_1/Sampaio_Sonia%20(UFB-Brasil).pdf). Acesso em: 17 ago. 2014.

SILVA, Tomaz T. A dialética da interioridade e da exterioridade em Bernstein e em Bourdieu. *Teoria & Educação*, Porto Alegre, n. 5, p. 133-148, 1992a.

_____. *O que produz e o que reproduz em educação*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1992b.

ALARGAMENTO SOCIAL E CONDIÇÕES DE VIDA DOS ESTUDANTES DO ENSINO SUPERIOR: PORTUGAL E O CONTEXTO EUROPEU

Susana da Cruz Martins

NOTAS INICIAIS

Uma das dinâmicas mais expressivas observada nas populações inscritas nos vários sistemas de ensino superior na Europa (HAUSCHILDT; GWOSĆ; VÖGTLE, 2018), e também nos vários países da OCDE (SARRICO, 2017), é o alargamento social do recrutamento dos seus públicos. Tal fica bem patente na diversidade de origens sociais e das condições de vida daqueles que estão hoje a desenvolver a sua formação neste nível de ensino.

No entanto, se se verificam dinâmicas de transformação positiva nessas condições, são também notórias dificuldades e desigualdades sociais e financeiras na manutenção da população inscrita no sistema. Considerando o contexto europeu, este balanço deve ser tido em conta sobretudo para países como Portugal que, para além do seu déficit histórico nas qualificações (MARTINS, 2017; CAPUCHA *et al.*, 2016), enfrentou recentemente uma crise económica e financeira de grande repercussão nas condições de vida e bem estar de toda a população, servindo esta de justificação para a restrição e reorientação das políticas e financiamento na educação e ensino superior (CAPUCHA *et al.*, 2016).

Duas décadas depois da implementação da Declaração de Bolonha (1999), onde a esse propósito se tem sublinhado a importância de se atender à sua dimensão social para uma concretização eficaz e inclusiva (COMISSÃO EUROPEIA, 2018), exige-se uma refle-

xão sobre os processos de alargamento social, mas também sobre a persistência de problemas no acesso e permanência no ensino superior. De que forma as condições sociais e económicas dos estudantes têm impactado a concretização desta reforma europeia? Que efeitos, desde então se verificaram na democratização do acesso e dos percursos no ensino superior? As desigualdades nas condições de vida, na Europa e em Portugal, têm tido consequências nas oportunidades e em experiências educativas diferenciadas? Qual o papel das famílias e do Estado na garantia de condições para o desenvolvimento de uma formação de ensino superior?

Tem havido um reconhecimento crescente nas agendas internacionais para educação, e no próprio processo de implementação e monitorização de Bolonha, da dimensão social enquanto imperativo societal e educativo. Tal foco tem sido essencial para o alargamento de oportunidades educativas, nomeadamente as que correspondem ao desenvolvimento de uma formação no ensino superior para um público cada vez mais vasto (COMISSÃO EUROPEIA, 2011).

Este capítulo pretende fornecer elementos para esta discussão e perspetivar algumas das políticas para o sistema de ensino superior, com base sobretudo nos dados divulgados pelo Projeto Eurostudent¹ e, de forma complementar, com documentação da Rede Eurydice e do Eurostat.

QUEM SÃO E DE ONDE VÊM? UM RECONHECIMENTO DAS ORIGENS SOCIAIS DOS ESTUDANTES DO ENSINO SUPERIOR

Apesar do alargamento social verificado entre os que acedem e frequentam o ensino superior, é ainda muito relevante a sobrerre-

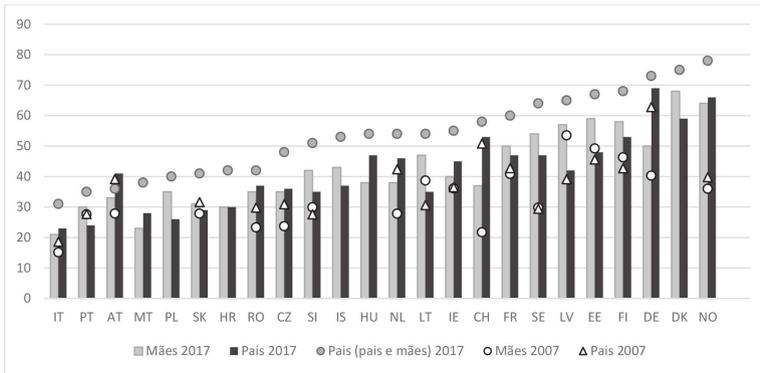
¹ Trata-se de um projeto europeu que reporta, de três em três anos, os resultados de um inquérito levado a cabo por países da Área Europeia de Ensino Superior sobre as condições socioeconómicas dos estudantes (<http://www.eurostudent.eu/>). Tendo-se concluído no ano de 2018 a sua 6ª edição, estiveram envolvidos 28 países (para as análises produzidas para o texto deste capítulo não foram incluídos países como a Albânia, a Geórgia, a Sérvia e a Turquia).

apresentação de estudantes mais favorecidos ou com origens sociais mais escolarizadas. Tal não se verifica apenas no acesso ao ensino superior, mas também na frequência de determinadas áreas ou tipos de ensino (como universidades e politécnicos), marcados por importantes hierarquias sociais, mesmo que com expressões e intensidades diferenciadas nos vários países europeus (ASPLUND *et al.*, 2008; DURU-BELLAT; KIEFFER; REIMER, 2008; MAURITTI; MARTINS, 2007; MARTINS, 2015; HAUSCHILDT, GWOSĆ, E VÖGTLE, 2018).

Deste modo, identificar os principais traços de caracterização das origens sociais destes estudantes, afigura-se como crucial para compreender as transformações que foram ocorrendo na população inscrita no ensino superior. Muitas destas resultaram de novas exigências sociais e políticas, no quadro de um sistema mais aberto e democratizado.

O nível de escolaridade dos pais dos estudantes tem-se evidenciado como uma das variáveis mais determinantes para este tipo de análise. No conjunto dos países europeus pertencentes ao Projeto Europeu Eurostudent, os contextos de origem dos estudantes apresentam níveis de qualificação muito diferenciados. Tal leitura é muito subsidiária das dinâmicas de qualificação das próprias populações nacionais em idade ativa.

Figura 1 Pais e mães dos estudantes com o ensino superior, em países da UE (+ Islândia, Noruega, Suíça), 2017 e 2007 (anos de referência) (%)



Fonte: construído a partir de HIS (2008; 2018). Orr, Schnitzer, & Frackmann (2008) e Hauschildt, Gwosć e Vögtle (2018)

Legenda: AT Áustria; CZ Rep. Checa; DE Alemanha; DK Dinamarca; EE Estónia; FI Finlândia; FR França; HR Croácia; HU Hungria; IE Irlanda; IS Islândia; IT Itália; LT Lituânia; LV Letónia; MT Malta; NL Holanda; NO Noruega; PL Polónia; PT Portugal; RO Roménia; SE Suécia; SI Eslovénia; SK Eslováquia.

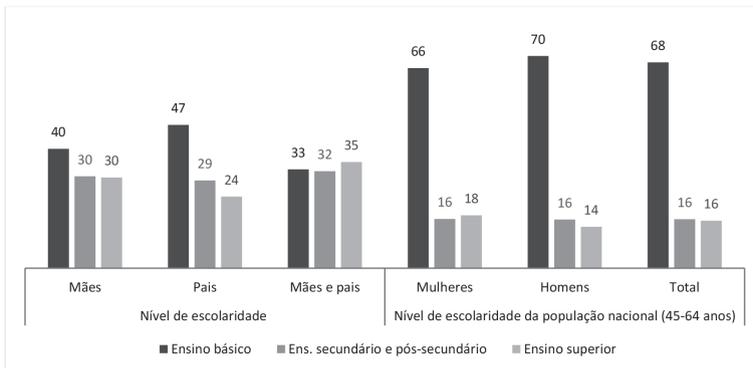
Interessa por isso fazer algumas ilustrações das dinâmicas e dos contextos mais reveladores. Itália e Portugal são os países em que os pais dos estudantes apresentam menores níveis de escolaridade (Figura 1). Apenas cerca de um terço destes tem origens familiares em que pelo menos um dos pais concretizou uma formação de nível superior. Muito contrastante com a realidade de países como a Noruega, em que quase 80% dos estudantes tem pelo menos um dos pais com o ensino superior, mas também a Estónia, a Finlândia, a Alemanha ou a Dinamarca onde mais de 2 terços tem essa qualificação.

Uma das primeiras verificações da análise dos indicadores sobre os níveis de escolaridade é que as mães dos estudantes portugueses têm já qualificações superiores às dos pais. O contingente destas representa mais de 5% do que o verificado no segmento dos pais. Deste ponto de vista existe já uma homologia aproximada à distribuição verificada na estrutura socioeducacional de homens e mulheres em Portugal.

Um outro aspeto que vale a pena evidenciar é que Portugal é ainda um contexto nacional onde se verifica uma sobrerrepresentação das altas qualificações dos pais dos estudantes no ensino superior face à população portuguesa (figura 2).

A leitura comparada de caracterização da escolaridade dos pais no contexto europeu (Figura 1) dá conta de uma taxa reduzida de origens com graduações no ensino superior português. Se associarmos a esta posição europeia a já referida sobre representação desse tipo de qualificação no segmento etário da população onde se encontram, com grande probabilidade, os pais dos estudantes, ficamos com um reconhecimento de uma estrutura socioeducativa muito menos qualificada do que a dos congéneres europeus. Alguns estudos têm vindo a sublinhar a importância histórica, nos países europeus, da escolarização das famílias no acesso e desenvolvimento de uma formação no ensino superior, ficando muito realçado o papel da mulher e as suas dinâmicas de maior prolongamento dos estudos nestes processos (KOUCKÝ; BARTUŠEK, 2013).

Figura 2 Nível de escolaridade de pais e mães dos estudantes portugueses, 2017, e níveis de escolaridade da população portuguesa no segmento etário correspondente (45-65 anos), 2016 (%)

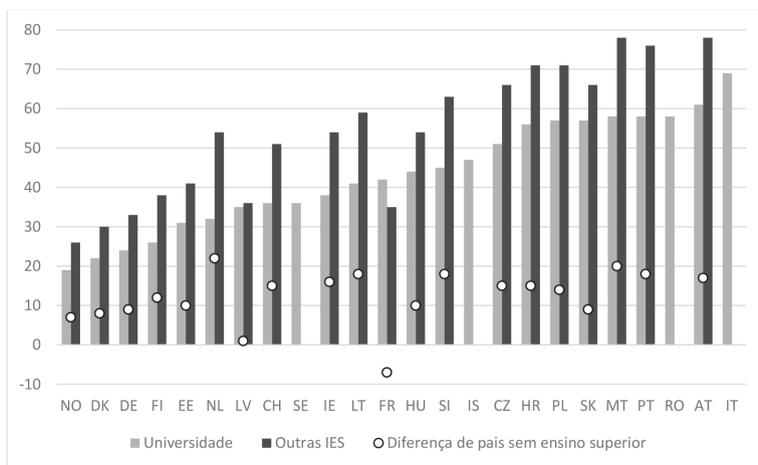


Fonte: construído a partir de Martins et al. (2018) e Eurostat, 2016 (recolhidos em fevereiro de 2018).

A escolaridade dos pais dos estudantes é um indicador que se relaciona de forma muito direta com as condições de vida e de estudo desta população. Tal fica ainda mais reforçado tendo em conta, como veremos, que os estudantes portugueses são dos que mais dependem financeiramente dos seus pais (família de origem) e permanecem a viver com eles até mais tarde.

Se considerarmos a figura 3, identificamos padrões de inserção institucional, com correspondência a vários tipos de ensino, muito desiguais no quadro europeu. Com exceção de França, uma boa parte do alargamento social da educação terciária fez-se através das instituições não universitárias, reconhecidas em muitos países (como Portugal) pelo desenvolvimento do ensino politécnico.

Figura 3 Pais sem certificação de ensino superior segundo o tipo de instituição de ensino superior (IES), em países da UE (+ Islândia, Noruega, Suíça), 2016-2018 (%)



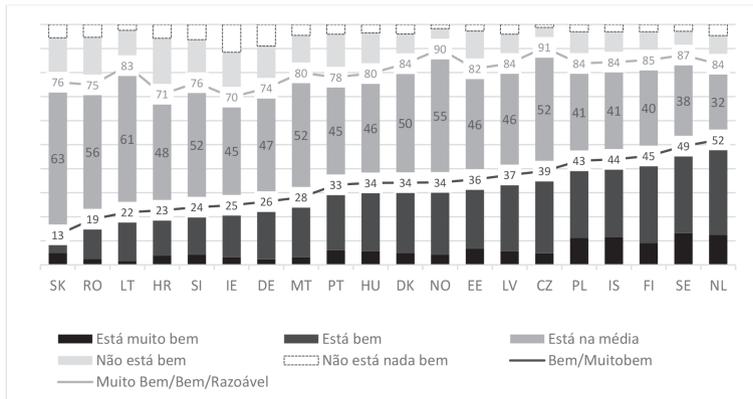
Fonte: construído a partir de HIS (EVI: 2018). Hauschildt, Gwosć e Vögtle (2018)

Legenda: AT Áustria; CZ Rep. Checa; CH Suíça, DE Alemanha; DK Dinamarca; EE Estónia; FI Finlândia; FR França; HR Croácia; HU Hungria; IE Irlanda; IS Islândia; IT Itália; LT Lituânia; LV Letónia; MT Malta; NL Holanda; NO Noruega; PL Polónia; PT Portugal; RO Roménia; SE Suécia; SI Eslovénia; SK Eslováquia.

Sublinhar ainda que, onde se verifica uma maior equidade na rede e tipo ensino, é na Letónia, Dinamarca, Noruega e em França (o único país onde esta diferença tem um sentido contrário). Por outro lado, os países onde esta diferença nas qualificações dos pais é mais pronunciada é na Holanda, Malta, Portugal, Eslovénia e Lituânia. Destes, Malta e Portugal são dos países onde a proporção de pais com o ensino secundário (ou equivalente) como escolaridade máxima é maior.

Um outro parâmetro é o da avaliação da situação financeira dos pais por parte dos estudantes (Figura 4). A este respeito, um terço dos estudantes portugueses considera-a boa ou muito boa. Os países em que esta percentagem é mais reduzida é na Eslováquia, na Roménia, na Lituânia, na Croácia e na Eslovénia – onde nem um quarto dos estudantes dá uma avaliação positiva (como boa ou muito boa). Na Croácia e na Eslovénia mais de um quinto declara mesmo que a situação financeira dos seus pais não está bem ou nada bem.

Figura 4 Avaliação dos estudantes do ensino superior sobre a situação financeira dos pais, em países da UE (+ Islândia, Noruega, Suíça), 2016-2018 (%)



Fonte: construído a partir de HIS (2018), EUROSTUDENT VI (2016-2018)
 Legenda: AT Áustria; CH Suíça; CZ Rep. Checa; DE Alemanha; DK Dinamarca; EE Estónia; FI Finlândia; FR França; HR Croácia; HU Hungria; IE Irlanda; IS Islândia; IT Itália; LT Lituânia; LV Letónia; MT Malta; NL Holanda; NO Noruega; PL Polónia; PT Portugal; RO Roménia; RS Sérvia; SE Suécia; SI Eslovénia; SK Eslováquia.

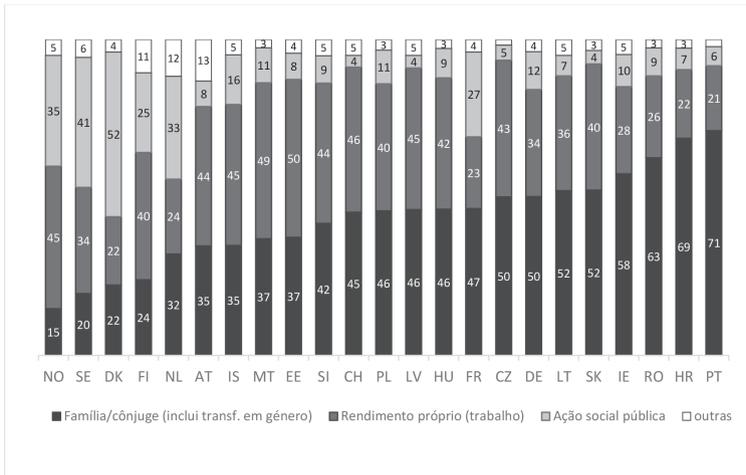
A situação financeira da família de origem dos estudantes holandeses (52%), suecos (49%) e finlandeses (45%) é declarada como estando bem ou muito bem, sendo consistente com aquilo que os estudantes reportaram em relação às suas condições de vida em cada um destes países.

COMO VIVEM OS ESTUDANTES DO ENSINO SUPERIOR?

RENDIMENTOS E RECURSOS

Quanto aos rendimentos que os estudantes do ensino superior têm disponíveis, verifica-se uma grande diversidade na sua estrutura e composição. No conjunto dos estudantes dos países da União Europeia, juntamente com a Islândia, a Noruega e a Suíça, os portugueses parecem ser os que mais dependem das famílias (Figura 5). Aspeto muito consistente com edições anteriores deste Projeto europeu (ORR; SCHNITZER; FRACKMANN, 2008; HIS, 2005). Tal é ainda reforçado por ser também o país onde o peso dos rendimentos do trabalho tem menos importância no conjunto dos recursos financeiros disponíveis para os estudantes. Tal converge com a Figura 8, onde os estudantes portugueses são os que menos tempo dedicam ao trabalho.

Figura 5 Composição do financiamento dos estudantes do ensino superior, em países da UE (+ Islândia, Noruega, Suíça), 2016-2018 (%)



Fonte: construído a partir de HIS (2018), EUROSTUDENT VI (2016-2018)

Legenda: AT Áustria; CH Suíça; CZ Rep. Checa; DE Alemanha; DK Dinamarca; EE Estónia; FI Finlândia; FR França; HR Croácia; HU Hungria; IE Irlanda; IS Islândia; IT Itália; LT Lituânia; LV Letónia; MT Malta; NL Holanda; NO Noruega; PL Polónia; PT Portugal; RO Roménia; RS Sérvia; SE Suécia; SI Eslovénia; SK Eslováquia; TR Turquia.

Também os apoios do Estado têm um peso relativamente reduzido (6%)² nos rendimentos dos estudantes portugueses. Noutros países estes valores são comparativamente muito mais reforçados, como na Dinamarca (onde esta fonte representa em média mais de metade dos rendimentos totais, 52%); ou na Suécia (41%); ou na Noruega e na Holanda (onde o peso médio desta fonte é cerca de um terço).

O quadro 1 dá conta, ainda, do montante médio em euros dos vários tipos de rendimentos dos estudantes portugueses. De facto, as famílias contribuem para este cabaz de forma flagrante e a grande distância das outras fontes. A seguir é o rendimento do trabalho

² Estes 6% referem-se ao peso dos rendimentos provenientes do Estado no conjunto dos estudantes, incluindo os beneficiários e não beneficiários deste tipo de rendimentos.

aquele que parece dar mais expressão aos recursos financeiros dos estudantes. Contudo esta média não ausenta da sua análise aqueles que não apresentam atividade laboral remunerada.

Quadro 1 Rendimentos dos estudantes portugueses por fonte de rendimento (incluindo transferências em género), em 2017 (em euros por mês)

		Média (euros)	Mediana (euros)	Desvio-padrão (euros)	<i>n</i> não ponderados	<i>n</i> ponderados
Fonte de rendimentos	Família	777.6	563.3	828.7	3933	4013
	Apoios públicos aos estudantes	66.7	0.0	143.0		
	Rendimentos próprios do trabalho atual ou anterior	223.7	0.0	440.1		
	Fontes não nacionais	4.7	0.0	62.1		
	Outras fontes de rendimentos	19.5	0.0	107.5		
	Total de rendimentos (incluindo intangíveis)	1092.2	833.8	877.1		

Nota: Na fonte de rendimentos incluem-se os rendimentos intangíveis (que se reportam às transferências em géneros ou a pagamentos realizados diretamente pelos pais). Por família entende-se os pais, o cônjuge e outros familiares diretos.

Fonte: Martins et al.(2018).

DESPESAS

No que respeita aos custos de vida dos estudantes, o Projeto do Eurostudent fornece um conjunto muito diversificado de indicadores que expressam os gastos com as despesas principais dos inscritos no ensino superior (HAUSCHILDT; GWOSĆ; VÖGTLE, 2018).

Uma das despesas de maior centralidade na vida dos estudantes é a que se prende com o alojamento – sobretudo para aqueles que, ou por estarem a estudar deslocados da sua residência de origem; ou por, num processo de autonomização, se encontrarem já em alojamento próprio – esta dimensão torna-se um encargo importante.

Quadro 2 Despesas dos estudantes portugueses que não vivem com os pais com alojamento por idade, condição perante atividade económica, contexto de residência, fonte de rendimentos e densidade populacional da localização de estudo, 2017 (em euros por mês)

		<i>n não ponderados</i>	<i>n ponderados</i>	Média (Euros)	Mediana (Euros)	Desvio-padrão (Euros)
Condição perante atividade económica	0h	1807	1561	216.5	180.0	168.7
	1-20h por semana	212	220	229.5	200.0	178.5
	>20h por semana	489	594	338.4	300.0	248.0
Contexto de residência	Em casa dos pais	–	–	–	–	–
	Numa residência para estudantes	359	300	142.9	80.0	150.2
	Com companheiro(a)	534	613	345.8	300.0	281.0
	Com outros	1288	1117	211.6	200.0	116.2
	Sozinho(a)	340	358	290.3	265.5	210.9
Fonte de rendimentos	Dependente da família	1629	1461	257.8	200.0	204.0
	Dependente de rendimento próprio	379	446	299.6	260.6	218.2
	Dependente de apoio público aos estudantes	263	219	122.0	90.0	80.7
	Outro	100	105	220.7	171.5	185.5

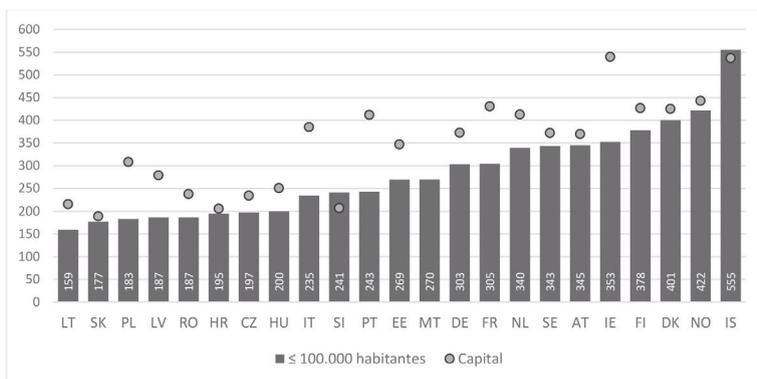
Fonte: Martins et al.(2018)

A despesa com o alojamento está muito dependente, para além da região/cidade onde se estuda (como se verá à frente), dos contextos sociais e económicos destes estudantes. Os que têm maiores encargos com o alojamento são os estudantes que têm uma atividade remunerada, e, portanto, essa constitui a sua principal fonte rendimentos, e já com uma situação residencial de maior autonomia da família de origem e do Estado.

Analisando a figura 6, verifica-se que em geral, com exceção da Eslovénia e da Islândia, estudar na capital significa um encargo acrescido para quem já não vive com os pais. Em alguns casos, como

em Portugal e na Irlanda, onde esta diferença é mais extremada, representa, para quem vive na capital, um encargo muito maior face àqueles que vivem em regiões de menor dimensão. As despesas com o alojamento em países como a Itália, França e Polónia, para estudantes na mesma situação, também apresentam uma grande diferença entre aqueles que vivem na capital e os que vivem em locais com menos habitantes.

Figura 6 Despesas com o alojamento dos estudantes que não vivem com os pais por tipo de localização, em países da UE (+ Islândia, Noruega, Suíça), 2016-2018 (em PPS)

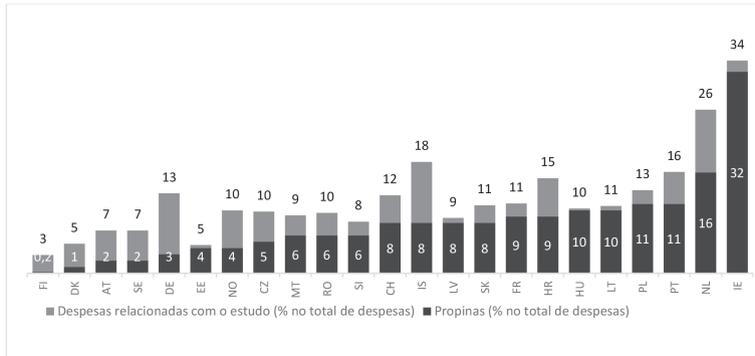


Fonte: construído a partir de HIS (2018), EUROSTUDENT VI (2016-2018)

Legenda: AT Áustria; CH Suíça; CZ Rep. Checa; DE Alemanha; DK Dinamarca; EE Estónia; FI Finlândia; FR França; HR Croácia; HU Hungria; IE Irlanda; IS Islândia; IT Itália; LT Lituânia; LV Letónia; MT Malta; NL Holanda; NO Noruega; PL Polónia; PT Portugal; RO Roménia; SE Suécia; SI Eslovénia; SK Eslováquia.

Com exceção da Irlanda e da Holanda, onde os valores atingem mais de um terço das despesas dos seus estudantes, as despesas relativas ao estudo não significam mais do que um quinto das despesas totais dos inscritos no ensino superior.

Figura 7 Despesas relacionadas com o estudo, em países da UE (+ Islândia, Noruega, Suíça), 2016-2018 (%)



Fonte: construído a partir de HIS (2018), EUROSTUDENT VI (2016-2018)

Legenda: AT Áustria; CH Suíça; CZ Rep. Checa; DE Alemanha; DK Dinamarca; EE Estónia; FI Finlândia; FR França; HR Croácia; HU Hungria; IE Irlanda; IS Islândia; IT Itália; LT Lituânia; LV Letónia; MT Malta; NL Holanda; NO Noruega; PL Polónia; PT Portugal; RO Roménia; SE Suécia; SI Eslovénia; SK Eslováquia; UK Reino Unido.

Na Finlândia, na Dinamarca e na Estónia essas despesas não ultrapassam os 5% das despesas totais dos estudantes. Tal pode querer dizer que o desenvolvimento de uma formação no ensino superior, nestes países, pode estar perto da gratuidade. Entre os 26 países que reportaram dados no EUROSTUDENT VI (2016-2018), Portugal é dos países onde a despesa com as propinas tem mais significado (11% no total das despesas dos seus estudantes) - o 4º país onde este valor é mais elevado.

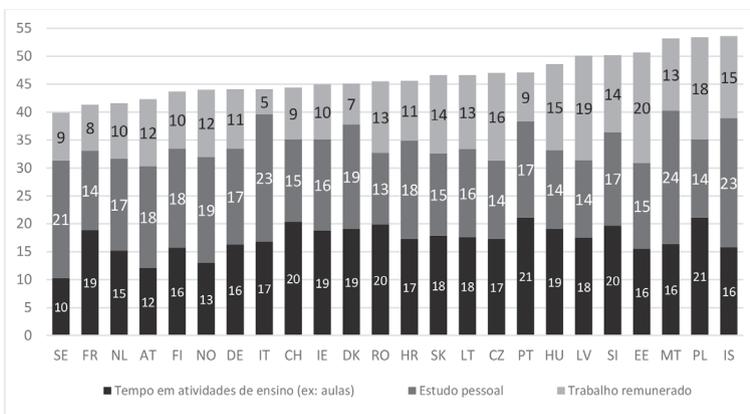
QUOTIDIANOS: O LUGAR DO ESTUDO E DO TRABALHO

A forma como os estudantes usam o seu tempo é uma dimensão muito importante para a análise das suas condições de vida e de estudo. O tipo de indicadores, nomeadamente o utilizado no âmbito do Projeto Eurostudent, para dar conta das rotinas diárias destes estudantes em período de aulas, remete para indicadores de

tempo (medidos em número médio de horas) em três atividades centrais desses quotidianos - como as atividades letivas ou de ensino, estudo pessoal e trabalho remunerado. No entanto tais medições não se fazem sem dificuldades, pois os usos do tempo são sempre de uma grande dificuldade na sua aferição, quer pela natureza da recolha de dados, quer pelo indicador resultante (em horas médias diárias) (HELLGREN, 2014).

Considerando a análise substantiva dos mesmos e quanto ao envolvimento dos estudantes com atividades relacionadas com o estudo (aulas e estudo pessoal), Portugal encontra-se no conjunto de países onde esse indicador apresenta valores mais elevados (medido em número médio de horas por semana). Tal deve-se sobretudo à componente letiva (só a Polónia é que se equivale). Do ponto de vista do trabalho remunerado, os alunos portugueses dedicam-lhe em média 9 horas semanais, valor mais baixo do que a média dos países participantes no Projeto Eurostudent (que é de 12 horas semanais), havendo países como a Estónia, a Letónia e a Polónia que têm mais do dobro da média portuguesa.

Figura 8 Orçamento de tempo dos estudantes por tipo de atividade, em países da UE (+ Islândia, Noruega, Suíça), 2016-2018 (média de horas por semana)



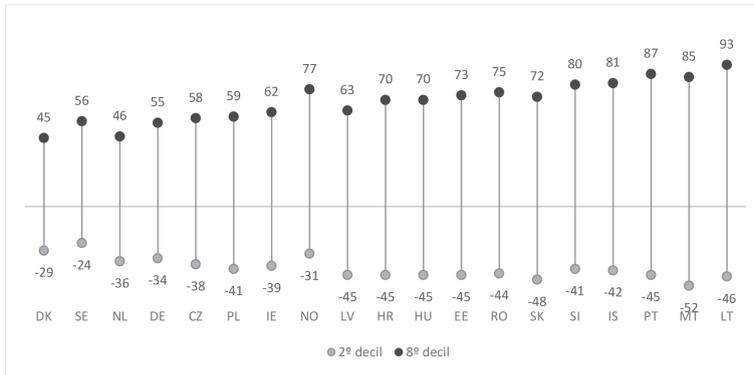
Fonte: construído a partir de HIS (2018), EUROSTUDENT VI (2016-2018)

Legenda: AL Albânia; AT Áustria; CH Suíça; CZ Rep. Checa; DE Alemanha; DK Dinamarca; EE Estónia; FI Finlândia; FR França; GE Geórgia; HR Croácia; HU Hungria; IE Irlanda; IS Islândia; IT Itália; LT Lituânia; LV Letónia; MT Malta; NL Holanda; NO Noruega; PL Polónia; PT Portugal; RO Roménia; RS Sérvia; SE Suécia; SI Eslovénia; SK Eslováquia; TR Turquia.

UMA PERSPETIVA DESIGUAL DAS CONDIÇÕES DE VIDA

A desigualdade na distribuição dos rendimentos dos estudantes do ensino superior atinge dos valores mais elevados em países como Portugal. Os rendimentos dos estudantes abrangidos neste inquérito dão conta de uma estrutura social nacional pautada por uma desigualdade acentuada.

Figura 9 Distribuição do rendimento disponível dos estudantes por decis, em países da UE (+ Islândia, Noruega, Suíça), 2016-2018



Fonte: construído a partir de HIS (2018), EUROSTUDENT VI (2016-2018)

Legenda: CZ Rep. Checa; DE Alemanha; DK Dinamarca; EE Estónia; HR Croácia; HU Hungria; IE Irlanda; IS Islândia; LT Lituânia; LV Letónia; MT Malta; NL Holanda; NO Noruega; PL Polónia; PT Portugal; RO Roménia; SE Suécia; SI Eslovénia; SK Eslováquia.

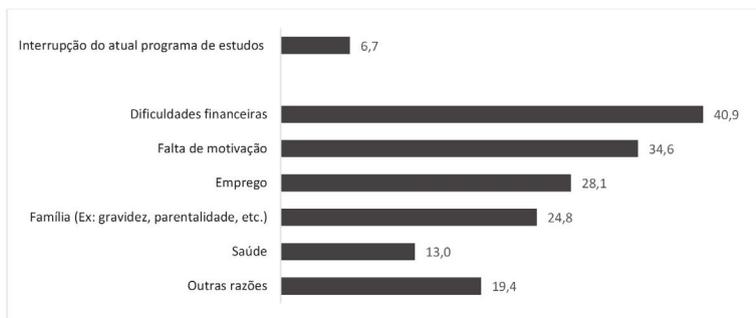
No indicador apresentado na figura 9, a desigualdade de rendimentos dos estudantes portugueses só é ultrapassada por Malta e Lituânia. A Dinamarca e a Suécia são os países onde a diferença

de rendimentos entre os estudantes é menor (diferença medida entre o 8º e o 2º decil de rendimentos). Tal reflete de certa forma a estrutura de desigualdade das respectivas sociedades nacionais.

CONDIÇÕES E DIFICULDADES NO PERCURSO DO ENSINO SUPERIOR

Outra questão da maior importância na definição das políticas para o ensino superior e na sustentabilidade dos percursos académicos, prende-se com a possibilidade de se garantir os meios e condições para a sua concretização (HIS, 2018; HAUSCHILDT; GWOSC; VÖGTLE, 2018).

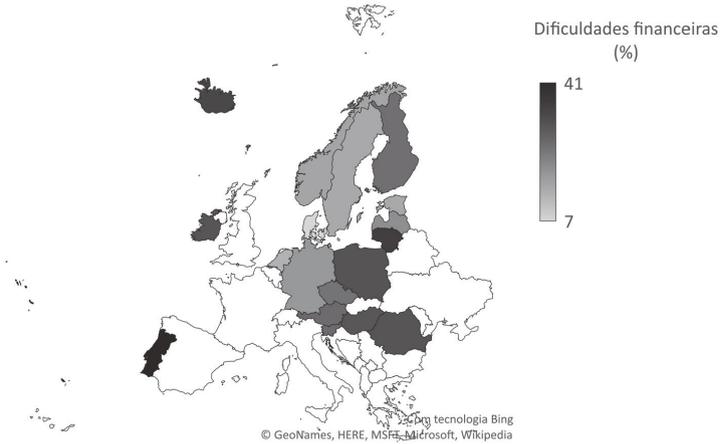
Figura 10 Estudantes portugueses que interromperam o atual programa de estudos durante pelo menos dois semestres consecutivos (%) e principais razões para o fazerem (%), 2017



Fonte: Martins et al. (2018).

Quase 7% dos estudantes portugueses interromperam o programa de estudos que estavam a desenvolver. Mais de 40% destes fê-lo por dificuldades financeiras e mais de um terço declarou que tinha pouca motivação para prosseguir os estudos. Outras razões importantes apontadas são as dificuldades de conciliação entre a frequência de uma formação no ensino superior e o trabalho (reportado por 28% desses estudantes) e a família (25%).

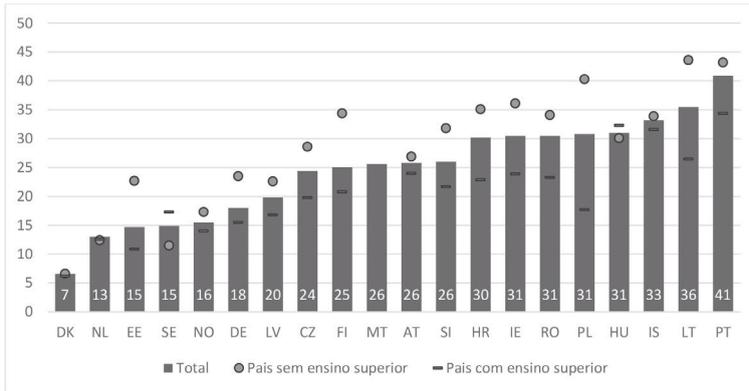
Figura 11 Estudantes que apresentam razões financeiras para a interrupção dos estudos, em países da UE (+ Islândia, Noruega, Suíça), 2016-2018 (mapa com % dos que interromperam os estudos durante pelo menos 2 semestres seguidos)



Nota: Sem dados para a França, a Itália e a Suíça.

Fonte: construído a partir de HIS (2018), EUROSTUDENT VI (2016-2018)

Figura 12 Estudantes que apresentam razões financeiras para a interrupção dos estudos, em países da UE (+ Islândia, Noruega, Suíça), 2016-2018 (% dos que interromperam os estudos durante pelo menos 2 semestres seguidos)



Fonte: construído a partir de HIS (2018), EUROSTUDENT VI (2016-2018)

Legenda: AT Áustria; CH Suíça; CZ Rep. Checa; DE Alemanha; DK Dinamarca; EE Estónia; FI Finlândia; FR França; HR Croácia; HU Hungria; IE Irlanda; IS Islândia; IT Itália; LT Lituânia; LV Letónia; MT Malta; NL Holanda; NO Noruega; PL Polónia; PT Portugal; RO Roménia; SE Suécia; SI Eslovénia; SK Eslováquia; UK Reino Unido.

No que respeita às condições financeiras, Portugal é o país onde os estudantes alegam mais este tipo de argumento para fundamentar a interrupção dos seus estudos. Muito distanciados dos 7% apresentados pela Dinamarca.

Em termos gerais, são os filhos de pais com escolaridade mais baixa que interrompem, de forma mais frequente, os seus cursos por razões financeiras. Tal é mais evidentes na Estónia, na Finlândia e na Polónia.

DESIGUALDADES NA MOBILIDADE INTERNACIONAL

A mobilidade internacional dos estudantes, sendo uma das experiências mais marcantes no desenvolvimento de uma formação no ensino superior e uma das mais valorizadas no quadro da Declaração de Bolonha, tem tido alguma dificuldade de concretização entre estudantes europeus, nomeadamente entre os portugueses.³

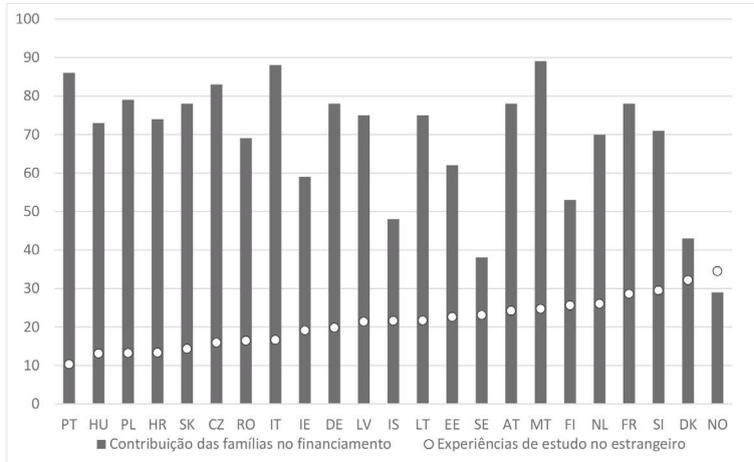
Portugal é entre os países da EU, o que apresenta uma menor taxa de mobilidade internacional entre os seus estudantes. Tal deve-se em boa parte à importância do financiamento das famílias na viabilização deste tipo de projeto, ficando tais experiências muito vulneráveis aos contextos de crise ou de maior contenção financeira que afetam uma parte importante dos agregados familiares em Portugal.

Neste sentido, as origens sociais parecem imprimir alguma desigualdade no acesso a uma experiência de mobilidade internacional (MARTINS; MAURITTI; COSTA, 2008; MARTINS; DUARTE, 2015; MARTINS *et al.*, 2018). A este indicador associa-se o relativo ao nível de escolaridade dos pais, que converge neste mesmo sentido – quanto mais escolarizados os pais, maior a probabilidade

³ Vale pena a este respeito fazer uma nota metodológica: O indicador utilizado através do inquérito nacional (parametrizado no quadro do Projeto EUROSTUDENT, coordenado pelo centro de investigação HIS) não permite uma aferição completa dessa taxa de mobilidade internacional, uma vez que se dirige apenas aos que no momento da sua aplicação se encontravam em Portugal a estudar e tinha já concretizado essa experiência previamente (Martins, Mauritti e Costa, 2008: 30; Martins e outros 2018).

de se concretizar uma experiência de estudo no estrangeiro (HAUS-CHILDT; GWOSC; VÖGTLE, 2018; Martins; Duarte, 2015).

Figura 13 Estudantes com experiência de estudo no estrangeiro e a importância do financiamento da família para essa distância, em países da UE (+ Islândia, Noruega, Suíça), 2016-2018 (%)



Fonte: construído a partir de HIS (2018), EUROSTUDENT VI (2016-2018)

Legenda: AT Áustria; CH Suíça; CZ Rep. Checa; DE Alemanha; DK Dinamarca; EE Estónia; FI Finlândia; FR França; HR Croácia; HU Hungria; IE Irlanda; IS Islândia; IT Itália; LT Lituânia; LV Letónia; MT Malta; NL Holanda; NO Noruega; PL Polónia; PT Portugal; RO Roménia; RS Sérvia; SE Suécia; SI Eslovénia; SK Eslováquia; UK Reino Unido.

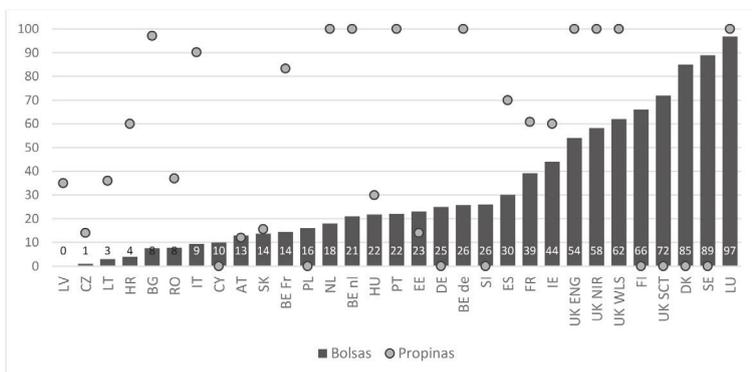
No entanto, no documento de Reforma e modernização do ensino superior em Portugal, 2005-2011: Síntese de acções de política e principais resultados Governo (PORTUGAL, 2011) registava-se já o início de propostas que vão no sentido do reforço financeiro destes estudantes, nomeadamente dos mais carenciados, com modalidades diferenciadas – como a portabilidade das bolsas de estudo, garantindo aos estudantes carenciados que beneficiam de uma bolsa de estudos a pudessem manter em caso de mobilidade no âmbito do Programa ERASMUS; e a concessão aos bolseiros abrangidos por este Programa de um complemento de bolsa (MARTINS; DUARTE, 2015).

O PAPEL DO ESTADO NO APOIO AOS ESTUDANTES

O apoio que o Estado presta aos estudantes pode ser decisivo, em alguns contextos, quer para suprir as necessidades elementares e/ou relacionadas com o desenvolvimento dos estudos, quer para corrigir desigualdades sociais e económicas entre os que frequentam o ensino superior.

Em Portugal, a partir dos anos 1990 foi introduzido um modelo de partilha de custos do ensino superior que marcou o então emergente modelo de financiamento do sistema de educação terciária (RODRIGUES *et al.*, 2015). Tal consagrou o pagamento quase universalizado das propinas. No entanto, esta iniciativa não foi acompanhada pelo reforço substantivo e alargado do sistema de apoio social aos estudantes (COMISSÃO EUROPEIA, 2017).

Figura 14 Estudantes do 1º ciclo do ensino superior: pagadores de propinas (%) e beneficiários de bolsas, UE, 2017/18 (%)



Fonte: Comissão Europeia (2017).

Legenda: AT Áustria; CZ Rep. Checa; DE Alemanha; DK Dinamarca; EE Estónia; FI Finlândia; FR França; HR Croácia; HU Hungria; IE Irlanda; IS Islândia; IT Itália; LT Lituânia; LV Letónia; MT Malta; NL Holanda; NO Noruega; PL Polónia; PT Portugal; RO Roménia; RS Sérvia; SE Suécia; SI Eslovénia; SK Eslováquia; UK ENG Reino Unido (Inglaterra); UK WLS Reino Unido (Gales); UK SCT Reino Unido (Escócia).

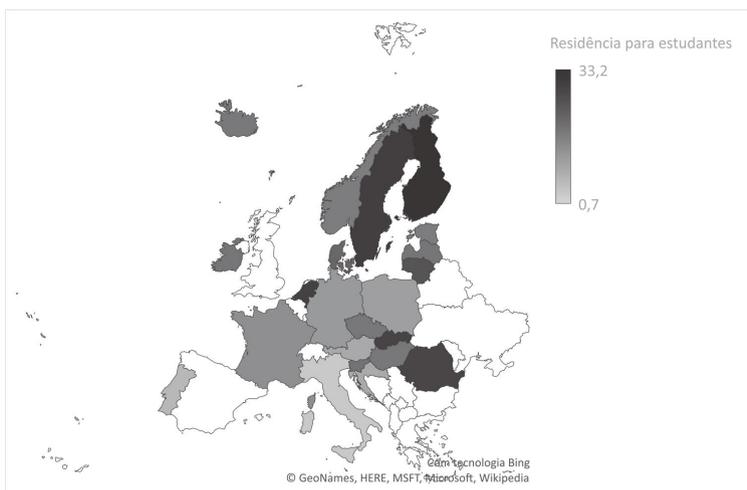
Em países do norte da Europa, como a Dinamarca, Suécia e Finlândia, os estudantes não pagam propinas. Em contrapartida, 90% dos estudantes dinamarqueses e suecos e 70% dos finlandeses recebem uma bolsa para financiar os seus estudos. Estes sistemas dão conta de um financiamento de ensino superior muito fortalecido e dirigido ao suprimento de encargos dos estudantes e famílias com o estudo.

Em Portugal e nas últimas décadas (HIS, 2005; ORR; SCHNITZER; FRACKMANN, 2008; HAUSCHILDT; GWOSĆ; VÖGTLE, 2018; COMISSÃO EUROPEIA, 2018) o que identificamos é um sistema muito apoiado no financiamento das famílias – quase 100% dos estudantes pagam atualmente propinas – e menos de um quarto recebem uma bolsa como complemento aos seus recursos.

Uma outra modalidade de apoio público são as residências para estudantes. Estas podem ser um instrumento importante para a autonomização dos estudantes face às suas famílias de forma apoiada e com custos reduzidos. Em países como a Finlândia esta circunstância de alojamento abrange um terço dos seus estudantes e mais de um quarto em países como a Suécia, a Holanda, a Eslováquia, Roménia ou Lituânia.

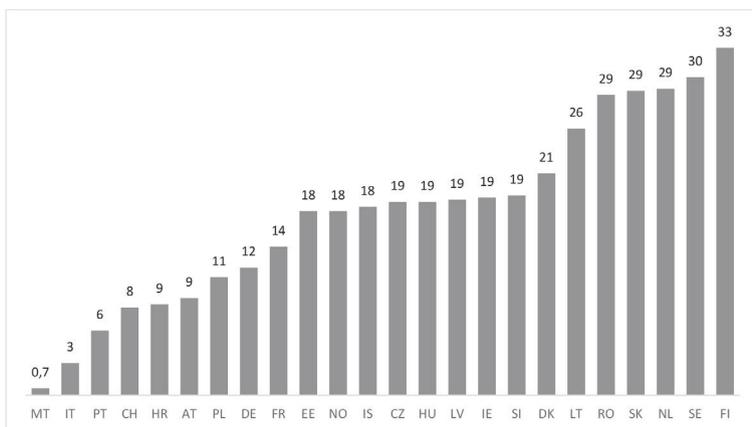
Portugal, juntamente com Malta ou Itália, tem das taxas mais reduzidas de residências apoiadas pelo Estado. Tal posição reflete certamente a dificuldade de se criar condições para os estudantes poderem aceder ao ensino superior de forma alargada e dando resposta áqueles que precisam de se deslocar da sua residência de origem como uma alternativa para os alunos com mais dificuldades económicas.

Figura 15 Estudantes em residências apoiadas, em países da UE (+ Islândia, Noruega, Suíça), 2016-2018 (mapas das % de estudantes em residências)



Fonte: construído a partir de HIS (2018), EUROSTUDENT VI (2016-2018)

Figura 16 Estudantes em residências apoiadas, em países da UE (+ Islândia, Noruega, Suíça), 2016-2018 (%)



Fonte: construído a partir de HIS (2018), EUROSTUDENT VI (2016-2018)

Legenda: AT Áustria; CH Suíça; CZ Rep. Checa; DE Alemanha; DK Dinamarca; EE Estónia; FI Finlândia; FR França; HR Croácia; HU Hungria; IE Irlanda; IS Islândia; IT Itália; LT Lituânia; LV Letónia; MT Malta; NL Holanda; NO Noruega; PL Polónia; PT Portugal; RO Roménia; SE Suécia; SI Eslovénia; SK Eslováquia; UK Reino Unido.

De acordo com o Plano Nacional para o Alojamento no Ensino Superior: diagnóstico e monitorização (PORTUGAL, 2018), em Portugal o número de camas em residências apoiadas, significando uma das mais baixas taxas da Europa na relação com a população estudantil, foi negativamente contraído nos tempos de austeridade e que se seguiram ao resgate financeiro pela Troika. Nos últimos anos, tem sido registado um crescimento importante de camas em alojamento apoiado (PORTUGAL, 2018).

NOTAS FINAIS

Como premissa essencial deste conjunto de análises relativas às condições de vida dos estudantes, fica muito evidente que as desigualdades marcam de forma muito nítida o acesso, a sustentabilidade e as experiências no ensino superior. No entanto, esta verificação tem distribuições e graus muito diferenciados na Europa.

Portugal é dos países europeus em que as desigualdades sociais, educativas e económicas parecem ter mais impactos nas condições de vida dos seus estudantes e em que os apoios públicos pode ter um papel importante na sua redução e de suporte à sustentabilidade dos percursos académicos. As condições de vida dos estudantes portugueses são marcadas por maiores fragilidades e desigualdades do que as verificadas na maioria dos países participantes do Projeto Eurostudent, embora a sua avaliação sobre essas condições seja, comparativamente e na relação com as condições declaradas, positiva.

A grande dependência dos estudantes portugueses face às suas famílias faz com que os contextos e as políticas que afetam de uma forma alargada os agregados domésticos, no que respeita aos seus modos e condições de vida, tenham reflexos nas próprias condições sociais e económicas daqueles que frequentam o ensino superior.

A análise da informação apresentada sugere que, do ponto de vista das condições de vida dos estudantes do ensino superior, as

políticas que procuram intervir na sua melhoria têm que atender à necessidade de fortalecer o apoio tendo em vista os seguintes processos: o reforço da autonomização, as garantias de maior equidade nas oportunidades e sustentabilidade dos percursos, a diversidade de experiências académicas (nomeadamente as internacionais), o aumento de alojamento apoiado (tendo em conta diferentes níveis de vida no território nacional).

Como é sugerido num dos relatórios produzidos no âmbito da rede Eurydice (COMISSÃO EUROPEIA, 2011), as políticas dirigidas às condições de vida e à dimensão social do ensino superior devem ter em conta três eixos de ação: a) atender a grupos ou segmentos sub-representados, b) apoiar percursos académicos de modo a evitar o abandono e a promover a conclusão da formação e c) flexibilizar o sistema de modo a garantir que diferentes percursos tenham possibilidade de conciliação com o desenvolvimento de uma qualificação na educação terciária.

REFERÊNCIAS

- ASPLUND, Rita; OUSSANA, B; ADBELKARIM, A. Skalli .An equity perspective on access to, enrolment in and finance of tertiary education. *Education Economics*, v. 16, n.3, p. 261–274, 2008. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09645290802338102?scroll=top&needAccess=true> Acesso em: 14 Nov 2019.
- CAPUCHA, L.; SEBASTIÃO, J; MARTINS, Susana; Capucha, Ana Rita. Crisis and Education in Southern Europe: The Effects of Austerity and Ideology, *Comparative Sociology*. V.15, n.5, p. 593 – 620, 2016. Disponível em: <https://ciencia.iscte-iul.pt/publications/crisis-and-education-in-southern-europe-the-effects-of-austerity-and-ideology/30195> Acesso em: 14 Nov 2019.
- COMISSÃO EUROPEIA. The European Higher Education Area in 2018: Bologna Process Implementation Report. Disponível

em: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/european-higher-education-area-2018-bologna-process-implementation-report_en Acesso em: 14 Nov 2019.

COMISSÃO EUROPEIA. National Student Fee and Support Systems in European Higher Education – 2017/18. Disponível em: <https://www.anefore.lu/wp-content/uploads/2017/11/EURYDICE-FEES-AND-SUPPORT-2017-18.pdf> Acesso em: 14 Nov 2019.

COMISSÃO EUROPEIA. Modernisation of Higher Education in Europe: Funding and the Social Dimension, 2011. Disponível em: <http://commit.eucen.eu/sites/commit.eucen.eu/files/Eurydice%20Report%202011.pdf> Acesso em: 14 Nov 2019.

DURU-BELLAT, M.; KIEFFER, A. ; REIMER, D. Patterns of Social Inequalities in Access to Higher Education in France and Germany. *International Journal of Comparative Sociology*, p. 49: 347, 2008. Disponível em: <https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01022394/document> Acesso em: 14 Nov 2019.

HAUSCHILD, K; GWOSD, C., VÖGTLE, E. M. *Social and Economic Conditions of Student Life in Europe: Eurostudent VI 2016 -2018*, 2018.

Hellgren, M. Extracting More Knowledge from Time Diaries?. *Social Indicators Research*, v. 119, n. 3, p. 1517-1534, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11205-013-0558-6>. Acesso em: 14 Nov 2019

HOCHSCHUL-INFORMATION-SYSTEM (HIS). *Social and Economic Conditions of Student Life in Europe: Eurostudent Report 2005*, 2005. Disponível em: https://www.eurostudent.eu/download_files/documents/report2005.pdf Acesso em: 14 Nov 2019.

HOCHSCHUL-INFORMATION-SYSTEM (HIS). *Social and Economic Conditions of Student Life in Europe : Eurostudent III 2005 -2008*, 2008. Disponível em: <https://www.eurostudent.eu/>

[download_files/documents/Synopsis_of_Indicators_EIII.pdf](#)

Acesso em: 14 Nov 2019.

HOCHSCHUL-INFORMATION-SYSTEM (HIS). *Social and Economic Conditions of Student Life in Europe* :Eurostudent VI 2016 -2018, 2018. Disponível em: https://www.dges.gov.pt/sites/default/files/eurostudent_vi_synopsis_of_indicators.pdf Acesso em: 14 Nov 2019.

KOUCKÝ, J., BARTUŠEK, A. *Access to a Degree in Europe: Inequality in tertiary education attainment 1950-2011*, 2013. Disponível: <https://www.semanticscholar.org/paper/Access-to-a-Degree-in-Europe-Inequality-in-Tertiary-Kouck%C3%BD-Bartu%C5%A1ek/7e17dc0aa5d2641339bf64442bde06f0846c6ec0>

Acesso em: 14 Nov 2019.

MARTINS, Susana da Cruz; MAURITTI, Rosário; MACHADO, Bernardo. (Coord.). *Inquérito às Condições Socioeconómicas dos Estudantes do Ensino Superior Em Portugal, 2017*: Relatório Final, 2018. Lisboa: ISCTE-IUL, CIES-IUL. Disponível em: https://fronteirasxxi.pt/wp-content/uploads/2018/08/eurostudent_relatorio_nacional_final.pdf https://fronteirasxxi.pt/wp-content/uploads/2018/08/eurostudent_relatorio_nacional_final.pdf.

Acesso em: 14 Nov 2019.

MARTINS, Susana da Cruz. Expansão, desigualdades e desempenhos dos sistemas educativos: um olhar cruzado entre os dois lados do Atlântico. In.: SETTON, Maria da Graça Jacintho. *Mérito, Desigualdades e Diferenças: Cenários da (in)justiça escolar no Brasil e em Portugal*. Minas Gerais: UNIFAL, 2017. Disponível em: <https://www.unifal-mg.edu.br/bibliotecas/system/files/imce/Ebooks/M%C3%A9rito%20desigualdades%20e%20diferen%C3%A7as%20cen%C3%A1rios%20de%20in%20justi%C3%A7a%20escolar%20no%20Brasil%20e%20em%20Portugal.pdf> Acesso em: 14 Nov 2019.

_____. A abertura do ensino superior à diversidade de públicos: políticas e orientações. In RODRIGUES, Maria de Lurdes; HEITOR, Manuel et al (orgs.), *40 Anos de Políticas de Ciência e de Ensino Superior*. Lisboa: Almedina, p. 735-756, 2015.

_____, Susana da Cruz, DUARTE, A . As políticas de internacionalização e mobilidade no ensino superior: o Programa Erasmus e outras iniciativas. In.: RODRIGUES, Maria de Lurdes; Manuel Heitor. *40 Anos de Políticas de Ciência e de Ensino Superior*. Lisboa:Almedina, p.623-643, 2015. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/301493261_40_ANOS_DE_POLITICAS_DE_CIENCIA_E_ENSINO_SUPERIOR_EM_PORTUGAL_Analise_cronologica_das_politicas_publicas_ruturas_e_continuidades Acesso em: 14 Nov 2019.

MAURITTI, R.; MARTINS, S. C. Estudantes do ensino superior: origens e contextos sociais. In.: COSTA ,António Firmino da; MACHADO, Fernando Luís; ÁVILA, Patrícia (orgs.). *Sociedade e Conhecimento : Portugal no Contexto Europeu*, vol. II, Lisboa: Celta Editora, pp. 85-101, 2007. Disponível em: <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/4535/1/TrilogiaCIES02.pdf> Acesso em: 14 Nov 2019.

PORTUGAL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. *Estudantes do Ensino Superior: Inquérito às Condições Socioeconómicas*, 2007. Lisboa: Centro de investigação e estudos de sociologia, 2007. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/282574692_Estudantes_do_Ensino_Superior_Inquerito_as_Condicoes_Socioeconomicas Acesso em: 14 Nov 2019.

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. *Reforma e modernização do ensino superior em Portugal, 2005-2011: Síntese de acções de política e principais resultados*, Lisboa: MCTES, 2011.

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior; Ministério do Ambiente. *Plano Nacional para o Alojamento no Ensino Superior: diagnóstico e monitorização*, 2018. Disponível em: <https://www.dges.gov.pt/pt/noticia/plano-nacional-para-o-alojamento-no-ensino-superior> Acesso em: 14 Nov 2019.

DECLARAÇÃO de Bolonha: Documento assinado por 29 Ministros da Educação de países europeus, reunidos na cidade de Bolonha (Itália) em 19/06/1999.

Trata-se de mudanças nas políticas do ensino superior dos países signatários, 1999. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-n%C3%A3o-Inseridos-nas-Delibera%C3%A7%C3%B5es-da-ONU/declaracao-de-bolonha-1999.html> Acesso: 14 Nov. 2019.

RODRIGUES, M. L. Cronologia: Políticas de ciência e de ensino superior 1910-2015. In.: RODRIGUES, M. L. *et al. 40 Anos de Políticas de Ciência e de Ensino Superior*. Lisboa: Almedina, p.1087- 1126, 2015.

SARRICO, Claudia. Higher education today. In.: The OECD Higher Education Programme (IMHE). *State of Higher Education, 2015-16*. Paris: OCDE, p. 3-16, 2017. Disponível em: <http://www.oecd.org/education/imhe/The%20State%20of%20Higher%20Education%202015-16.pdf> Acesso em: 14 Nov 2019.

RESPONSABILIDADE SOCIAL UNIVERSITÁRIA: QUE MATERIALIZAÇÕES?

Cláudia Teixeira Gomes
Rosário Mauritti

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

É hoje consensual a ideia de que as estruturas educativas, de ensino formal e não-formal, devem assumir um papel preponderante na organização e acolhimento de atividades afirmativas no âmbito da “educação ao longo da vida”. A realidade, porém, ainda está longe do desejável: quer ao nível da dinamização de práticas formativas especificamente orientadas para públicos adultos “não tradicionais” (mais velhos), que constituam efetivas oportunidades formativas suficientemente motivadoras e flexíveis, quer em termos da ainda fraca articulação entre os vários agentes sociais envolvidos nestes processos. Como sublinha o relatório do Conselho Nacional de Educação sobre Educação e Formação de Adultos:

o facto deste setor [da educação e formação de adultos] ter sido historicamente marcado por uma secundarização quase permanente ajuda a explicar os baixos níveis de literacia e de qualificação da população adulta do país, designadamente dos maiores de 65 anos (CANELAS; RAMOS, 2019, p. 4).

O envolvimento urgente das instituições de ensino superior na mobilização destes públicos, integrando-os na sua missão educativa, é de resto um desígnio, que as mesmas não podem deixar de abraçar (CANELAS; RAMOS, 2019, p. 9).

Precisamente, o enquadramento da nossa análise orienta-se para um aprofundamento dos desafios assumidos pela Universidade, em Portugal, nas configurações de aprendizagem ao longo da vida. Neste nível, evidencia-se a capacidade das estruturas de educação e formação face à possibilidade de dinamizar formas de participação ativa dos cidadãos mais velhos num espaço de partilha intergeracional (CARAMUJO; FERREIRA, 2007; ALVES, 2010; SCHNEEWEIS, SKIRBEKK; WINTER-EBMER, 2012).

Numa perspetiva de análise que focaliza os indivíduos e as suas interações com as instituições, equacionam-se experiências de reconfiguração de projetos de vida e desenvolvimento de competências de literacia (ÁVILA, 2013; OCDE 2014) de cidadãos mais velhos. Nesta sequência, procura-se compreender a diversidade de protagonismos, em termos de práticas e orientações, subjacentes à retoma aos contextos de educação-formação nos ciclos de vida mais avançados (CHAMAHIAN, 2009), assumindo-se que os mesmos são mais ou menos potencializados de acordo com as estruturas educativas.

Neste contexto, partimos do pressuposto da responsabilidade social universitária destacando, em particular, ações afirmativas que são materializadas em práticas de inclusão nas sociedades envelhecidas. Na abordagem desenvolvida salientam-se duas dimensões da responsabilidade social, conjugadas no papel que a universidade representa. Por um lado, a universidade enquanto “agente social gerador de práticas” de envelhecimento ativo, na sua função de captação de novos públicos e entendida no seu papel de ajustamento às transformações sociodemográficas. E, por outro lado, a universidade enquanto “estrutura organizativa e contexto acolhedor de práticas” de envelhecimento intelectualmente ativo, protagonizadas pelos indivíduos com mais de 50 anos. Ou seja enquanto estrutura educativa capaz de conferir “pertinência da ação em função dos fins e do local, respondendo à diversidade, especializando os problemas, construindo experiências e dando

novo sentido ao valor de uso, em vez do valor de troca dos saberes.” (CANELAS ; RAMOS, 2019, p. 7).

RESPONSABILIDADE SOCIAL UNIVERSITÁRIA: BREVE REFLEXÃO EM TORNO DO CONCEITO

De uma forma geral, os modelos analíticos de responsabilidade social assentam em compromissos éticos e práticas de desenvolvimento social sustentável, implementados através de estratégias, de medidas e de ações que educam para a solidariedade e cidadania (GOMES, 2014). A responsabilidade social universitária reside precisamente nesta consciencialização que se consagra na participação social, na promoção de condições de vida dignas, mais equitativas e sustentáveis, na produção e disseminação de conhecimentos relevantes para a comunidade, bem como numa gestão socialmente responsável das estruturas educativas. Nesta perspectiva, a universidade acaba por atingir a sua legitimidade social através da capacidade intrínseca de análise e comunicação cooperante que mantém com os territórios envolventes.

A responsabilidade social universitária define-se ainda pelo sentido ético das orientações estratégicas e desempenhos da comunidade académica. O seu enquadramento posiciona-se numa gestão inovadora, que incorpora a visão de transformação social monitorada dos impactos educativos, cognitivos, laborais e ambientais gerados pelas próprias estruturas de ensino, no centro de um diálogo participativo na comunidade, atento às suas particularidades e necessidades (VALLAEYS, 2009; GOMES, 2014). Neste processo, o papel da universidade é entendido na sua multidiversidade, onde cada estrutura é única no modo como intervém, através de ações colaborativas de resposta a demandas presentes na sociedade (KERR, 2001). O compromisso de encontrar estratégias para o acesso universal à educação e aprendizagem, inscreve-se igualmente

nestas orientações, integrando o princípio da corresponsabilização perante a qualidade e a valorização da vida social.

No contexto da OCDE e em particular, da União Europeia (hoje uma das regiões mais envelhecidas do planeta), bem como de outros organismos internacionais que Portugal integra, o enfoque em políticas de intervenção investidas na melhoria das qualificações da população adulta, incluindo na educação superior, tem frequentemente na base a procura de respostas concertadas a dois desafios sociais: o desafio do envelhecimento e o desafio do conhecimento ou da educação, em sociedades que se querem coesas e essencialmente iguais. Precisamente, o *Vienna International Plan of Aging (United Nations, World Assembly on Aging – Vienna, 1982)* constitui um “marco” na definição conceptual de tais orientações, construídas em torno do conceito de “envelhecimento ativo”, o qual preconiza a cidadania responsável dos mais velhos como algo que diz respeito a todos, indivíduos e instituições sociais.

Especificamente em Portugal, a primeira década do século XXI retrata uma melhoria efetiva do quadro normativo-legal que determina as condições de acesso da população adulta a sistemas de educação e aprendizagem – em boa medida, numa materialização de recomendações e diretivas comunitárias (europeias) orientadas para as políticas educativas. A “Cimeira de Lisboa 2000” delineou um conjunto de estratégias neste domínio, transpostas por iniciativas de âmbito governamental, como a alteração à Lei de Bases do Sistema Educativo¹ ou a Reforma da Formação Profissional (RODRIGUES, 2014). Estas intervenções revelaram impactos significativos ao nível da aprendizagem ao longo da vida. Nomeadamente, por via da agilização do acesso ao ensino superior através da medida “maiores

1 Cf. Lei 49/2005, DR 166, Série I-A, de 30 de Agosto, constitui a segunda alteração à Lei de Bases do Sistema Educativo e a primeira alteração à Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior; Decreto-Lei 64/2006, DR 57, Série I-A, de 21 de Março. Regulamenta as provas especialmente adequadas a avaliar a capacidade para a frequência do ensino superior dos maiores de 23 anos, previstas no nº 5 do artº 12º da Lei 46/86 de 14/10 (Lei de Bases do Sistema Educativo).

de 23²² ou ainda pela possibilidade de conclusão de um grau de escolaridade com o reconhecimento, validação e certificação de competências a partir da experiência profissional acumulada dos indivíduos.³

Estas alterações geraram novos impulsos no acesso da população adulta, incluindo os segmentos mais velhos, às estruturas de ensino superior (ALVES, 2010). Parte desta dinâmica é, igualmente, impulsionada pela proliferação de sistemas de educação e de formação não-formais, que acabam por funcionar como mecanismos de reforço de estratégias globais orientadas para colmatar lacunas educativas e aumentar os níveis de literacia da população adulta⁴. Desta forma, proporcionam, também, o desenvolvimento pessoal e social de pessoas mais velhas, em prol da saúde, cidadania, bem-estar e qualidade de vida e, conseqüentemente, melhoria na sua condição social.

Em sociedades globais atravessadas pela inovação técnica e científica em todas as esferas da vida social, a informação e o conhecimento constituem a “matéria-prima” de um crescente número de atividades e esferas de participação social. Este contexto contribui para reforçar o protagonismo das estruturas universitárias, e constitui razão adicional para que o ensino superior se torne, estrategicamente, um recetor da população adulta (OLIVEIRA,

2 *Maiores de 23* designa uma medida de política educativa cujo objetivo principal assenta no aumento das aptidões e qualificações dos portugueses (ou dos residentes em Portugal), estimulando o ensino, potenciando a criação de novas oportunidades e o crescimento sociocultural do país através de uma oferta de recursos humanos mais qualificados. Através desta medida M23 preconiza-se a competitividade e a coesão social por via do acesso ao ensino superior, numa lógica de aprendizagem ao longo da vida. Na sua materialização possibilita-se o direito de acesso ao ensino superior a indivíduos maiores de 23 anos que não estando dotados das habilitações formais requeridas (diploma de ensino médio e aprovação no exame nacional), façam prova especialmente adequada de aferição da conhecimento e competências para a frequência de um curso superior.

3 Referencial de competências-chave para a educação e formação de adultos, in: <http://www.catalogo.anqep.gov.pt/boDocumentos/getDocumentos/145>.

4 Cf. em APRENDER: Revista da Escola Superior de educação Porto alegre, (2013), Educação e formação de Adultos, Aprender: Revista da Escola Superior de Educação de Portalegre, 34, out. 2013. Disponível em: <http://www.direitodeaprender.com.pt/revista-aprender-no-34>. Acesso em: 15 out. 2019.

2007). Uma tendência que espelha, como anteriormente referido, o acréscimo de procura de projetos educativos, nomeadamente no patamar superior de ensino.

A AÇÃO AFIRMATIVA DA FLUL NO BINÓMIO UNIVERSIDADE E ENVELHECIMENTO ATIVO

O estudo de caso que pretende dar voz à participação crescente de estudantes mais velhos no espaço da academia, ocorre na Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa (FLUL), uma das 18 Faculdades que formam a Universidade de Lisboa (ULisboa). Para darmos conta da dimensão desta estrutura universitária pública, a ULisboa é a maior universidade portuguesa e líder nos principais rankings internacionais (U-MULTIRANK 2019), pertencendo ao conjunto das 200 melhores universidades do mundo. No ano de 2017, 24,3% dos diplomados pelas universidades públicas portuguesas completaram a sua formação na ULisboa. Atualmente, dos seus 49.769 estudantes, 20.960 (cerca de 42%) estão inscritos em cursos de licenciatura (1º ciclo), 14.301 (29%) frequentam mestrados integrados (cursos de 1º e 2º ciclo), 10.261 (21%) seguem cursos de mestrado (2º ciclo) e 4.247 (cerca de 9%) frequentam programas de doutorado⁵.

Sendo um espaço tradicionalmente orientado para a população mais jovem, a universidade em Portugal tem vindo a espelhar novas dimensões. Dados do Ministério da Educação e Ciência (DGEEC/DSEE, 2014 a 2017) dão conta que no contexto dos “novos públicos do ensino superior” o peso dos diplomados com mais de 50 anos, com uma presença mais vincada nos cursos de licenciatura, tem revelado um posicionamento constante ao longo da última década, malgrado a crise política e económica que afetou recentemente Portugal.

5 Cf no site da Univeridade de Lisboa, Disponível em: <https://www.ulisboa.pt/sobre-nos>. Acesso em: 18 jun.2019).

No ano letivo 2016/2017, o peso de diplomados com mais de 50 anos representou 3,3% face ao total, tendência esta que não se distancia do peso relativo de anos precedentes: em 2011/2012 este segmento representou 2,9% do todo de estudantes, em 2012/2013 foi de 3,2%, em 2013/2014, 3% e em 2015/2016, de 3,5%.⁶

Concomitantemente, os contextos da educação não-formal orientados para a população sénior têm revelado, em Portugal, um crescimento significativo na última década. Este crescimento exprime-se pelo incremento de «Universidades Seniores», cujo impacto é destacado pela resposta social que abarca uma grande parte do território (nas grandes cidades, mas também em zonas rurais afastadas dos grandes centros urbanos). Estas estruturas estão formalmente organizadas para o apoio à comunidade através da Associação Rede de Universidades da Terceira Idade (RUTIS), uma Instituição Particular de Solidariedade Social (IPSS) e de Utilidade Pública criada em 2005.⁷

Atualmente das 305 «Universidades Seniores» em Portugal, estão em pleno funcionamento 289 unidades, abrangendo aproximadamente 43.996 alunos (com mais de 50 anos de idade; entre 2007 e 2017 passaram a participar nestas unidades +26.500 adultos (correspondente a um crescimento de +151,6% ao longo da década). A estes números acrescem ainda, em 2017, cerca de 5.000 professores voluntários (a maior parte também seniores), que dinamizam regularmente atividades sociais, culturais, educacionais e de convívio em regime não-formal, sem fins de certificação e num contexto de formação ao longo da vida.⁸

Na articulação entre os dois eixos da oferta e da procura de projetos educativos, desenvolve-se um novo debate sobre a intera-

6 Dados do Direção Geral das Estatísticas da Educação e Ciência de Portugal/DSEE

7 A RUTIS, com uma ação de cariz progressista e de ação afirmativa, é a única instituição filantrópica nacional com acordo com o estado português para a promoção do envelhecimento ativo. A sua relevância social veio a ser reconhecida oficialmente através da Resolução de Conselho de Ministros n.º 76/2016, de 29 de novembro de 2016.

8 Cf em RUTIS Disponível em: <http://www.rutis.pt/paginas/1/quem-somos/>. Acessado em: 15 jun. 2019

ção entre o envelhecimento ativo e o papel da universidade. Neste quadro, a observação das dinâmicas que têm lugar no contexto da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa surge como uma oportunidade, tendo em conta, precisamente, o facto de agregar nas suas estruturas educativas as duas valências de educação formal (os vários ciclos de estudo universitário) e não formal (enquadrada no projeto educativo «Universidade Sénior na Universidade», que decorre de uma parceria entre a FLUL e a UNIDAC – Universidade Sénior associada da RUTIS. Aliás, estamos perante uma orientação gestonária relativamente singular no contexto nacional.

Nesta análise, a perspetiva que se pretende apresentar toma por referência as preferências e orientações dos próprios estudantes. Numa abordagem que acautela o movimento multiforme do fenómeno, procura-se analisar as experiências de envelhecimento ativo na relação destas pessoas com as vivências educacionais, realizadas num espaço formal de ensino de grande prestígio, e compreender diferentes protagonismos subjacentes à retoma ao contexto de educação-formação em ciclos de vida mais avançados.

A análise tem por base os dados obtidos através de um inquérito por questionário aplicado *on-line* ao universo de estudantes com mais de 50 anos de idade inscritos nos vários ciclos de estudos (formais) da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, no ano lectivo 2013-2014. De forma complementar, algumas das leituras referentes às preferências e orientações destes alunos incorporam, igualmente, referências de entrevistas em profundidade, realizadas quer junto de estudantes a frequentar os ciclos de estudos formais, quer também a alunos a frequentar atividades que decorrem no âmbito da Universidade Sénior na Universidade.

Numa leitura que destaca o processo de abertura da FLUL à comunidade, nomeadamente através da criação de oportunidades de inclusão de uma geração de ‘novos velhos’, procura-se captar as dinâmicas e os mecanismos de integração proporcionados pelas duas estruturas educativas. Com isto assumindo que as duas dimen-

sões educativas (formal e não-formal) que dão corpo à estratégia de responsabilidade social da FLUL, ainda que constituam campos de reconhecimento nem sempre sobrepostos, partem de um pressuposto comum que estabelece a importância da universidade como uma escolha de participação social.

A concretização de projetos de vida, por parte dos cidadãos, orientados para experiências educativas formais, destaca a ideia de uma sociedade que reflete patamares cada vez mais elevados de qualificação e onde, tendencialmente, as escolhas individuais elevam o potencial de um envelhecimento intelectualmente ativo. Tal tendência confere novo significado à urgência de substancialização do desafio de adaptação organizacional e pedagógica, no sentido da flexibilização das estruturas de ensino superior, preparando-as e capacitando-as para o acolhimento destes ‘novos públicos’.

Em relação à educação não-formal no contexto universitário, implica o planeamento de atividades com recurso a formas específicas de apoio à aprendizagem que, ao contrário das atividades de educação formal, não visam a atribuição de um diploma. A sua internalização num ambiente organizado e estruturado, como o da Universidade, dá corpo à estratégia de responsabilidade social, cabendo precisamente na configuração de um projeto de intervenção que pretende dar a ideia de que também para os segmentos mais velhos, e com menos qualificações, existem oportunidades para posicionar as suas opções de vida.

FLUL: práticas de inclusão dos +50

	FORMAL 1º/2º/3º ciclo de estudos ou UC individuais da FLUL	NÃO - FORMAL Universidade Sénior na Universidade (espaço da FLUL; protocolo)
Requisitos e condições de acesso	12º ano; maiores 23; grau académico Eliminatório	Acesso livre; sem exigência de grau mínimo de escolaridade Abrangente

	FORMAL 1º/2º/3º ciclo de estudos ou UC individuais da FLUL	NÃO - FORMAL Universidade Sénior na Universidade (espaço da FLUL; protocolo)
Tipologia de qualificação	Competências sociotécnicas e profissionais. Atribui grau académico	Competências sociais. Não é certificada e não atribui grau
Vertente da estrutura	Escolar (profissional)	Lúdica e relacional
Redes de sociabilidade	Integração mais restrita	Integração mais aberta
Custo da inscrição	Propina ou valor da UC (regulamento)	Inscrição + mensalidade (20,00 euros)
Perfil do estudante	Trajetória prof. e escolar evidente. Disposições para educação-formação	Diversif. trajetória escolar e prof. Disposições para educação e lazer
Contexto e envolvente	Ambiente escolar e académico	Ambiente partilhado (alunos e professores)

Mais do que uma caracterização de cada dimensão educativa (formal e não-formal), é importante reter a importância que reveste a oferta de recursos e oportunidades no espaço da universidade junto dos cidadãos mais velhos que optaram por prosseguir um projeto orientado para a educação-formação.

De um modo geral, considerando as trajetórias escolares e de formação ao longo da vida destes alunos, constatam-se perfis de escolarização muito melhorados no respetivo coorte geracional, reforçados por itinerários de vida marcados por escolhas orientadas para a educação-formação.

No todo da população portuguesa, em 2017, sensivelmente 23% das pessoas com 65+ anos não detêm qualquer grau de escolaridade; enquanto 51% tem apenas 4 anos de escolaridade. Nos níveis melhorados de educação, acima do limiar atual de escolaridade elementar, 4% deste segmento detêm o ensino médio e 7%

um grau de escolaridade superior. O contraste deste perfil, face às características dos estudantes da FLUL são muito evidentes. Entre os estudantes que compõem a amostra de inscritos em ciclos de estudos formais, na FLUL, na sua juventude (aos 18 anos de idade), 19% possuía até 9 anos de escolaridade e 36% o ensino secundário. Aos 50 anos de idade, a mesma amostra revelou trajetórias escolares orientadas para o incremento de estudos-formação em simultâneo com as suas trajetórias profissionais (apenas 4% indicou possuir até 9 anos de escolaridade aos 50 anos de idade, e diminui para 14% os que declaram ter ensino secundário).⁹

No caso dos alunos que participam no Projeto de Universidade Sénior na Universidade, os perfis de escolarização revelam-se mais heterogéneos até porque a forma de acesso é mais abrangente em termos do grau de escolaridade exigido para a inscrição. Ainda assim, verifica-se que este grupo de alunos exprime igualmente perfis de escolarização melhorados face à sua coorte geracional. É evidente que o espaço da universidade, assim configurado, permite que todos aqueles que pretendam continuar a contribuir com uma intervenção mais expressiva na sociedade, e de uma forma mais ou menos autónoma e independente, o possam fazer. Deste modo, são colmatados desfasamentos entre as suas opções e expectativas através do desenvolvimento de projetos de vida socialmente úteis e o enquadramento de condições de resposta do sistema social.

RELAÇÕES DE SOCIABILIDADE NO CONTEXTO UNIVERSITÁRIO

As novas sociabilidades estabelecidas na universidade atenuam, de uma forma geral, fronteiras relacionadas com a diferença entre gerações, as trajetórias escolares e as experiências profissionais.

Efetivamente, na operacionalização dos conceitos inerentes à rede de relações de sociabilidade e de amizade no contexto universitário da FLUL, uma análise à natureza e qualidade de vida social

⁹ Cf em Inquérito aos estudantes com 50+ anos da FLUL, ano letivo 2013/2014.

destes estudantes com mais de 50 anos de idade revela a existência de relações de integração entre colegas e professores marcadas pelo envolvimento em questões relacionadas com as aulas, com o curso e ainda com a partilha de experiências de vida ou aprendizagens prévias. Dando ênfase à importância da partilha de espaços entre gerações, esta postura acaba por ser transversal a ambos os planos educativos: formal e não-formal.

Não obstante, os estudantes mais velhos inscritos em ciclos de estudos formais manifestam-se, tendencialmente, mais reservados e seletivos face ao estabelecimento de equipas com colegas – por exemplo, frequentemente, preferem realizar trabalhos individualmente e não em grupo (e quando o fazem tendem a optar por pequenos grupos compostos normalmente por pessoas do mesmo sexo). Neste segmento de estudantes, as relações intra-grupos de trabalho, embora incidindo sobretudo sobre questões ligadas ao contexto académico, tendem a pautar-se por alguma regularidade de contactos, ainda que seletiva.

Senti-me plenamente integrado, (...) Tinha as conversas e um grupo com gente mais nova. Por exemplo, o Tomás é assim do pequeno grupo, que normalmente existe, é um miúdo e ainda era mais miúdo quando eu vim para aqui, teria uns 18 ou 19 anos. Existia também o José que também se licenciou comigo, e que é funcionário da câmara (...) era tudo gente mais nova do que eu e dava-me com todos eles. Não partilhávamos saídas (...) o grupo ficou assim um pouco disperso e eu cheguei à conclusão de que ou era o grupo muito grande, ou então não funcionava bem. (...), fiz uma vez um trabalho de grupo e correu razoavelmente bem. (Formal: Aníbal, 72 anos, casado, Reformado – Coordenador no setor de Construção Civil)

Apesar de não existirem elementos objetivos que nos permitam afirmar a clara existência de estereótipos face à idade (idadismo), constata-se que a rede de sociabilidade com os colegas de outras

gerações no ensino formal é fraca. Os estudantes mais velhos tendem a preservar a sua individualidade de forma quase instintiva, sendo cautelosos no estabelecimento de laços de amizade com colegas. Efetivamente, ainda que num dado momento a diferença de idades seja entendida como uma eventual barreira no seu relacionamento, esta diferença acaba por ser quebrada face ao à-vontade ou curiosidade dos mais novos.

(...) em termos geracionais olham para mim como o pai deles eventualmente, não é? Mas isso não me causa problema nenhum. Há boas afinidades... eles falam-me bem e é engraçado, que eu tenho uma enorme dificuldade em fixar nomes de pessoas e eles tratam-me pelo nome e eu fico espantado! (...) E depois eu vejo que eles me reconhecem e muitas vezes me perguntam coisas... porque eu intervenho nas aulas e eventualmente as minhas intervenções interessam-lhes, terão algum interesse... mas depois as pessoas eventualmente fixam, não é? (Formal: Américo, 61 anos, casado, Reformado – Delegado Propaganda Médica de Multinacional)

No caso da Universidade Sénior (não-formal), constata-se uma maior abertura entre os estudantes, assim como o estreitamento de relações mesmo fora do ambiente académico. Destacam-se aqui situações de grande camaradagem e troca de experiências, quer junto dos pares, quer com os professores (na maioria mais jovens), prevalecendo o espírito do grupo. É claro que neste contexto a diferença de idades entre colegas da mesma classe não se coloca da mesma forma. Além disso, estamos diante de um painel de atividades que embora planeadas, são mais flexíveis, e sobretudo estão descentradas de objetivos normativos de qualificação.

(...) Conseguiria afirmar que produzo, enfim, uma relação de amizade com a maior parte dos meus colegas (e professores, que são alunos e alunas de cursos de Letras), sem qualquer problema.
(...) Com este grupo fazemos coisas fora também: a festa de Natal

na casa de uma das colegas, situada fora de Lisboa (marca-se encontro aqui na Faculdade e cada um leva comida, junta-se tudo e convivemos na casa de uma colega que disponibiliza a sua casa de campo, na zona de Cascais). Eu tenho ido às festas todas. (...) hoje mais logo vou-lhe mandar a mensagem a dizer que sim, que se houver festa na casa dela dia 12 que pode contar comigo para a despedida deste ano lectivo. (Não-formal: Carlota, 71 anos, viúva, Reformada - Professora Universitária)

Em ambos os casos (formal e não-formal) são evidentes as relações de sociabilidade no contexto universitário, expressas numa rede de relacionamentos e alargamento de contactos. Estas experiências sugerem, pois, que a integração num espaço tipicamente frequentado por estudantes mais jovens, constitui uma oportunidade para o estreitamento de laços, e atenuação de comportamentos (re)produtores de idadismos. No entanto, é um facto que o reforço das relações de sociabilidade é evidente junto dos estudantes da Universidade Sénior (não-formal), desfrutando mais momentos de partilha entre os seus pares e oportunidades de lazer, conjugadas com formas de aprendizagem.

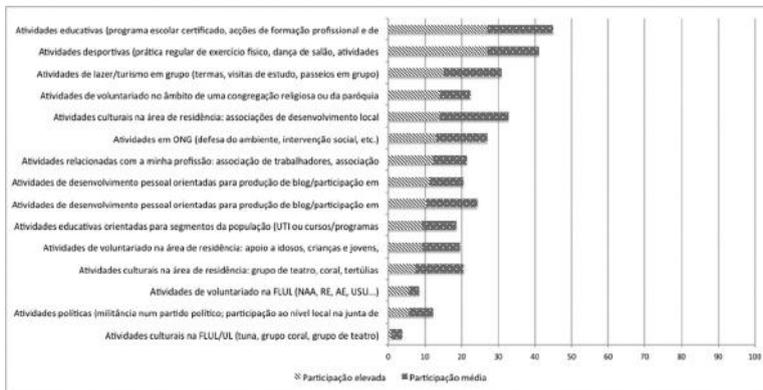
PRÁTICAS E ORIENTAÇÕES DE PARTICIPAÇÃO NAS ATIVIDADES DE EDUCAÇÃO-FORMAÇÃO

A formulação de escolhas e opções dos indivíduos, as percepções sobre as aprendizagens ao longo dos seus ciclos de vida e a avaliação que fazem das suas experiências em termos dos seus efeitos no bem-estar e qualidade de vida são fundamentais no estudo do envelhecimento ativo. Ao mesmo tempo, a universidade entendida como espaço de concretização de projetos individuais e de participação social, dá lugar à operacionalização de diferentes indicadores e dinâmicas da sua responsabilidade social em estreita ligação com o fenómeno de envelhecimento demográfico.

Relativamente às formas de participação dos estudantes do ensino formal são as atividades educativas e desportivas aquelas que

constituem as tipologias mais referidas, e que se revestem de maior regularidade (Figura 1). Aproximadamente 1/3 dos inquiridos revela uma participação diária nas atividades de educação e desportivas. Tal sublinha a relevância destas atividades no seu bem-estar. A partilha intergeracional, potencializada nesta frequência de atividades promovidas pela FLUL, assume igualmente importância nas suas vivências de envelhecimento ativo.

Figura 1 – Tipologias de Participação Social e Comunitária



Fonte: Inquérito aos estudantes com 50+ anos da FLUL, ano letivo 2013/2014.

Os diferentes níveis de participação social distribuem-se de uma forma heterogénea pelo conjunto de estudantes. Essencialmente, quem participa em atividades de voluntariado ou de desenvolvimento tende a orientar os seus interesses para projetos na respetiva área de residência ou comunidade específica, e não tanto para a mobilização nas atividades de voluntariado promovidas pela FLUL. Tal consubstancia o facto, bem notório no elenco de esferas de participação e mobilização cívica que os ocupam, de que de forma concomitante às orientações para atividades de educação-formação, estes adultos tendem ainda a desempenhar outros papéis sociais diferenciados. As participações em diversas ações – especialmente de voluntariado

– mobilizam-nos em responsabilidades várias na família, na esfera profissional e na comunidade. Nas orientações destes estudantes integradas em programas formais de educação, a FLUL apresenta-se, assim, acima de tudo, como um contexto de consolidação e certificação de aprendizagens, e não tanto um espaço para o envolvimento em atividades extracurriculares onde a sua mobilização é mais atenuada, comparativamente com os seus colegas mais jovens.

Os contextos de participação das experiências de ensino não formal são diferenciados. Aqui, a participação em atividades onde é possível uma aprendizagem em interação com um ambiente de lazer e o fortalecimento da rede de amizade entre os seus pares, reflete o contacto com outras gerações mais jovens (normalmente os professores), e com pessoas da sua geração, independentemente da origem social e trajetória escolar, mas que possuem interesses comuns.

(...) a minha ideia de vir para uma Universidade Sénior é divertir-me, manter o espírito jovem. (...) Umás vezes vamos comer um gelado à Conchanata e juntamo-nos. Portanto, eu gosto muito do grupo daqui. É um grupo também muito diversificado e heterogéneo: temos colegas que têm 87 anos de idade e um espírito jovem, que eu adoro! Porque lidam com os netos, com os bisnetos e adoram os jovens. (...) mas um grupo de fora de casa em que tu estimulas a cabeça, em que vais tomar um café com as amigas, em que combinas ir almoçar e estás com outras pessoas da tua idade, mas sabendo que estamos todos a envelhecer, mas vamos envelhecendo todos juntos (partilha de experiências, etc). (...) Acho que isso é muito importante. (Não-formal: Sofia, 58 anos, casada, Doméstica)

A DINÂMICA ORGANIZACIONAL NA MATERIALIZAÇÃO DA RESPONSABILIDADE SOCIAL UNIVERSITÁRIA

Quando se confrontam os dois planos educativos, formal e não formal, constata-se duas realidades diferenciadas em termos das

sociabilidades destes alunos, assim como das suas orientações de participação nas atividades educativas. O espaço da academia potencia diferentes dinâmicas em termos de ação afirmativa, gerando dois contextos formativos simbolicamente distanciados entre si.

No caso do ensino formal, destaca-se o impacto positivo que os alunos mais velhos podem proporcionar na dinâmica das aulas através dos contributos inerentes à partilha das suas experiências no processo de aprendizagem. Não obstante, a inexistência de um modelo pedagógico flexível e que viabilize a exploração destas práticas intergeracionais em contexto formativo, acaba por condicionar possibilidades de adaptação curricular que potenciem a inclusão das experiências dos mais velhos como elementos substantivos que dão corpo a processos por vezes tratados concetualmente em aula. A materialização de uma ação afirmativa na perspetiva da organização centra-se, num plano micro, ao nível da oferta educativa do departamento ou da gestão do processo pedagógico que é feita pelo docente da cadeira. É estabelecida neste caso numa perspetiva subjetiva, e não tanto um plano estratégico adaptado a uma participação heterogénea de estudantes em função da sua estrutura etária e experiências de vida.

(...) o departamento de História é dos departamentos mais abertos aos alunos mais velhos, que capta mais pessoas. (...) para já tem uma perspetiva diferente: protocolos sistemáticos (com outras entidades), quer com o exército, quer com a marinha por causa da história militar. Portanto, há muita gente que aí sim, que se antecipa na reforma e que pertence à marinha ou ao exército e que conseguem, enfim, obter reformas, porque é natural, devido a outros tipos de serviço que prestaram e conseguem reformar-se por volta dos cinquenta e tal sessenta e dois ou três anos de idade. E às vezes até antes... e pessoas com uma agilidade mental fora de série. (...), tinham uma convivência muito grande com os alunos mais novos saudável e, por outro lado, eram um pouco, para muitos deles, uma espécie de tutores (dos alunos mais novos), porque eram pessoas que se

apercebiam de certas matérias com uma profundidade e uma maturidade que não é possível ter aos 19 ou 20 anos. (Formal: Professor Emérito, Área de Estudos Clássicos)

Ainda assim, na perspetiva do ensino formal, a flexibilização de alguns dos planos curriculares é um elemento facilitador do acesso destes novos públicos, destacando-se uma oferta ajustada a novas necessidades educativas, formativas e pedagógicas. Tais adaptações não seguindo uma estratégia que tem como objetivo final a adaptação a estudantes mais velhos, acabam por constituir um resultado da dinâmica de responsabilidade social universitária.

A nossa Faculdade tem a possibilidade de desenvolver estas capacidades nestas fases da vida destas pessoas. Tem um potencial extraordinário que é a oferta que pode fazer. Neste momento, então, pela variedade impressionante de oportunidades que dá. Olhe, num curso de há 30 anos, o curso de Clássicas tinha aquela fórmula e era aquela fórmula, e tinha que ter não-sei-quantas cadeiras anuais de Grego, não-sei-quantas de Latim, não-sei-quantas cadeiras anuais de linguística grega, uma parte de literatura portuguesa que era importante, outra de linguística portuguesa, cultura clássica, cultura romana, etc. E aquilo era um círculo extremamente fechado. Quem vem hoje para a faculdade e queira tirar um curso de clássicas (...) deu-se uma volta à situação, e abriram-se várias vertentes. Ou pode caminhar-se para o lado da vertente de linguística, ou para o lado da vertente literária, ou pelo lado da cultura (...) há uma grande abertura para as opções que nos levavam a outras cadeiras, nomeadamente à filosofia antiga. Neste momento a faculdade oferece cursos em que praticamente o aluno escolhe aquilo que quer, que é o curso de Estudos Gerais por exemplo. (Formal: Professor Emérito, Área de Estudos Clássicos)

As fronteiras pedagógicas entre o ensino formal e não-formal estão claramente definidas. Pelo seu cariz e nível de importância na missão educativa da FLUL, o contexto educativo formal é prio-

ritário, quer em termos de disponibilização de espaços de sala de aula, quer de horários ou mesmo de investimento em termos de opções gestionárias. No entanto, apesar da notória distinção entre si, a coexistência dos dois formatos permite que se possam gerar dinâmicas a partir de uma abordagem simbiótica e de aproveitamento de vantagens de ambos. E claramente, nesta abordagem, colocam-se desafios aos diferentes agentes sociais, nomeadamente a partir de variantes da intergeracionalidade, do conhecimento do projeto, de formas de comunicação e troca de experiências.

Constata-se que, em ambos os contextos de aprendizagem (formal e não-formal), a geração de práticas inclusivas dos alunos mais velhos, tem lugar no âmbito de relações relativamente casuísticas ou pelo menos não formais, dependentes de metodologias pedagógicas dos docentes. Por exemplo, destaca-se o caso de um grupo de alunos que no âmbito da disciplina de gestão cultural (1.º ciclo de estudos formal), desenvolveu um projeto académico sobre a temática da Universidade Sénior, captando a realidade e as representações sociais do público-alvo desta estrutura educativa não-formal através da fotografia. Como resultado, os estudantes viram o seu trabalho publicado através de uma exposição pública no espaço comum da FLUL. Ao mesmo tempo, os alunos da Universidade Sénior da Universidade reconheceram as suas atividades interpretadas pelo olhar da câmara daqueles estudantes com quem foram interagindo ao longo de um semestre. Tendo sido uma experiência singular, este exemplo serve de referência ao nível da promoção de práticas pedagógicas e metodológicas nos dois contextos de aprendizagem. A ação positiva da responsabilidade social universitária acaba, assim, por destacar os seus impactos no plano micro, aquele em que o espaço da academia é por excelência um campo de partilha de conhecimento entre gerações.

“(…) eu vim a descobrir que uma das minhas alunas era professora na Universidade Sénior. Porque no momento em que surge

a ideia de falar com a coordenadora para usar a Universidade Sénior como exemplo (do projeto de exposição de fotografia no âmbito da cadeira), ela acusou-se. Depois, pedi à coordenadora que fosse lá (à sala de aula) e foi muito engraçado, e isso acho que foi importante assinalar, porque ela conseguiu numa fase em que é sempre muito difícil motivá-los com a pura energia da intervenção dela, que é de facto uma pessoa extremamente muito enérgica, que acredita valentemente nos projetos, conseguiu motivá-los. Foi um dos melhores momentos de motivação dos estudantes (...). Ela conseguiu pôr os alunos da Universidade Sénior a fazer uma série de objetos decorativos (na disciplina de artes) que depois seriam distribuídos pelas pessoas que colaborassem com o projeto. Foi realmente uma ajuda preciosa e muito importante nesse aspecto da motivação dos (meus) estudantes.”

(Formal: Professora Associada, Área de Estudos Anglisticos)

A Universidade Sénior emerge como uma estrutura promotora de formas de solidariedade mas também de permuta entre gerações e de inclusão, configurando na sua ação afirmativa a captação de protagonismos e de materialização de um espaço de partilha e de sociabilidade entre os seus pares. Para muitos destes estudantes, a maioria dos quais são mulheres, a Universidade Sénior e o convívio aí gerado, confere sentido à vida, permitindo um olhar diferenciado para si próprio/a.

Ninguém quer formar ninguém (não existem limites impostos à escolaridade). Nós queremos que aquela pessoa tenha um interesse em se arrumar, sair de casa e ter uma aula aqui e que às vezes ela até não entenda nada, mas está no convívio. Ela faz uma nova amizade, ela tem aquela paixão (...), ela rejuvenesce. Nós temos aqui um grupo muito coeso, que se arruma, vai ao cabeleireiro para estar aqui! E a Margarida vem maravilhosa, tira foto, e tem orgulho de dizer que tem 70 anos, ou seja, aquela mulher para mim é o máximo.

(Não-formal: coordenadora da Universidade Sénior na Universidade)

A integração entre estratégias educativas no espaço da FLUL, demonstra essencialmente o potencial de partilha entre gerações, reforçando a ideia de que a universidade constitui um campo de inclusão. A procura destes projetos de envelhecimento intelectualmente ativo é fortemente estimulada por um segmento de pessoas com trajetórias profissionais e de qualificação bastante diferenciadas da sua coorte geracional. O caso da Universidade Sénior da FLUL não é representativo do panorama geral das estruturas de educação não-formal em Portugal. Na verdade, o facto de estarmos perante um segmento favorecido e já de si muito ativo, acaba por demarcar, de uma forma geral, uma base de recrutamento também mais distintiva entre outros colegas de profissão ou dentro das suas redes de sociabilidade. Ainda assim, a oferta formativa não oferece restrições às dinâmicas da procura por parte dos cidadãos mais velhos. O significado da ação afirmativa estabelece, desta forma, uma perspetiva ampla de inclusão social e de reforço da(s) intergeracionalidade(s).

Vamos abrir um leque de escolhas, entendeu? E eu acho que é essa mentalidade que eu tenho de mudar, eu tenho de mostrar que nós podemos trabalhar com a elite intelectual, com a elite cultural, e também trabalhar com a inclusão social. Com a interdisciplinaridade (...) essa postura faz parte também de uma estratégia de responsabilidade social universitária. Como é que eu vou conseguir ‘conscientizar’ uma pessoa que está trabalhando o seu intelecto se ela não tem humanidade? (...) Então é no jovem que temos de investir, e é verdade! Nós temos de conscientizar os jovens, trabalhando com os velhos.

(Não-formal: coordenadora da Universidade Sénior na
Universidade)

CONCLUSÃO

Neste capítulo procuramos apresentar alguns elementos da experiência desenvolvida no contexto da Faculdade de Letras da

Universidade de Lisboa, dando conta da forma como esta instituição tem vindo a assumir protagonismo enquanto *agente social gerador* com capacidade de desenvolver projetos e *estrutura organizativa e contexto acolhedor de práticas* de envelhecimento intelectualmente ativo, protagonizadas pelos indivíduos com mais de 50 anos. Nas duas vertentes, interpretando a FLUL como um agente que através das suas atividades contribui para a superação de desigualdades sociais, promove a solidariedade e permuta entre gerações e habilita os cidadãos mais velhos a uma participação socialmente significativa. Face ao fenómeno do envelhecimento demográfico, a responsabilidade social universitária materializa-se, assim, pela ação afirmativa das estruturas educativas através de práticas de inclusão nas sociedades envelhecidas.

O estudo permitiu captar alguns protagonismos de públicos não tradicionais confirmando que, mesmo neste segmento de idades, onde a procura de educação está dissociada de um projeto de capacitação para o exercício de uma profissão, a segmentação social é notória. Nomeadamente, tendo em conta o contraste em termos de recursos qualificacionais que os opõem face ao mesmo coorte geracional na população em geral. Prosseguir um projeto que não se chegou a concretizar ou que foi interrompido algures no passado; conferir sentido à vida; obter reconhecimento ou prestígio social perante os seus ou simplesmente perante si próprio/a, são algumas das motivações que guiam os que se orientam para ciclos de educação formal.

No contexto das atividades de educação não formal a pluralidade de situações e características sociais destes sujeitos, permitem mais facilmente dar valor à riqueza de experiências e de competências de que são portadores. Apesar disto, a prevalência do sexo feminino neste segmento espelha um conjunto de desvantagens acumuladas ao longo da vida, marcadas por um *background* educacional mais fraco das mulheres face ao mesmo coorte geracional masculino, o que condiciona escolhas de retoma orientadas para percursos educativos formais.

Como nota final, a contraposição à perspectiva da “universidade que acolhe”, a “universidade que promove” formas de inclusão ainda tem um longo caminho a percorrer. Efetivamente, no plano de educação formal, onde a participação de homens e de mulheres mais velhos revela uma maior paridade (num contexto demográfico em que elas são claramente maioritárias), demonstra que para este segmento o retorno à universidade no quadro de acreditação formal, potenciador de reforço do estatuto social, é mais marcante no género masculino. Nesta componente de atividades, a oferta formativa e os modelos pedagógicos que são veiculados continuam pautados por uma relativa rigidez. E como tal, é notável alguma dificuldade para reconhecer valor às experiências de vida, necessariamente, muito ricas e diversificadas. O acolhimento destes contingentes no seio da instituição universitária mantém, assim, em aberto alguns desafios, nomeadamente em termos da adaptação curricular em propostas de ajustamento com impactos de médio a longo prazo.

De acordo com a cenarização de tendência (Rodrigues, 2012), em Portugal, o peso das pessoas com 65 e mais anos com um nível de escolaridade superior, que se situava em 2,3% em 2001, é hoje de 7,1%, e deverá aumentar de forma consistente nos próximos anos, na mesma medida que se intensificam dinâmicas de qualificação da população adulta. Esta elevação dos níveis de escolaridade e de literacia da população é, de resto, um dos traços característicos dos processos de reconfiguração estrutural da sociedade portuguesa (Mauritti et al, 2016). Nesta sequência, é expectável que a proporção de cidadãos idosos com níveis de instrução melhorados continue também a aumentar. Face a este cenário, concomitante com a diminuição da base de recrutamento de segmentos mais jovens, em razão da quebra demográfica, é urgente que a experiência observada na FLUL não apenas se aprofunde, como se multiplique em outras instituições de ensino superior, assumindo a educação e formação de adultos como um dos pilares da sua missão enquanto estruturas educativas.

REFERÊNCIAS

ALVES, M.G. (ed.). *Aprendizagem ao longo da vida e políticas educativas europeias: tensões e ambiguidades nos discursos e nas práticas de estados, instituições e indivíduos*. Monte de Caparica: UIED – FCT/UN, 2010.

ÁVILA, P. Os contextos da literacia: percursos de vida, aprendizagem e competências-chave dos adultos pouco escolarizados. *Sociologia: Revista da Faculdade de Sociologia da Universidade do Porto*, v. 17, p. 307 – 337, 2007.

CANELAS, A.M, RAMOS, F. (2019), *Educação e formação de adultos: [relatório técnico]*, Lisboa: CNE, 2019. 74 p.

CARAMUJO, M.S, FERREIRA, J.A. Educação e formação de adultos e bem-estar: Estudo longitudinal. *Revista Portuguesa de Pedagogia*, v. 41, n. 3, p. 207 – 222, 2007.

CHAMAHIAN, Aline. Vieillessement actif et enjeux de la formation dans le temps de retraite. *Lien Social et Politiques*, n,62, p. 59-69, Automne, 2009.

GOMES, C.T. (2014), Responsabilidade social universitária: que impactos sociais nas práticas de envelhecimento activo? *In: CORDEIRO, A. M. Rochette; ALCOFORADO, Luís; FERREIRA, A. (coords.). Territórios, Comunidades Educadoras e Desenvolvimento Sustentável*. Coimbra: DG-FLUC, 2014.

GOMES, C.T.; MAURITTI, R. (2016), A educação ao longo da vida na perspectiva do envelhecimento ativo: novos desafios, novas oportunidades para as estruturas de educação-formação. *In: ALVES, Mariana Gaio et. al. (org.), A educação na Europa do Sul: constrangimentos e desafios em tempos incertos*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa e Associação Portuguesa de Sociologia, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, 2016.

MAURITTI, R., S.C; MARTINS, N; NUNES, A.I; ROMÃO, A.F. Costa. The social structure of european inequality: a

multidimensional perspective. *Sociologia Problemas e Práticas*, v. 81, p. 75-93, 2016.

OLIVEIRA, Albertina Lima de. Quem são e como são eles? O caso dos adultos no ensino superior. *Revista Portuguesa de Pedagogia*, Coimbra, a. 41, [n.] 3, p. 43-76, 2007.

Id. coord.). *Promoting conscious and active learning aging: how to face current and future challenges?* Coimbra: Coimbra University Press, 2013.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, *Society at a glance 2014: OECD social indicators*. [S.l.]: OECD Publishing, 2014. Disponível em: <http://www.oecd.org/els/soc/OECD2014-SocietyAtAGlance2014.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2019

PORTUGAL. Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência. Direção de Serviços de Estatística da Educação. *Perfil do Aluno: 2012/2013*, Lisboa, DGEEC, DSEE, 2014.

_____. *Perfil do Aluno: 2014/2015*, Lisboa: DGEEC, DSEE, 2016.

_____. *Perfil do Aluno: 2015/2016*. Lisboa: DGEEC, DSEE, 2017.

RODRIGUES, M.L. (org.). *40 anos de políticas de educação em Portugal* (vol. I e II), Lisboa: Almedina, 2014. v. I-II.

SCHNEEWEIS, N.; SKIRBEKK, V; WINTER-EBMER, R. Does schooling improve cognitive functioning at older ages?, *SHARE Working Paper Series*, n. 9, 2012. Disponível em: http://www.share-project.org/uploads/tx_sharepublications/WP_09_2012_Schneeweis_Skirbekk_Winter-Ebmer_02.pdf. Acesso em: 24 jun. 2019.

VALLAEYS . *Responsabilidad social universitaria: manual de primeros pasos*, Mexico, McGraw-Hill, 2009.

VEGA, N. R. Necesidades emergentes y responsabilidad social universitária. *Alternativas*. cuadernos de trabajo social, Alicante, n. 16, p. 65-76, 2009.

KERR, C. *The uses of university*, London: Harvard University Press, 2001.

RODRIGUES, I. *População portuguesa por nível de escolaridade, sexo e grupo etário: uma análise prospetiva para 2001-2031*. 2012. Tese (Mestrado em Bioestatística) - Faculdade de Ciências, Universidade de Lisboa, 2001.

TOMÁS, L. (2003), *Novos velhos: idade e actividade na conjugação dos tempos de trabalho*. 2003. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Departamento de História, Filosofia e Ciências Sociais Universidade dos Açores, Ponta Delgada. 2003.

PESQUISAS E PRÁTICAS EM ACOMPANHAMENTO DE EGRESSOS: DISCUTINDO DEMOCRATIZAÇÃO DO SISTEMA E GESTÃO DE INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR¹

Eduardo Henrique Narciso Borges
Gabriela de Souza Honorato

INTRODUÇÃO

Nas últimas duas décadas o sistema de educação superior no Brasil, seguindo uma tendência mundial, se expandiu. Foram criadas instituições de ensino (com destaque para as federais), novos *campi* (num processo de interiorização de oportunidades de acesso), novos cursos e novos turnos. O número de matrículas, igualmente, seguiu uma tendência de crescimento: em 1991 havia 1.565.056; em 2001, 3.036.113; em 2011, 6.739.689 (RISTOFF, 2013); e, em 2017, as matrículas chegaram a 8.290.911 (INEP, 2017). Somente nos últimos dez anos, entre 2007 e 2017, tivemos uma média de crescimento anual de 4,6%. A participação do setor privado aumentou. O sistema também ficou mais diversificado institucionalmente – uma série de alterações na estrutura legal, organizacional e regulatória das instituições de ensino superior foram implementadas. Por fim, passou a receber um público com características socioeconômicas e marcas sociais até então com menor presença.

Muito dessas transformações se deve, por um lado, a uma série de ações da sociedade civil, com pressão sobre os processos

¹ Este trabalho foi apresentado no 19º Congresso Brasileiro de Sociologia, realizado na UFSC, Florianópolis-SC, de 9 a 12 de junho de 2019.

de seleção de estudantes, e, por outro, a políticas públicas (estaduais e nacionais), com impacto no tamanho e complexidade do sistema. Entretanto, o acesso a diferentes segmentos do mesmo, o desempenho dos/as alunos/as e o retorno social e individual de seus diplomas, ainda são problemas que carecem de investigações mais detalhadas. Como um ponto em comum dessas possíveis dimensões de análise, destaca-se a seguinte questão: expansão do ensino superior é sinônimo de “democratização” de oportunidades sociais? A massificação do acesso ao ensino superior é uma tendência de todo o mundo ocidental moderno no século XX, uma vez que suas portas começaram a ficar menos reduzidas a uma pequena elite. Mas, tal como defende Dubet (2015), aqui argumentamos que a massificação não tem efeito democrático automático.

Se distintas categorias sociais têm se beneficiado, desigualmente, do acesso, da permanência e da conclusão de cursos superiores, elas não têm as mesmas oportunidades sociais conferidas pelo diploma de graduação. Uma série de estudos já vem se acumulando no que chamamos de “recente institucionalização de um campo de estudos sobre o ensino superior no Brasil” (NEVES; SAMPAIO; HERINGER, 2018). Porém, análises sobre as “utilidades acadêmicas”, isto é, sobre o valor (econômico, social, político) das credenciais superiores são praticamente nulas. Faz-se cada vez mais necessário o desenvolvimento de estudos e de programas institucionais de acompanhamento de egressos. Investigações acerca do processo de inserção profissional, além de subsidiar pesquisas acerca da construção social de um modelo (brasileiro) de democratização deste nível de ensino, produzem informações importantes para estudantes e suas famílias, instituições e para a sociedade de forma geral.

Estudos e programas de acompanhamento de egressos contribuem para a orientação vocacional, para estratégias de classificação social e projetos de vida individuais, ajudando no processo de escolha de uma carreira (FERREIRA, 2011); produzem informações

que auxiliam na competição das instituições nos *rankings* de qualidade (cada vez mais em moda) e por estudantes de todo o mundo; auxiliam na elaboração de políticas de (re)formulação de currículos de cursos, de estratégias de ensino-aprendizagem; na adequação entre o que se ensina, o que se aprende e o que é demandado pelos mercados de trabalhos, considerando a diversidade das áreas de formação e atuação. Também colaboram para uma prestação de contas à sociedade, que passa a ter informações mais precisas acerca do investimento que ela mesma faz na educação superior. Isto porque o ensino superior (há de se concordar) deve ser eficiente para a sociedade em várias dimensões, com benefícios distintos.

O Brasil dispõe de grandes bases de dados – cada vez mais completas e detalhadas – sobre o ensino superior. Há também uma grande preocupação com a qualidade de cursos. Não à toa nos dois governos FHC (1995-2002) e durante os governos PT (2003-2016), observamos crescente investimento em avaliação. O SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior foi criado em 2004 para avaliar instituições, cursos e o desempenho de estudantes considerando ensino, pesquisa, extensão, responsabilidade social, gestão institucional, características do corpo docente e das instalações dos estabelecimentos de ensino. Os cursos que compõem o sistema de educação superior no Brasil passaram a ser avaliados, a cada três anos, por meio do ENADE – Exame Nacional de Desempenho de Estudantes, que também coleta uma série de dados socioeconômicos dos alunos, sobre suas trajetórias até o ensino superior, sobre suas percepções dos cursos e expectativas.

Este trabalho pretende colaborar para minimizar a lacuna deixada pelo campo de estudos sobre ensino superior no Brasil, destacando os desafios e possibilidades do acompanhamento de egressos para a compreensão do processo de democratização das oportunidades sociais para os diplomados deste nível de ensino. Adicionalmente, chama atenção para os principais problemas dos

programas de acompanhamento de egressos realizados por várias instituições, o que colabora para o debate acerca da gestão delas.

Na próxima seção, apresentamos uma discussão teórica articulando expansão, democratização do ensino superior e inserção profissional. Na seção seguinte, a partir de dados secundários, é feita breve descrição do perfil dos concluintes do ensino superior no Brasil e do cenário recente do mercado de trabalho para estes diplomados. Na terceira seção, comentamos as características das primeiras pesquisas e ações de acompanhamento de egressos no Brasil e suas bases e fundamentos legais como recomendado pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), desde 2004. Na quarta seção, apresentamos iniciativas de acompanhamento de egressos em quatro universidades federais. Na última seção, concluímos com uma discussão acerca dos principais problemas, resultados positivos e potencialidades do acompanhamento de egressos na construção de uma política nacional, de políticas institucionais e da pesquisa social.

Os resultados apontam que as bases oficiais da contabilidade nacional dão pouca atenção à captura de dados que nos permitam estabelecer uma relação qualificada e diversificada entre origem (posição no ensino superior) e destino (mercado de trabalho). Embora seja uma recomendação do SINAES, as instituições de ensino têm implementado o acompanhamento de egressos mais para cumprir exigências normativas do que aproveitado o procedimento como fonte de informações importantes para a melhoria da qualidade de seus cursos, para re/estruturarem seus currículos e práticas pedagógicas, para integrarem estudantes e profissionais recém-formados e os já estabelecidos no mercado, de modo a subsidiar com informações até mesmo a competição por estudantes. Analisando as universidades em destaque, observamos que a pesquisa e o acompanhamento de egressos podem se beneficiar muito mais dos portais, quando se olha para a experiência internacional.

1 – MODERNIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR E DEMOCRATIZAÇÃO DE OPORTUNIDADES SOCIAIS

Quando se trata do tema “acesso à educação superior” é inegável a existência de certas tendências do mundo moderno, embora não haja uma única teoria que as expliquem. Uma dessas tendências seria a da expansão do acesso desde fins do século XIX (PRATES; COLLARES, 2014). Utilizando o “índice de classificação de abertura do sistema” de Martin Trow (2010)², a tendência tem sido a da passagem de um sistema de elite para um de massa. Tomando por base dados do Ministério da Educação, divulgados pelo Inep³, é notória a maior oferta de diplomados de ensino superior no Brasil, com destaque para aqueles formados pela rede privada, chegando nos últimos anos a 80% da participação em termos de matrículas de concluintes. Mas o que a pesquisa empírica e bibliografia sobre o tema registra é que a expansão do acesso não teria sido possível sem diversificação institucional e ampliação da lógica de mercado na gestão das instituições de ensino superior.

A chamada “diversificação institucional” pode ser definida como o processo de estabelecimento de papéis distintos para as instituições de ensino superior, isto é, diferentes das clássicas instituições universitárias. Em geral, estas instituições “mais novas” são voltadas para a formação “vocacional” ou “técnico-profissional”; diferentes de uma formação para o “cultivo”, para usar conceito de Max Weber. Estudos realizados em países europeus, nos Estados

2 Embora o autor afirme que cada país desenvolva o processo de expansão do acesso respondendo às suas próprias características históricas, sociais, econômicas, culturais e políticas, pregou, nos anos de 1970, que a ideia de uma passagem de um sistema de elite para um de massa é aplicada a qualquer sociedade moderna. Tomando o cálculo da “taxa líquida de escolarização”, isto é, a razão entre o número de matriculados por grupo de idade em dado nível educacional em relação à população da faixa etária adequada para tal nível, concluiu que até 15% de taxa de líquida teríamos um sistema de elite; entre 15 e 33%, um sistema de massa; e, entre 33 e 40%, um sistema universalizado.

3 Dados sobre alunos de instituições públicas e privadas (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015).

Unidos, na América Latina e no Brasil mostram as especificidades nacionais do processo de diversificação. Uma terceira tendência presente na literatura seria a da ampliação da lógica de mercado na gestão das instituições de ensino superior. Embora, por exemplo, na Ásia e América Latina (e, particularmente no Brasil), esta tendência esteja acompanhada, de fato, de uma “mercantilização” na esfera econômica, Prates & Collares (2014) apontam que a lógica de mercado, na Europa, teria se intensificado mais no nível ideológico⁴.

No Brasil, desde a Reforma de 1968, observamos políticas mais objetivas de expansão, diversificação e mercantilização da educação superior, que juntas, apontam para a “modernização do sistema”. Uma série de mudanças na estrutura organizacional, legal, regulatória e financeira (MORAES, 2013) foi empregada. Por outro lado, discursos e ações mais voltadas para os princípios da “democratização” e “promoção da justiça social”, também estiveram presentes com mais força, nas últimas duas décadas. Medidas como a adoção de reserva de vagas para grupos histórica e tradicionalmente menos presentes nas instituições federais e estaduais foram implementadas; mudanças no financiamento de cursos de graduação em instituições privadas e o Programa Universidade para Todos (com bolsas parciais e integrais para aqueles que atendessem a certos critérios socioeconômicos) também permitiram a expansão de matrículas no setor privado.

No ano de 1995, havia 1.759.703 matrículas em todo o sistema de ensino superior brasileiro (sendo 39% no setor público); em 2005, 4.567.798 matrículas (27,2% no setor público); em 2015, 8.027.297 matrículas (24,3% no setor público). Os ingressantes passaram de 533.688 matrículas em 1995, para 1.805.102 em 2005; e, 2.290.222

4 Um caso emblemático seria o da Inglaterra dos anos de 1980, envolvendo a crise fiscal do Estado. Passou-se a entender que era necessário maximizar para a nação o gasto público com o ensino superior; e, “órgãos públicos começaram a incorporar mecanismos de mercado” na gerência de instituições. Meek 2000 (*apud* SILVA, M. F. 2011), teria listado uma série de fatores que direcionaram políticas com uma orientação mercantil no ensino.

em 2015. Os concluintes obtiveram os seguintes resultados: 254.401 (em 1995); 730.484 (em 2005); e, 1.150.067 (em 2015). Se a modernização do sistema de ensino superior no Brasil tem permitido o aumento das oportunidades de matrículas, a conclusão dos estudos pode ser tomada, ainda, como um problema, em função de dificuldades materiais, de afiliação institucional e com o “trabalho acadêmico” (HONORATO, 2015); particularmente, para a “democratização” de oportunidades sociais, outros se colocam.

Uma literatura que tem sido discutida recentemente no país, acerca dos processos de produção e efeitos das desigualdades sociais, no que diz respeito ao acesso ao ensino superior, é o da “desigualdade efetivamente mantida” (LUCAS, 2001). Apesar da expansão do sistema, por esta perspectiva, diferenças qualitativas passariam a marcar as oportunidades de formação neste nível de ensino. Mont’Alvão (2016) se refere a este tipo de proposta como a que investiga “estratificação horizontal” no ensino superior, indicando desigualdades de acesso a diferentes segmentos do sistema. Assim, tem-se verificado que as origens socioeconômicas condicionam o acesso a instituições diferenciadas em termos de suas missões institucionais e/ou cursos/programas mais vocacionais ou acadêmicos; setor público ou privado; áreas de formação etc. Nossa posição é a de que a origem social condicionará também o acesso a diferentes postos de trabalho acessados após a conclusão dos estudos.

Para Lucas (2001 *apud* MONT’ALVÃO, 2016), uma característica fundamental dos sistemas educacionais, em tempos de expansão, “seria a de que as famílias de estratos mais altos procurariam resguardar para seus filhos os caminhos que trariam maior retorno social e econômico”. A competição, portanto, se dirigiria para o tipo ou qualidade da formação alcançada e não ao nível de ensino. Assistiríamos a desigualdades de oportunidades de caminhos no sistema de ensino superior mais ou menos seletivos, prestigiados e remunerados. Fatores adscritos como cor e sexo,

marcariam as probabilidades de acesso a certos cursos e/ou instituições de maior ou menor valor social, assim como o acesso a posições (hierarquizadas) abertas pela divisão social e técnica do trabalho. No Brasil os estudos ainda seriam muito incipientes: ver, por exemplo, Collares (2010 *apud* MONT'ALVÃO, 2016); Prates & Silva (2014); Ribeiro (2014); Ribeiro & Schlegel (2014); Carvalhaes & Ribeiro (2019).

Enfim, a despeito de maior acesso ao ensino superior, distintas rotas de formação teriam valores socialmente diferenciados e retornos econômicos individuais também. A modernização do sistema, incluindo os processos de expansão, diversificação e gestão das instituições, não apenas não é o suficiente para eliminar certos padrões de desigualdade, como os pode aprofundar, segregando grupos com diferentes traços sociais a certos segmentos e áreas de estudos, e, com efeito, a certos destinos no campo do mercado de trabalho. Assim, Dubet (2015) coloca que massificação, isto é, aumento das oportunidades de matrícula não necessariamente significa “democratização”. Esta somente existiria quando classes e/ou grupos com distintas marcas sociais tivessem, de fato, as mesmas oportunidades de acessar quaisquer segmentos do sistema. Porém, meios financeiros e “capital cultural” e acadêmico das famílias, entre outros fatores, continuam estratificando o ensino superior.

Para este autor, seria necessária uma “democratização interna” ao sistema diante da observação de uma “democratização segregativa”. Não seria o suficiente, portanto, que as ciências sociais continuem, apenas, analisando a entrada, o acesso a um curso de graduação; teríamos que investigar a distribuição de estudantes pelos vários segmentos do sistema, como também o processo de “saída” dele. Para verificar em que medida expansão se articula à democratização de oportunidades, seria necessário investir em pesquisa sobre o processo de passagem do ensino superior para o trabalho. Até meados do século XX, a “utilidade social” dos diplomas era garantida pela sua escassez. Hoje eles continuam a

desempenhar um papel útil no acesso ao emprego, renda e *status*, mas este papel teria se tornado extremamente desigual. Assim, instituições de ensino devem promover programas de acompanhamento de egressos; pesquisadores devem se dedicar a analisar seus destinos sociais.

2 – PERFIL DOS CONCLUINTES E CENÁRIO RECENTE DO MERCADO DE TRABALHO

Apresentar um panorama geral do perfil dos concluintes do ensino superior brasileiro e do cenário recente do mercado de trabalho, particularmente para os diplomados deste nível, nos permite refletir sobre o espaço que pesquisas e políticas de acompanhamento de egressos devem ocupar na produção científica e na gestão de sistemas de ensino e instituições. O papel das universidades tem se alterado ao longo do tempo e sua ligação com o mundo do trabalho tem aumentado em todo o mundo (FISCHMAN, 2012). A questão do financiamento do ensino superior, da competitividade entre instituições por estudantes (incluindo estrangeiros), da busca por excelência (STROMQUIST, 2012) são tópicos que podem ser mais bem estudados a partir de investigações sobre egressos. Por exemplo, a inserção de egressos no mercado de trabalho já é, no Brasil, um critério de avaliação dos programas de pós-graduação⁵ e a tendência é que os cursos de graduação também sigam este caminho.

Dados da ABMES/Educainsigh (2018) mostram que o número de concluintes no Brasil aumentou entre 2010 e 2015 acumulando um crescimento de 3%. Esses dados são importantes por compreenderem um período que nos permite analisar os reflexos das políticas de expansão do ensino superior das últimas décadas. Com base em dados do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE),

5 A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) a partir das avaliações trienais mais recentes tem cruzado dados da Plataforma Sucupira com as bases de dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) para medir o grau de inserção social dos programas. Para mais informações, acessar o portal oficial.

verificaram que entre os concluintes de 2015 e 2016: 50% eram mulheres; 55% tinham mais de 25 anos (fora, portanto, da idade ideal, que é 24 anos); 75% eram solteiros (o que pode indicar maior probabilidade de estudantes com família própria terem maiores dificuldades de conclusão); 74% da classe econômica B2C; 69% estagiavam ou trabalhavam no ano de conclusão do curso; e, 66% pagavam as mensalidades. O trabalho, portanto, parece ser um fator importante: é possível que muitos estudantes só consigam concluir uma graduação porque já trabalham, podendo pagar por ela.

Esses resultados reforçam o que se denomina como “estudante não tradicional” (BEAN & METZNER, 1985): estudantes mais velhos, que não ingressaram logo após a conclusão do ensino médio, trabalham e pagam os próprios estudos, sem apoio dos pais. Sampaio (2014) indica a forte correlação entre atraso escolar e pobreza. Grande parte da população que lá chega, ingressa no ensino superior, em média, quatro anos após concluir o ensino médio, tanto pela necessidade de trabalhar e auxiliar no sustento da família, quanto por não conseguir atingir um desempenho que classifique a uma vaga. Almeida (2015) aponta que o Programa Universidade para Todos (no setor privado), acaba favorecendo o ingresso de indivíduos mais velhos que precisam conciliar os estudos com trabalho. No setor público a maior parte das oportunidades é em cursos diurnos e/ou integrais, sem contar com atividades outras que são praticamente vedadas a estudantes do período noturno.

Os dados do ENADE, ou mesmo os do Censo da Educação Superior, não nos permite verificar características dos postos de trabalho ou da ocupação dos estudantes concluintes. E, somente trabalhando com microdados destas bases (numa série histórica) podemos verificar de que forma os concluintes estão estratificados no sistema, apontando para distintas áreas de formação, organização acadêmica, categoria administrativa da instituição, tipo de diploma obtido etc. Para termos uma ideia, entre 2007 e 2017

(INEP, 2019), o número de concluintes da categoria pública passou de 197.040 para 251.793; e, na privada, de 589.571 para 947.976 – variação percentual de 27,8 e 60,8, respectivamente. A participação de concluintes em 2017 no setor público é de 21% e no privado é de 79%. No período em foco, a participação dos concluintes em cursos de bacharelado permaneceu na faixa dos 62%. A participação das licenciaturas, entretanto, diminuiu: de 25,4 para 21,2%.

Considerando, por exemplo, o caso das licenciaturas, haveria distintas áreas de formação: ciências humanas, matemática e ciências da natureza, linguagens e códigos, e os diplomados em Pedagogia, que são empregados, frequentemente, como professores da educação infantil e primeiro segmento do ensino fundamental. Entre os pedagogos, quais os destinos ocupacionais daqueles que se formam em instituições públicas e privadas? São os mesmos? Os que tiveram acesso a universidades, e não a outros modelos institucionais, tendem a ocupar posições com melhor remuneração e *status*? Quem realizou o curso no período noturno, provavelmente, já trabalhador, tende a alcançar certa mobilidade ocupacional? Ou, o diploma não impacta sua posição e características de sua ocupação? Estudantes que realizaram, ao longo da graduação, atividades como iniciação científica, extensão, monitoria, iniciação à docência têm uma inserção profissional distinta?

Pesquisas e programas de acompanhamento de egressos tornam-se ainda mais centrais e dramáticos quando contemplamos um cenário em que a taxa de desocupação no país atingiu 12,7%⁶ da força de trabalho em 2019, isto é, 13,4 milhões de brasileiros. Dados do IBGE (2019) indicam que entre 2014 e 2018 o contingente de desocupados quase dobrou, passando de 6,7 para 12,8 milhões. Neste período de instabilidade política e crise econômica, entretanto, a população de nível superior, continuou aumentando, ao contrário dos demais níveis de escolarização (IPEA, 2018), chegando a 13,9 o percentual de brasileiros diplomados. Entre

6 Dado relativo ao trimestre encerrado em março de 2019 (IBGE, 2019).

o primeiro trimestre de 2012 e o último de 2018, a proporção de trabalhadores com ensino superior completo avançou de 13,7 para 18,5% (de 13,1 milhões saltou a 19,4 milhões). A taxa de desocupação do subgrupo mais escolarizado é que a apresenta sempre menor patamar; este tem melhores condições de permanência no mercado.

Por outro lado, a economia brasileira “não vem gerando postos de trabalho compatíveis” com o aumento de escolarização da população (IPEA, 2018). Assim, muitos dos trabalhadores com diploma de nível superior estão exercendo funções que demandam um nível de qualificação inferior a um curso de graduação: entre 2012 e 2018, sempre mais de um terço estiveram nesta situação. Os que ocupam funções compatíveis com o diploma são mais empregados nos setores privado e público, embora seja notada desaceleração neste último setor. Também aumentou o número de trabalhadores de nível superior atuando por conta própria e como empregadores. Com relação aos trabalhadores mais jovens, numa faixa de 24 a 35 anos, os dados do IPEA (2018) corroboram para evidências de que sua situação tem piorado ao longo do tempo, encontrando maiores dificuldades para conseguir um emprego compatível com o nível superior.

No período 2012-2018, em média, enquanto 65% de todos os trabalhadores de nível superior estavam alocados em funções compatíveis com seus diplomas, entre os jovens, somente 59,5% estavam nesta situação. De 2014 ao fim de 2018, este percentual diminuiu ainda mais: 55,8%. Quanto aos salários, embora os trabalhadores com diploma de nível superior exercendo funções compatíveis com sua escolaridade sejam maiores que os daqueles com funções inferiores à qualificação superior, esta diferença vem aumentando. Este dado pode indicar que os efeitos da crise sobre os salários foram maiores em postos que requerem menor formação. A maior parte das informações divulgadas por agências como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), entretanto, não nos permite,

estabelecer relações imediatas entre diferentes trajetórias ou rotas de formação, a posição ocupada e características dessa posição dos egressos de um sistema de ensino segregado.

Tanto dados do Ministério da Educação, como os gerados pelo Censo da Educação Superior e pelo ENADE, quanto outros, divulgados pelo IBGE ou mesmo pelo Ministério do Trabalho e Emprego, carecem de tratamento científico pelos pesquisadores que se dedicam à demografia educacional. Somente assim seria possível estabelecer relações mais precisas entre origem social, estratificação do/no ensino superior e destinos ocupacionais e sociais. Por outro lado, as instituições de ensino, podem e devem concentrar-se no acompanhamento de seus egressos, produzindo dados que são de interesse de famílias e indivíduos potencialmente interessados nos processos de seleção e matrícula; do interesse de seus gestores, subsidiando ações para melhoria da qualidade dos cursos e orientação de estudantes acerca das possibilidades de atuação profissional habilitadas por seus diplomas. Há legislação brasileira que aponta para o acompanhamento de egressos, mas as ações ainda são precárias.

3 – PRIMEIRAS E PRINCIPAIS INICIATIVAS E FUNDAMENTO LEGAL NO BRASIL

O planejamento da educação é visto, em geral, como um exercício necessário ao desenvolvimento econômico e social (PAUL, 1989). Nos anos 1960 foi disseminada a ideia da identificação de necessidades futuras de mão de obra qualificada para os Estados Nacionais. A pesquisa e o acompanhamento de egressos, portanto, surgiu com força, e vários países propuseram a indicação, para o sistema de educação superior, das áreas de formação que deveriam ser privilegiadas e receber incentivos num determinado momento. Posteriormente, vários trabalhos passaram a questionar esse tipo de análise, na medida em que suas realizações práticas eram muito

distintas das previsões. Adicionalmente, começou-se a verificar que parte importante dos diplomados para determinada atividade não trabalhava nela; já outra parte dos que exerciam esta atividade não tinha diploma. Isso, no entanto, não era necessariamente um problema para o crescimento das economias.

No início dos anos 1980 houve certo abandono na utilização das previsões de mão de obra qualificada (PAUL, 1989). Contudo, os programas de acompanhamento de egressos continuaram sendo uma realidade em alguns países como Estados Unidos, França, Reino Unido, Alemanha e Itália (PAUL, 2015). A partir deste momento, entretanto, passaram a ter o objetivo de atuar, fundamentalmente, como instrumento de avaliação da qualidade das instituições de ensino superior, dos cursos ofertados e de sua efetividade na inserção profissional dos concluintes no mercado de trabalho. Comparadas a essas realidades, o Brasil ainda apresenta ações de acompanhamento incipientes e conservadoras (SIMON; PACHECO, 2017). Destacamos que a forte expansão do ensino superior no país nas últimas duas décadas, o surgimento de novos modelos institucionais, novas áreas de formação e novos cursos faz com que conhecer o destino do graduado seja uma necessidade urgente.

Gestores, tanto das instituições de ensino quanto os do governo, devem concordar que qualidade não se mede pela quantidade de diplomas concedidos. Relatórios recentes da OECD (2017; 2018), por exemplo, apontam que a medida dos benefícios da educação superior passa pela formação de capital humano (com retornos individuais), mas também pela contribuição que os diplomados dão à inovação, e por suas contribuições na esfera social, cultural e para o meio-ambiente. Os dados produzidos pelo Exame Nacional do Desempenho de Estudantes (ENADE) no Brasil são criticados pela OECD (2018) justamente por não permitirem a verificação, pelo menos, das oportunidades sociais efetivas que os diplomas proporcionam aos seus detentores. Além disso, acrescentamos,

deve-se levar em conta como esses estudantes são preparados para lidar com as exigências de campos profissionais cada vez mais “flexíveis”, que desafiam os recém-saídos de uma graduação.

No Brasil, investigações acadêmicas com análise de egressos no mercado de trabalho, desde meados do século XX, sempre se caracterizaram como de iniciativa individual de pesquisadores; pontuais; e contemplando estudos de caso. Agências de Estado, como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) realizam análises quantitativas sobre a evolução do mercado de trabalho para diplomados de ensino superior, mas de forma bastante agregada, sem muito detalhamento de informações caras às análises em Sociologia da Educação (do Ensino Superior, da gestão da educação) e em produção e efeitos de desigualdades sociais. Como parte do processo de modernização, a avaliação do sistema vem sendo defendida (mais fortemente) desde os anos 1990; em 2004 foi estabelecido o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), Lei 10.691/2004 (BRASIL, 2004), de forma a monitorar e assegurar a qualidade neste nível de ensino.

Assim, as instituições passaram a dever a elaboração de Planos de Desenvolvimento Institucional (PDI), com identificação de seus perfis e organização, infraestrutura, aspectos financeiros e orçamentários, entre outros. O acompanhamento de egressos é um de seus componentes. Apesar da obrigação legal, a política de acompanhamento de egressos não é nacional, sistematizada, ficando a cargo de ações de cada uma das instituições. Grande parte dos dados que existem hoje no Brasil é insuficiente para a ampliação de análises sólidas e políticas públicas que apontem para qualidade e para benefícios individuais, econômicos e sociais de cada diploma, de diferentes instituições, categorias administrativas, organizações acadêmicas, áreas de formação, cursos etc. Os dados são, em geral, incompletos, não representativos do universo de concluintes, em cada ano, num determinado curso e instituição, por apresentarem baixa taxa de resposta a questionários *online*.

Paul (2015) indica a tendência de que o acompanhamento de egressos seja apenas um procedimento administrativo/burocrático visando cumprir as exigências do Ministério da Educação. Os dados não receberiam, portanto, tratamento adequado com fins de subsidiar políticas públicas variadas no campo da educação superior; para “medir” o sistema como um todo, no aspecto da inserção dos concluintes no mercado de trabalho; para medir benefícios sociais e culturais dos diplomas; para realizar comparações com outros países; para subsidiar as instituições com informações importantes para a melhoria da qualidade dos cursos e nem mesmo para convencer possíveis “clientes” de que vale a pena participar do processo seletivo e garantir matrícula, uma vez que há evidências de que o retorno individual dos diplomas é promissor. Além disso, uma série de exigências metodológicas deve ser cumprida para que as informações coletadas nos “portais de egressos” possam ser utilizadas para pesquisa.

4 – ALGUMAS EXPERIÊNCIAS DE INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

A maioria das instituições de ensino superior brasileiras utiliza muito pouco o egresso como fonte de informação, seja da categoria pública ou privada. A dificuldade enfrentada para coletar informações sobre programas de acompanhamento de egressos é indicativa de como estes ainda não fazem parte da “cultura universitária” no Brasil. A disponibilidade de informações (e microdados) é muito pequena e de qualidade duvidosa. Nesta seção serão analisadas algumas experiências de programas de acompanhamento de egressos desenvolvidos por instituições públicas, buscando indicar, de acordo com os dados disponíveis, suas estratégias para a construção de alternativas que aumentem a eficiência da produção de dados de maior qualidade. As instituições analisadas são: Universidade de Brasília (UnB); Universidade Federal do Espírito Santo (UFES);

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); e a Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UniRio).

4.1 – UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)

Atualmente, para responder a necessidades de autoavaliação (do SINAES), a Universidade realiza “Pesquisa de Egressos”, por cursos⁷. Há um relatório disponível, referente ao ano de 2013, e alguns relatórios, por curso, para os anos de 2016, 2017 e 2018. Esses relatórios são produzidos pela Comissão Própria de Avaliação da UnB, com base em dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). São solicitados dados identificados ao MTE, pelo número do CPF, para que seja possível localizar os egressos desta Universidade. A RAIS, entretanto, só contempla indivíduos que estejam atuando formalmente no mercado de trabalho; não traça, portanto, um cenário censitário. Problemas: a UnB só possui dados de estudantes a partir do final dos anos 1990; não é possível identificar o CPF de muitos estudantes, que acabam por se constituir como “*missing*”, isto é, casos perdidos, que não poderão ser analisados.

Existe uma associação de ex-alunos chamada “Alumni UNB”, o que pode ser um excelente campo de pesquisa sobre egressos. Está configurada como uma entidade civil sem fins lucrativos, com estrutura física para eventos e reuniões. Uma taxa de anuidade no valor de oitenta reais é cobrada e paga pelos associados; em troca, têm alguns benefícios, como utilização da biblioteca, cadastro de currículos, descontos em livros da Editora UnB e em cursos de informática e idiomas da Universidade. Segundo o portal da Associação⁸, o objetivo principal é o de garantir a integração entre egressos e a comunidade acadêmica por meio da criação de laços de

7 Relatório da Comissão Própria de Avaliação Universidade De Brasília. Disponível em: http://www.cpa.unb.br/index.php?option=com_content&view=article&id=447&Itemid=261. Acesso em: 06 mai. 2019. Ver, por exemplo, UNB/CIG/DAÍ/DPO, s/d.

8 Página eletrônica sobre associação de ex-alunos, ALUMNI. Disponível em: <https://www.alumniunb.com/>. Acesso em: 18 abr. 2019.

solidariedade e criação de uma identidade comum. Também podem se associar estudantes que foram transferidos para outras instituições, formando uma rede ampla de oportunidades e informações importantes sobre o mercado de trabalho e a vida acadêmica. O que parece é que se visa, também, reforçar a tradição da instituição.

A anuidade coloca questões importantes: a cobrança implica na necessidade de que os egressos compreendam a importância e as possíveis vantagens da associação, bem como exigiria um maior envolvimento na mesma. Por outro lado, o pagamento reforçaria o comprometimento na alimentação e atualização de dados, via currículos, diferentemente dos modelos digitais gratuitos dos “portais de egressos”, nos quais grande parte daqueles que realizam cadastro não interage na plataforma. Entre os modelos predominantemente estruturados nos meios digitais indicamos as experiências de portais de egressos da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UniRio). Os três sistemas são mais recentes e também surgiram como resposta às exigências do SINAES e, com efeito, dos Planos de Desenvolvimento Institucionais (PDI’s).

4.2 – UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO (UFES)

Uma referência importante para uma breve análise sobre o caso da UFES é a dissertação de Alves (2016). O autor desenvolve uma análise minuciosa do programa de acompanhamento de egressos da UFES e nos fornece um bom subsídio para pensar a pesquisa acadêmica e o acompanhamento de egressos de uma maneira mais geral. Em 2013 a Pró-Reitoria de Graduação da UFES criou o Programa de Acompanhamento de Estudante Egresso (PAEEG). Seguindo as orientações da política de avaliação do ensino superior passou a verificar a situação em que se encontram os estudantes formados na instituição bem como suas opiniões sobre a formação

recebida e as dificuldades de inserção no mercado de trabalho. O egresso recebe um telefonema, mensagem de texto por celular ou *e-mail* solicitando autorização para o envio de um *link* com um questionário sobre mercado de trabalho e experiências na graduação, além de garantir o sigilo das informações fornecidas.

Caso haja autorização do egresso, seu nome e contato de *e-mail* são divulgados na página do programa de egressos para que possa encontrar os colegas de turma (ou ser encontrado) e trocar informações com eles. Além disso, ao participar do programa o egresso tem acesso a informações sobre cursos, palestras, oportunidades de estágio, emprego e cursos de pós-graduação⁹. O principal objetivo é que as informações fornecidas pelos ex-alunos contribuam para a melhoria da qualidade oferecida aos graduandos, em uma perspectiva de médio a longo prazo. Essas informações são armazenadas em um servidor para que, posteriormente, os responsáveis pelo Programa possam acessá-las e gerar dados mais sistematizados a ser enviados aos seus colegiados, que terão referências para planejar suas ações, visando à melhoria da qualidade (estrutura, oferta de disciplinas, atividades extraclasse etc.). Porém, o sistema ainda apresenta algumas limitações.

A grande questão é como desenvolver uma coleta de dados que seja fidedigna e representativa da realidade. Além da baixa taxa de respostas que o sistema recebe (inferior a 40% do total de concluintes) existe toda uma série de fatores técnicos que a Universidade precisa colocar em funcionamento e que muitas vezes é dificultada pela falta de recursos e de pessoal. O problema vai de encontro ao apontado por Ramos (2016): a baixa informatização do acompanhamento, atuação de funcionários e até mesmo bolsistas de graduação. Estes fazem um trabalho manual, o que aumenta a probabilidade de ocorrerem erros. Além disso, muitas vezes, os próprios egressos têm que preencher dados que a universidade já

9 Programa de Acompanhamento de Estudante Egresso (PAEEg) da UFES. Disponível em: <http://www.prograd.ufes.br/sobre-o-programa>. Acesso em: 18 abr. 2019.

possui (ou deveria possuir) em seu banco de dados aumentando as chances de conflitos entre os dados. Uma situação exemplar foi a greve docente de 2012: quando o período letivo 2012.2 se estendeu até 2013, muitos estudantes preencheram como data da conclusão do curso de graduação “2013.1”, quando, oficialmente, a formatura seria em 2012.2.

4.3 – UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC)

O Sistema de acompanhamento de egressos da UFSC foi fundado em 2010, ano do de seu cinquentenário, tendo recebido o Prêmio Nacional de Inovação na Gestão Universitária 2014¹⁰, uma iniciativa do Instituto de Pesquisa e Estudos de Administração Universitária (INPEAU/UFSC). Esta busca reconhecer iniciativas inovadoras que contribuam para o aprimoramento da gestão e que tenham impacto na comunidade universitária. O programa possui um amplo banco de dados com ex-alunos de graduação que remonta à década de 1970 e de egressos da pós-graduação a partir de 2000. No total, conta com 87.202 egressos cadastrados. O sistema permite ao ex-aluno a consulta a estudantes que ingressaram em sua turma, ou ainda, a todos os alunos do curso. Diferentemente do sistema capixaba, este permite que o público tenha acesso à lista completa de egressos, suas respectivas áreas de formação, além do período de entrada e saída deles¹¹.

Além disso, disponibilizam depoimentos de egressos com suas percepções pessoais sobre a Universidade e seus cursos, o que pode se constituir como incentivo e motivação para os estudantes que ainda estão cursando a graduação, ou ser objeto de análise científica. Um dos depoimentos registra, por exemplo, que nos anos 1970 a

10 Prêmio Nacional de Inovação na Gestão Universitária Professor João David Ferreira Lima 2014. Disponível em: <http://premioinpeau2014.paginas.ufsc.br/edital/>. Acesso em: 18 abr. 2019.

11 Portal de egressos. Disponível em: <https://egressos.sistemas.ufsc.br/>. Acesso em: 19 abr. 2019.

escola de administração tinha uma visão mais humanista, e que hoje prevaleceria o pragmatismo e o tecnicismo das orientações; os formandos atuais teriam uma visão voltada mais para o mercado do que para a valorização do trabalhador. Assim, as disciplinas de sociologia, antropologia e psicologia poderiam fazer diferença. Outro depoimento destaca que o curso de Ciências Sociais foi decisivo para várias escolhas feitas na vida pessoal e profissional; que a UFSC é uma grande instituição; que contribui para a formação do cidadão brasileiro; e, assim, a Universidade merece ser exaltada e promovida em sua qualidade.

Um ponto comum e importante presente na descrição desses Programas é a interação e troca de informações entre egressos e profissionais atuantes no mercado. A pesquisa de Carneiro e Sampaio (2016) com egressos da Universidade Federal do Recôncavo Baiano (UFRB) destaca o entendimento dos estudantes sobre a importância das relações sociais para a inserção no mercado de trabalho. A interação entre estudantes e profissionais é importante porque permite a troca de experiências sobre o dia a dia profissional, sobre situações enfrentadas no mercado, sobre a “reputação” de empregadores, sobre vagas de trabalho disponíveis para cada perfil, etc. As dicas recebidas podem auxiliar os estudantes no processo de inserção no mercado de trabalho, e quando as instituições de ensino participam desse diálogo, podem criar estratégias para minimizar a evasão e garantir a permanência até a conclusão do curso e auxiliar na inserção profissional de seus egressos.

4.4 – UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (UNIRIO)

O programa de acompanhamento de alunos egressos da UniRio – Programa Joia Rara (PROJOIA) – foi criado por meio da Resolução n. 4.123, de 9 de julho de 2013 (UNIRIO, 2013). Esta indica os ex-alunos de cursos de graduação da instituição como principal objeto do Programa, que busca também atuar para a consolidação

dos cursos de graduação já existentes e a expansão da Universidade, estreitando seus laços com os graduados, acompanhando sua vida profissional e capacitando egressos e discentes para uma melhor atuação no mercado de trabalho. O Programa contempla também a proposta de realização de encontros e oficinas envolvendo, além dos egressos e estudantes, diretores e coordenadores de unidades. O egresso é contatado por meio de um questionário disponibilizado no portal do Programa. Não fica claro se é o próprio que deve entrar no *site* e responder ao questionário, ou se ele é contatado por outro meio e indicado a respondê-lo.

Verificamos que a UniRio disponibiliza em seu portal listas de egressos desde a década de 1970. Por exemplo, no caso do curso de Arquivologia¹², há listas completas dos formados de 1997 a 2018. Quando se tenta acessar uma dessas listas, há apenas: o número de matrícula, o nome completo do estudante e a data da formatura. Não há quaisquer análises acerca da inserção profissional dos egressos. Pesquisando por trabalhos que pudessem ter sido realizados a partir das listas divulgadas pela UniRio, buscamos no *Google Acadêmico* por “egressos UniRio”, artigos que foram publicados entre 2013 e 2019 e não encontramos nenhum. Enfim, há pelo menos duas questões que podem ser levantadas quanto ao caso UniRio. A primeira diz respeito ao questionário *online*. No campo da metodologia das ciências sociais a técnica não é bem vista: além de apresentar, em geral, baixa taxa de resposta, pode enviar os resultados: quem responde, tem algum interesse (CARDOSO, 2000).

A segunda questão diz respeito ao tratamento dos dados. Há, na Universidade, pessoal adequadamente treinado para fazer análises quantitativas? Há, pelo menos, pessoal interessado ou o Programa foi criado, como já dito, para atender a exigências do MEC quanto à autoavaliação institucional? O curso de Ciências Sociais propõe (UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO,

12 Programa de Acompanhamento de Egressos da UNIRIO. Disponível em: <http://www.unirio.br/arquivologia/egressos>. Acesso em: 07 mai. 2019.

2018) que o estudante seja acompanhado desde o ingresso na Universidade, de modo a evitar as dificuldades de contato quando ele já é um egresso. O estudante deveria incorporar em sua rotina o hábito de preencher e atualizar o currículo Lattes. Além disso, propõe a construção de questionários para a entrada e saída do curso. Esta é uma proposta interessante, pois permitiria, até mesmo, verificar um possível “impacto” do diploma em sua trajetória se, ao ingressar já era trabalhador por exemplo. Mas a proposta é recente, data de 2018, e, provavelmente, ainda sem resultados.

5 – DISCUSSÃO E CONCLUSÕES

Fischman (2012) indica que a universidade surgiu como um espaço de produção de conhecimento que abrigava, inicialmente, membros dos grupos mais afluentes na sociedade. Sua história como instituição social estaria fundada também na construção de valores e reflexão sobre os grandes temas sociais. Porém, conforme o passar do tempo, as funções e feições da universidade foram se modificando, principalmente com as transformações técnicas e políticas do século XIX, transformando-se em um espaço estratégico também para a atividade econômica, sem deixar de ser um elemento de prestígio social para os portadores de diploma. Brian Turner (1989) destaca o papel das credenciais educacionais na alocação dos indivíduos no mercado. Mas há que se observar que a Sociologia aponta que as desigualdades sociais mais amplas, entre classes, grupos, famílias e indivíduos implicam/condicionam trajetórias acadêmicas, profissionais e sociais distintos.

No caso brasileiro, mesmo com a possibilidade de acesso a cursos de instituições públicas gratuitas existem grandes desigualdades entre aqueles que conseguem até mesmo concluir o Ensino Médio. Quando verificamos dados sobre o acesso, há maior tendência dos mais pobres a terem desempenho inferior nos processos de seleção a uma vaga (principalmente nas instituições públicas),

e, com efeito, a cursarem carreiras menos prestigiadas e de menor retorno em termos de renda (BARBOSA, 2014; BORGES, 2018). Assim, ter conhecimento sobre os destinos dos estudantes após o curso é, ao mesmo tempo, uma necessidade administrativa/burocrática, de mercado (para a competitividade das instituições por estudantes), econômica (atrelada a estratégias de desenvolvimento econômico), mas também pode ser fundamental para a análise de desigualdades sociais. Como vimos, o processo de “democratização” é medido, também, na saída do sistema.

Mas pensar em políticas de acompanhamento de egressos do ensino superior não é uma tarefa simples. No Brasil, temos uma legislação em defesa da avaliação e qualidade deste nível de ensino que indica que cada uma das instituições realize seu próprio acompanhamento de egressos. Não há um sistema nacional. Além disso, é indicado que avaliação não se baseia, apenas, na verificação do aprendizado de determinado número de conteúdos medidos via testes padronizados. O que resta, no momento, aos pesquisadores do tema, é o pedido de dados identificados, pelo número do CPF, tanto às instituições de ensino quanto ao Ministério do Trabalho e Emprego, entre outras agências com bases de dados nacionais, como é o caso do IBGE. Hoje, somente com o número do CPF é possível estratificar egressos por diferentes tipos de instituições, e, assim, analisar, por exemplo, se a inserção de quem estudou na categoria pública, em geral, tem certas características, ou não.

No Brasil, os “portais de egressos” tiveram uma ascensão na década de 1990, mas continuam com pouca eficiência no tratamento dos dados e uso como subsídios a políticas institucionais que visam a melhoria da qualidade das instituições e respostas às necessidades do mercado de trabalho. Segundo Paul (2015) este fato ocorre muito em função da pouca observação brasileira a experiências internacionais. Nos Estados Unidos, na França e em outros países europeus, o interesse pelo futuro profissional do egresso, como vimos, teve início com investigações que tentavam prever necessidades futuras

de mão de obra (PAUL, 1989). Posteriormente, teve maior desenvolvimento metodológico num quadro de transformação quantitativa e organizacional dos sistemas de educação superior e diversificação das modalidades de diplomas obtidos. Assim, tanto poder público, instituições de ensino, famílias e estudantes puderam se beneficiar de informações sobre carreira.

Esses países já acumulam várias experiências e resultados de pesquisas importantes, que podem colaborar com o desenho e implementação de estudos e programas de acompanhamento de egressos. Entre os casos analisados na seção anterior, vimos que há um predomínio dos questionários *online*, o que a bibliografia sobre o tema tende a condenar, pela baixa taxa de resposta. Seria preciso criar vantagens, para os egressos, ao alimentar e atualizar, com informações, esses questionários. A resposta a eles demanda um certo dispêndio de tempo, energia e concentração. O que ganha em troca, os egressos? Na Itália, o sistema Alma Laurea, criado em 1994, pelo *Observatorio Statistico dell' Università di Bologna*, e com apoio do Ministério da Educação italiano, parece ser bem-sucedido (PAUL, 2015). O sucesso passa, certamente, pelo fato de que o sistema é também uma base de currículos acessíveis a empresas. O egresso tem todo o interesse de manter seu currículo atualizado.

Vimos também, que as associações de estudantes egressos podem ser uma boa fonte de informações. A “afiliação institucional” (COULON, 2008), seria, portanto, fundamental para que o egresso tenha um forte sentimento de identidade, e assim, esteja motivado a conceder entrevistas, depoimentos, etc., para pesquisas qualitativas. As experiências e trajetórias de vida dos indivíduos influenciam a forma como enxergam a realidade, seus projetos de vida e expectativas. Cada egresso possui um conjunto de valores e expectativas que definirão suas percepções sobre seu curso. Assim, dentro de um mesmo grupo e expostos às mesmas condições, é possível visualizarmos opiniões distintas sobre a formação e a instituição, bem como ao desempenho acadêmico. A sociologia

dos estudantes, em ascensão no Brasil, tem dado conta de captar e analisar distintos modos de relação com o ensino superior, com as instituições de ensino, e com o trabalho acadêmico.

Magalhães (2013), discutindo sobre a integração dos estudantes na universidade, indica que a percepção deles, o grau de adesão à sua área de estudo e à instituição implica em maior satisfação e até mesmo na aceitação dos aumentos das mensalidades (se for o caso), e a ver os problemas como algo secundário e necessário para a trajetória profissional; por outro lado, os menos integrados tendem a enxergar os problemas de forma mais acentuada e apresentar maior insatisfação com a formação recebida. Aprender os sentidos e percepções dos egressos significa lidar com opiniões e dados que em alguns casos parecem contraditórios entre si (AGUIAR; VOIGT, 2017). Isso coloca grandes desafios aos formuladores de políticas públicas e para aqueles que serão responsáveis pela análise dos dados dos programas institucionais de acompanhamento. É uma atividade que exige grande conhecimento técnico, teórico e metodológico, inclusive para “traduzir falas”.

As dificuldades apontam para a necessidade de um investimento consistente que grande parte das instituições têm dificuldade de realizar, tendo em vista as grandes despesas com pagamentos e custeio que se agravam com o cenário recente de crise e contingenciamento de recursos. Relacionada à questão financeira está a necessidade de recursos humanos que se dediquem especificamente ao trabalho de acompanhamento, tanto dos estudantes que estão na graduação (acompanhamento acadêmico) como os egressos. Muito provavelmente, com o quadro atual, as demandas administrativas do dia a dia podem, também, acabar colocando esse tipo de trabalho em segundo plano, visto que não é um serviço do qual depende o funcionamento básico das instituições. Ao analisar os programas de acompanhamento de egressos de 20 universidades públicas do sul do Brasil, Simon e Pacheco (2017) observaram que a maioria delas ainda precisa evoluir muito em suas ações.

Entre os principais problemas e recomendações, destacamos: ausência de um sistema nacional; questionários institucionais, que não produzem dados que possam ser comparáveis; pouca vantagem em termos do cadastro e atualização de informações nos programas de egressos via questionários *online*; pouca interatividade com os egressos; sites de instituições com conteúdo desatualizado; ausência de acesso a resultados; ausência de acesso a microdados/banco de dados para pesquisa científica/acadêmica; ausência de informações sobre os sistemas de dados utilizados pelas instituições; ausência de pessoal com *expertise* para tratar e analisar dados que articular formação a destinos profissionais e sociais e à evolução do sistema econômico e de empregos; ausência de periodicidade regular das poucas pesquisas já realizadas; pouca informação sobre a importância do acompanhamento de egressos para a qualidade do sistema e instituições e para famílias e indivíduos projetarem-se ao futuro.

Enfim, este trabalho permitiu visualizar algumas das principais questões que envolvem as políticas públicas e institucionais de acompanhamento de estudantes egressos do ensino superior. Programas e iniciativas de acompanhamento ainda são incipientes, com poucas fontes de dados que permitam a realização de inferências sobre os destinos profissionais dos egressos por área de formação, modelo institucional e modalidade de curso (bacharelado, licenciatura ou tecnológico), por exemplo. Apesar da obrigatoriedade colocada pela Lei 10.861/2004 (BRASIL, 2018), grande parte das instituições ainda encontra dificuldades para a estruturação de um acompanhamento eficaz e para a produção de microdados. A existência desse tipo de programa é importante em termos de *accountability* na medida em que informa os gestores e formuladores de políticas públicas educacionais sobre a efetividade e impacto da educação superior e da produção científica e acadêmica no mercado de trabalho.

Famílias e estudantes poderiam obter maiores informações sobre o panorama do mercado de trabalho e as oportunidades que cada instituição de ensino pode oferecer, de acordo com “seu

valor” social e no mercado de trabalho. Pesquisadores das ciências sociais, finalmente, poderiam, em contexto de expansão quantitativa do sistema e de diplomados de ensino superior no Brasil, analisar de que modo essa ampliação das oportunidades de graduação significam, de fato, “democratização de oportunidades sociais”. Por exemplo, mais informações sobre a dinâmica atual de mercados de trabalho pode não ter nenhum impacto direto sobre os condicionamentos sociais da escolha da carreira. A escolha, sendo socialmente condicionada, não produziria uma situação plenamente democrática. Grupos mais privilegiados socioeconomicamente continuam tendo melhores desempenhos e acessando cursos e carreiras que, com efeito, trarão melhores retornos de renda e de *status*.

As experiências já em curso pelo país, ainda que apresentem dificuldades e problemas, são bons exemplos do que devemos aprender sobre o tema, e das potencialidades de uma política de acompanhamento de egressos bem sucedida, principalmente na construção de redes profissionais e na troca de experiências entre diversos agentes: ex-alunos, estudantes de graduação, professores, entre outros. A própria dinâmica no interior das instituições pode ser afetada pelas informações que “vêm do mundo exterior”, desmontando uma visão segundo a qual, principalmente as universidades, operariam em um descolamento da realidade (do mercado). Essas experiências contribuem também para o debate caro às ciências sociais, mas que ainda deve continuar a se aprofundar no campo da Sociologia da Educação, suscitando algumas questões fundamentais para se pensar a relação entre origem social, desigualdades educacionais e desigualdades de oportunidades sociais no Brasil.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Wanda Maria J.; VOIGT, Jane Mery R. A investigação de sentidos e significados com egressos de um curso de

licenciatura em Matemática. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 98, n. 250, set./dez. 2017.

ALMEIDA, W. M. Os herdeiros e os bolsistas do PROUNI na cidade de São Paulo. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 36, n. 130, jan./mar. 2015.

AMARAL, João Batista do. *Evasão discente no ensino superior: estudo de caso no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (Campus Sobral)*. 2013. 101f. Dissertação (Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior) - Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior, Universidade Federal do Ceará. Fortaleza (CE), 2013.

ALUMNI. Associação de Ex-Alunos Da Universidade De Brasília. Página eletrônica disponível em: <https://www.alumniunb.com/>. Acesso em: 18 abr. 2019.

ALVES, Ramony. *Programa de acompanhamento de estudante egresso da Universidade Federal do Espírito Santo: diagnóstico e proposta de melhoria em seus instrumentos*. 2016. 121f. Dissertação (Mestrado profissional em Gestão pública). Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória(ES), 2016.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DE ENSINO SUPERIOR. *Os egressos do ensino superior no Brasil*. São Paulo: ABMES: Educa Insights, [2018]. Disponível em: http://abmes.org.br/arquivos/pesquisas/os_egressos_ensino_superior.pdf. Acesso em: 30 jul. 2018.

BARBOSA, Maria Ligia. O ensino superior no Brasil: credencial, mérito e os coronéis. In: BARBOSA, Maria Ligia (org.) *Ensino superior: expansão e democratização*. Rio de Janeiro: 7Letras, 2014.

BEAN, John P.; METZNER, BARBARA S. A conceptual Model of Nontraditional Undergraduate Student Attrition. *Review of Educational Research*, v. 55, n. 4, Winter. 1985.

BORGES, Eduardo H.N. A escolha da carreira: entre o sonho e as possibilidades. *Revista Contemporânea de Educação*, v. 13, n. 27, maio/ago. 2018.

BRASIL. Câmara Dos Deputados. Mapa do Ensino Superior traz dados sobre alunos de instituições públicas e privadas. *Notícias*. Brasília, 7 dez. 2015. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/EDUCACAO-E-CULTURA/497762-MAPA-DO-ENSINO-SUPERIOR-TRAZ-DADOS-SOBRE-ALUNOS-DE-INSTITUICOES-PUBLICAS-E-PRIVADAS.html>. Acesso em: 8 mai. 2017.

_____. Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm. Acesso em: 12/11/2018.

CARDOSO, Liana. Exercícios e notas para formular e desenhar uma pesquisa: exemplos também. Rio de Janeiro: Papel & Virtual, 2000.

CARNEIRO, Virgínia Teles; SAMPAIO, Sônia Maria R. Em busca de emprego: a transição de universitários e egressos para o mundo do trabalho. *Revista Contemporânea de Educação*, v. 11, n. 21, jan./jul. 2016.

CARVALHAES, Flavio; RIBEIRO, Carlos Antônio Costa. Estratificação horizontal da educação superior no Brasil: desigualdades de classe, gênero e raça em um contexto de expansão educacional. *Tempo Social*, v. 31, n. 1, 2019.

COULON, Alain. *A condição de estudante: a entrada na vida universitária*. Salvador: EDUFBA, 2008.

DUBET, François. Qual democratização do ensino superior? *Caderno CRH*, Salvador, v. 28, n. 74, maio/ago. 2015.

FERREIRA, Flávia Maria Feroldi. *Os jovens, suas concepções e escolhas: um estudo sobre as ações em Orientação Profissional na escola*. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Federal do Mato Grosso do Sul. Campo Grande (MS), 2011.

FISCHMAN, G.E. Imaginando as universidades públicas no século XXI: grandes expectativas, algumas promessas e muitas incertezas. In: FISCHMAN, G.E. (org.). *A Universidade imaginada*. Rio de Janeiro: Nau, 2012.

HONORATO, Gabriela. Investigando “permanência” no ensino superior: um estudo sobre cotistas do curso de pedagogia da UFRJ. In: HONORATO, G.; HERINGER, R. (org.). *Acesso e sucesso no ensino superior: uma sociologia dos estudantes*. Rio de Janeiro: 7Letras: FAPERJ, 2016.

IBGE. Agência. *PNAD Contínua: taxa de desocupação é de 12,7% e taxa de subutilização é de 25,0% no trimestre encerrado em março de 2019*. Rio de Janeiro, 30 abr. 2019. Disponível: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/24284-pnad-continua-taxa-de-desocupacao-e-de-12-7-e-taxa-de-subutilizacao-e-de-25-0-no-trimestre-encerrado-em-marco-de-2019>. Acesso em: 03 mai. 2019.

_____. *Indicadores do IBGE: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua): principais destaques da evolução do mercado de trabalho no Brasil 2012-2018*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=downloads>. Acesso em: 03 mai. 2019.

INEP. *Censo da Educação Superior: notas estatísticas 2017*. Brasília: INEP, 2017. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/censo-da-educacao-superior>. Acesso em: 03 mai. 2019.

- IPEA. A evolução da população ocupada com nível superior no mercado de trabalho. Nota técnica. Brasília: IPEA. *Carta de Conjuntura*, n. 41, 4º trimestre de 2018. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2018/12/12/a-evolucao-da-populacao-ocupada-com-nivel-superior-no-mercado-de-trabalho/>. Acesso em: 03 mai. 2019.
- LUCAS, Samuel. Effectively maintained inequality: education transitions, track mobility, and social background effects. *American Journal of Sociology*, v. 106, n. 6, may. 2001.
- MAGALHÃES, M.O. Sucesso e fracasso na integração do estudante à universidade: um estudo comparativo. *Revista Brasileira de Orientação Profissional*, Porto Alegre, v. 14, n. 2. 2013.
- MONT'ALVÃO, Arnaldo. A dimensão vertical e horizontal da estratificação educacional. *Teoria e Cultura*, v. 11, n.1, jan./jun. 2016.
- MORAES, Karine Nunes. *A produção acadêmica sobre a expansão da educação superior no Brasil no período 1995 a 2010*. 2013. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2013.
- NEVES, C. B.; SAMPAIO, H.; HERINGER, R. A institucionalização da pesquisa sobre ensino superior no Brasil. *Revista Brasileira de Sociologia*, v. 6, n. 12, jan./abr. 2018.
- OECD. *Benchmarking Higher Education System Performance: conceptual framework and data*. Report. Paris: OECD, 2017. (Enhancing Higher Education System Performace)
- _____. *Rethinking Quality Assurance for Higher Education in Brazil*. Report. Paris: OECD, 2018. (Reviews of National Policies for Education)
- PAUL, Jean-Jacques. Acompanhamento de egressos do ensino superior: experiência brasileira e internacional. *Caderno CRH*, Salvador, v.28, n.74, Maio/Ago., 2015.
- _____. *Algumas reflexões sobre as relações entre o ensino superior e o mercado de trabalho no Brasil*. São Paulo: NUPES, USP,

1989. (Documento de Trabalho, 8/89) Disponível em: https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=Algumas+reflex%C3%B5es+sobre+as+rela%C3%A7%C3%B5es+ente+o+ensino+superior+e+o+mercado+de+trabalho+no+Brasil&btnG=. Acesso em: 06 mai. 2019.

PRATES, Antônio Augusto Pereira; COLLARES, Ana Cristina Murta. *Desigualdade e expansão do ensino superior na sociedade contemporânea: o caso brasileiro do final do século XX ao princípio do século XXI*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2014.

PRATES, Antônio Augusto Pereira; SILVA, Matheus Faleiros. Os efeitos diferenciais do tipo de instituição de ensino superior sobre o prestígio dos seus egressos no mercado de trabalho. In: BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira (org.). *Ensino superior: expansão e democratização*. Rio de Janeiro: 7Letras, 2014.

RAMOS, Ramony. *Programa de Acompanhamento Institucional de Estudante Egresso da Universidade Federal do Espírito Santo: diagnóstico e proposta de melhorias em seus instrumentos*. 2016. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública). Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória(ES), 2016.

RIBEIRO, Carlos Antonio Costa. Ensino superior e mercado de trabalho: uma análise de idade, período e corte. In: *Juventudes e educação: escola e transições para a vida adulta no Brasil*. Rio de Janeiro: Azougue, 2014. p.115- 136.

RIBEIRO, Carlos Antonio Costa; SCHLEGEL, Rogerio. Estratificação horizontal da educação superior no Brasil: 1960 a 2010. In: *Juventudes e educação: escola e transições para a vida adulta no Brasil*. Rio de Janeiro: Azougue, 2014. p. 137- 163.

RISTOFF, Dilvo. Vinte e um anos de educação superior: expansão e democratização. *Cadernos do GEA*, n. 3, jan./jun. 2013.

SAMPAIO, Helena. Setor privado de ensino superior no Brasil; crescimento, mercado e Estado entre dois séculos. In:

- BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira (org.). *Ensino superior: expansão e democratização*. Rio de Janeiro: 7Letras, 2014
- SILVA, Matheus Faleiros. *Expansão do ensino superior e diferenciação institucional: uma análise comparativa do efeito dos modelos clássicos e vocacionais sobre o status ocupacional de seus egressos*. 2011. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Programa de Pós-Graduação em Sociologia, UFMG. Belo Horizonte, 2011.
- SIMON, Lilian Wrzesinski; PACHECO, Andressa Sasaki Vasques. Ações de acompanhamento de egressos: um estudo das universidades públicas do sul do Brasil. *Revista Brasileira de Ensino Superior*, Passo Fundo, v. 3, n. 2, dez. 2017.
- STROMQUIST, Nelly P. Educação superior e a busca por excelência: estratégias das universidades americanas. IN: FISCHMAN, G.E. (org.). *A universidade imaginada*. Rio de Janeiro: Nau, 2012.
- TROW, Martin. Problems in the transitions from elite to mass higher education. In: *Twentieth-Century Higher Education: elite to mass to universal*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2010.
- TURNER, Brian. *Status*. Lisboa: Editorial Estampa, 1989.
- UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. Comissão Própria de Avaliação. *Pesquisa de egressos da Unb na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)*. Brasília: UNB.CIG/DAI/DPO, [2013]. Disponível em: http://www.cpa.unb.br/index.php?option=com_content&view=article&id=447&Itemid=261. Acesso em: 06 mai. 2019.
- UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Instituto de Pesquisas e Estudos em Administração Universitária (INPEAU). *Prêmio Nacional de Inovação na Gestão Universitária Professor João David Ferreira Lima, 2014*. Florianópolis, 2014. Disponível em: <http://premioinpeau2014.paginas.ufsc.br/edital/>. Acesso em: 18 abr. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Sistema de Acompanhamento de Egressos. *Portal de egressos*. Florianópolis. Disponível em: <https://egressos.sistemas.ufsc.br/>. Acesso em: 19 abr. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO. *Portal de Egressos da UFES*. Programa de Acompanhamento de Estudante Egresso (PAEEg). Disponível em: <http://www.prograd.ufes.br/sobre-o-programa>. Acesso em: 18 abr. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Resolução n° 4.123*, de 9 de julho de 2013. Institui o Programa de Acompanhamento de alunos egressos da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Rio de Janeiro: UNIRIO, 2013. Disponível em: <http://www.unirio.br/prograd/programas-de-graduacao/egressos-joia-rara/ResoluPROJOIA.PDF>. Acesso em: 20 mar. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Curso de Ciências Sociais (2018). *Programa de Acompanhamento de Egressos*: aprovado em reunião do Colegiado Conjunto em 11 de dezembro de 2018. Rio de Janeiro: UNIRIO, 2018. Disponível em: https://www.google.com.br/search?biw=1366&bih=654&ei=rLfRXPDUKvyc5OUPq_qCsAU&q=egressos+unirio+ci%C3%A4ncias+sociais&oq=egressos+unirio+ci%C3%A4ncias+sociais&gs_l=psy-ab.3...5087.8631..8999...0.0..0.449.2894.0j7j3j2j1.....0....1..gws-wiz.....0i71j33i160j33i22i29i30j33i10.LaaT3jcPF4s. Acesso em: 07 mai. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Escola de Arquivologia. *Egressos*. Disponível em: <http://www.unirio.br/arquivologia/egressos>. Acesso em: 07 mai. 2019.

INOVAÇÃO EM GESTÃO DE UNIVERSIDADES PÚBLICAS: IMPORTÂNCIA E DESAFIOS

Maria de Fátima Bruno-Faria
Jonilto Costa Sousa
Pedro Ravizzini Furtado
Rodrigo Freire Lins

O objetivo do presente capítulo é discutir a inovação na gestão de universidades públicas, à luz de referencial teórico de inovação no setor público e considerando a natureza desse tipo de instituição cujo foco principal é a educação. Trata-se de um desafio que requer uma abordagem multidisciplinar que conjugue elementos das áreas de Educação, Psicologia e Administração, dentre outras e leve em conta, especialmente princípios da administração pública.

Ao olhar para a produção científica nacional sobre o tema, percebe-se a escassez de estudos com tal propósito, o que é destacado por Marques (2011), que indaga se o motivo é por ser considerado como algo pouco importante, já que pouca atenção é dada à gestão desse tipo de organização. Neste estudo, acrescenta-se que a pouca produção sobre o assunto pode revelar especialmente a dificuldade de se conjugar saberes diferentes como Morin (1999) observa ao tratar o tema da complexidade. Em um mundo cujo diálogo é marcado pela imprevisibilidade, pela incerteza na qual a visão complexa clama pela necessidade de um pensar sistêmico em que o unir e o diferenciar são essenciais, recorrendo às ideias de Morin (1999), a atividade de gestão em universidades torna-se um desafio que remete à conjugação de diferentes elementos pertinentes à realidade onde se insere. Destaca-se que conceitos trazidos da área

de educação necessitam ser revisitados ao se examinar a inovação na gestão de instituições de ensino superior.

Como toda escrita requer um posicionamento crítico do seu autor, portanto neste capítulo se assume que sem a consideração dos preceitos essenciais à gestão pública e o olhar para as especificidades das universidades, os esforços de inovação na gestão podem não ser bem-sucedidos. Acrescenta-se a importância atribuída à “construção crítica e coletiva” como propõem Eyng e Gisi (2007, p.9) na apresentação de seu livro sobre Políticas e Gestão da Educação Superior.

No tocante à inovação, Oliveira e Santos Jr. (2017) observam que os estudos que buscam diferenciar a inovação do setor privado da que ocorre no setor público emergem a partir dos anos 2000, com foco em serviços públicos e governança, trazendo questões referentes a políticos e gestores públicos em relação à inovação. Remetendo às universidades públicas no Brasil, os gestores são docentes que assumem por um determinado período de tempo essas funções e, na maioria dos casos, tendo que conciliar as atividades inerentes à prática docente com as de gestão. Esses assim assumem dupla função sem que necessariamente tenham se preparado para assumir atividades gerenciais. Marques (2011), ao tratar do duplo papel de ensinar e pesquisar do professor, observa que há estímulos externos que pressionam para se publicar mais, porém o mesmo não ocorre para que se inove no ensino.

Acrescenta-se neste capítulo que muito menos se percebe a existência de estímulos externos para que se inove na gestão dessas instituições, embora as mudanças no contexto externo exigem um repensar da gestão. Mas será então que a inovação na gestão das universidades públicas não se faz necessária? Esta, dentre outras questões, permeia o debate neste capítulo que está estruturado da seguinte forma: inicialmente se discute inovação no setor público, em seguida a inovação nas universidades públicas, a fim de alicerçar o debate sobre a inovação na gestão de universidades públicas, sem

que se perca a ideia de que a melhoria da educação é o fim último da gestão universitária.

Componentes da gestão de empresas apontados por Cabral Neto e Castro (2007, p.16) “fornecem as bases para o modelo de gestão educacional formulado no âmbito das diretrizes políticas da educação para os países da América Latina”, cabe porém tratar das especificidades do setor público ressaltadas por diversos autores (OSBORNE, GAEBLER, 1993; HOOD, 1991) que apontam diferentes características que as distinguem, tais como o foco no mercado do lado das empresas privadas e o olhar para as necessidades do cidadão no que tange ao setor público.

Discutir a questão da gestão no setor público remete ao conceito de governança. De acordo com o Decreto 9.203:

governança pública é o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços do interesse da sociedade. (BRASIL, 2017).

Tal conceito traz a importância de se analisar as políticas públicas de educação superior no país e aspectos relacionados à administração, tais como planejar, avaliar, controlar e monitorar ações. Como o foco do capítulo recai na inovação na gestão de instituições de ensino superior, cabe tratar da inovação no serviço público.

INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Há um entendimento a respeito da necessidade de as organizações privadas inovarem. Contudo, essa compreensão não parece ter validade no setor público, no qual ainda prevalece certo ceticismo quanto à sua capacidade de inovar em políticas e serviços públicos (SORENSEN; TORFING, 2012). Entretanto, afirmar que a administração pública é incapaz de protagonizar iniciativas de inovação

não parece ser verdadeiro, tendo em vista que os diversos casos que contrariam tal assertiva estão documentados na literatura acadêmica há muitas décadas como, por exemplo, a pesquisa de Mohr (1969) a respeito de inovação em agências públicas de saúde.

Ao longo do tempo, o foco dessas pesquisas passou por mudanças, pois, de acordo com Osborne e Brown (2011), na década de 1960, a ênfase estava sobre o estabelecimento de direitos mínimos a cada cidadão dentro de um contexto de um estado de bem-estar em expansão. Na década de 1970 e início da década de 1980, houve um período de redução dos serviços públicos tradicionais devido à diminuição da base de recursos do Estado, enquanto a população e suas necessidades aumentavam. Por fim, a partir de meados dos anos 1980, a inovação se torna a palavra de ordem, especialmente nos serviços sociais pessoais (OSBORNE; BROWN, 2005).

Os avanços em inovações, provindos desde a segunda metade da década de 1980, podem, em grande parte, ser atribuídos aos movimentos da Nova Administração Pública – NAP (HOOD, 1991) e do “Reinventando o Governo” (OSBORNE; GAEBLER, 1993) que são alguns dos principais responsáveis pela melhora da performance do serviço público, sobretudo, na década de 1990. Esse fato não traduz que antes desses movimentos não houve inovação no setor público. Windrum (2008) ressalta que essa é uma falácia insustentável e que, ao contrário, é correto afirmar que a NAP inspirou mudanças que transformaram o setor público e o foco da inovação nesse contexto.

Como afirmam Djellal, Gallouj e Miles (2013), o estudo da inovação no setor público é um tema que requer aprofundamento. Apesar do pouco desenvolvimento, Howells (2010) possui a convicção de que esse campo de estudos atingirá sua maioria na próxima década. Para Klering e Andrade (2006), o setor público, em função da natureza complexa de suas políticas, deve estimular inovações concretas, que levem a efetivas transformações. O pressuposto mais adequado para a gestão pública era o de se vincular o

conceito de inovação no setor público à perspectiva de transformação radical. Dessa maneira, ressaltaram a ideia de inovação no setor público como uma transformação de caráter radical que se justifica por fins estratégico, estrutural, humano, tecnológico, cultural, político e de controle, com foco em transparência e *accountability*.

Lima e Vargas (2012) realizaram uma revisão de literatura com o objetivo de situar a discussão atual sobre inovação no setor público em revistas internacionais, em confronto com a teoria da inovação em serviços, visando identificar oportunidades de pesquisa. Essa investigação, utilizando artigos no período de 2006 a 2010, evidenciou que a perspectiva sobre inovação é tida como uma mudança forçosa de níveis hierárquicos mais altos aos mais baixos e não como um processo interativo e enraizado à atividade pública, o que ainda exalta a ideia de incipiência de inovação no setor público.

Para Spink (2006), existem dois tipos de abordagens, relativamente distintas, utilizadas ao se analisar experiências de êxito na gestão pública. A primeira, bem difundida, é a das melhores práticas, na qual se compreende a experiência a partir de seus parâmetros de sucesso, que posteriormente acabam por se definir como padrões a serem replicados. A segunda de caráter mais reflexivo e dialógico, diz respeito à identificação de tais experiências inovadoras como práticas emergentes, apoiadas por conhecimentos tácitos ou implícitos. Na última perspectiva, não há pretensão de se definir o melhor, mas sim compreender e discutir as experiências como possibilidades de ações válidas e enriquecedoras.

No âmbito da seara pública, é perceptível a existência de considerável discussão sobre se os preceitos utilizados para o estudo de inovações no setor privado podem ser igualmente utilizados no setor governamental. A esse respeito, Kattel et al. (2014) comentam que os esforços de pesquisadores para delinear e conceituar inovação no setor público podem ser associados a três períodos: período Schumpeteriano, no qual inovações no setor público são entendidas

segundo uma visão mais ampla de como mudanças evolucionárias ocorrem nas sociedades, geralmente associadas com o pensamento de Schumpeter (1997); período da Teoria Organizacional, em que inovações no setor público são vistas de maneira semelhante às inovações em empresas privadas, associada principalmente com o desenvolvimento da teoria organizacional e com o trabalho de Wilson (1989); e período da Teoria Autóctone, uma tendência mais recente, a partir dos anos 2000, de desassociar as inovações do setor público das do setor privado.

Assim sendo, prevalece, no Período Schumpeteriano, uma caracterização decorrente da aplicação de seus princípios teóricos no contexto econômico. Dessa forma, novas combinações são encontradas por agentes que empreendem mudanças e viabilizam a expansão econômica. Ressalta-se a existência de um caráter duplo (KATTEL et al., 2014) na relação entre inovação e setor público, podendo tanto o setor público exercer o papel de empreendedor como a inovação ser fomentada pelo governo.

O Período da Teoria Organizacional pode ser traduzido como o espaço temporal em que inovações no setor público são vistas de maneira semelhante às inovações em empresas privadas, o qual leva gerentes a lidar com a complexidade de resistência da própria organização na implementação dessas ideias.

Finalmente, o Período da Teoria Autóctone, a partir da década de 2000, tenta se afastar das abordagens anteriores para discutir inovações nos serviços públicos e governança (HARTLEY, 2005). Todavia, ainda há dúvidas a respeito de questões subjetivas utilizadas como linha divisória do que seria uma inovação de fato ou apenas uma melhoria incremental no setor público. Nesse contexto, emergem como reflexão os papéis dos políticos e dos gestores públicos no processo de inovação.

Na concepção de Lynn (1997), a inovação no governo estaria devidamente entendida como uma transformação fundamental, disruptiva e original de atividades essenciais da organização, com

mudanças profundas em estruturas, modificando-as permanentemente. Segundo Kattel et al. (2014), tal definição reverbera o trabalho de Wilson (1989), cuja concepção inicial do termo pretende diferenciar quaisquer mudanças no setor público das profundas modificações que deveriam realmente ser chamadas de inovações.

Moore, Sparrow e Spelman (1997) tratam a inovação no setor público como aquela que abrange novidades amplas e duráveis afetando assim as operações ou as pessoas da organização. Newman, Raine e Skelcher (2001), por sua vez, consideram como uma mudança descontínua ou incremental de algo completamente novo para uma específica autoridade local, sendo necessário que a mudança já tenha sido implementada em vez de ser apenas uma aspiração ou uma iniciativa planejada.

Considerando uma perspectiva histórica, Farah (2006) realiza uma leitura das inovações vivenciadas na administração pública brasileira. O ciclo de inovações na gestão pública do país foi iniciado no governo de Getúlio Vargas, nos anos 1930, com o estabelecimento de bases para consolidação de um novo papel para o Estado, o de desenvolvimentista e de articulador da formação de uma identidade nacional.

Outro período indicado como palco de inovações na área pública brasileira foi a década de 1980, na qual foram priorizadas a construção de novas instituições e práticas. Essas duas épocas de inovação no país, 1930 e 1980 (FARAH, 2006), basearam-se não apenas na criação de coisas novas, mas também na superação de características graves advindas de tempos anteriores, relativas à própria administração da máquina pública, bem como de suas políticas.

As inovações providas na década de 1980, segundo Farah (2006), foram respostas às demandas dos movimentos sociais, no período de 1970, que reivindicavam contra: a centralização financeira e decisória na esfera federal; a perspectiva institucional fragmentada; a formulação de políticas sob a lógica clientelista; entre outros.

Conjuntamente a essas dimensões democráticas da mudança ocorrida no setor público brasileiro, Farah (2006) relata que, em função do grave cenário de crise fiscal no país, a agenda de reformas, proposta na década de 1980, congregou às suas prioridades a temática gestão, dando ênfase aos aspectos de empreendedorismo e eficiência. Nesse contexto, a inovação no setor público brasileiro tomou duas direções efetivas e complementares: uma direcionada para a eficiência — representada pelo processo das reformas gerenciais. Os avanços de gestão no setor privado, final dos anos 1960 em países desenvolvidos, influenciaram as mudanças produzidas pelo setor público; principalmente em relação à questão da flexibilidade; e outra voltada para a democracia — busca pela ampliação da participação social e da descentralização dos processos de construção de políticas públicas.

Um estudo de abordagem qualitativa apresentado por Freitas e Dacorso (2014), com o propósito de analisar o Plano de Ação brasileiro para o Governo Aberto, baseado na teoria da inovação aberta na gestão pública, apontou que o documento expõe os compromissos firmados no intuito de retomar um equilíbrio nas novas atribuições do Estado, as quais incorporam a participação social. Diversas dessas contam com a tecnologia da informação como forma de eficiência e transparência com a sociedade, o que possibilita o enfrentamento de desafios de forma ágil. A participação social possibilita o acompanhamento e sugestão de ações inovadoras que o Estado não constata com clareza e que a sociedade verifica por meio de interesses particulares.

No entendimento de Mulgan e Albury (2003) inovações no setor público advêm de novas ideias que funcionam, ou seja, a novidade deve estar implantada, sendo inovações de sucesso que podem ser de novos processos, produtos, serviços e métodos de entrega, os quais resultem em melhorias significativas em termos de eficiência, efetividade e qualidade. Apontam Koch e Hauknes (2005) que a inovação se refere à performance social de uma nova

forma específica, ou repertório, de ação social, que é implementada deliberadamente pela entidade no contexto dos objetivos e das funcionalidades de sua missão corporativa.

A OCDE (2017) realiza distinções entre inovação no setor público e no privado, de modo a compará-los em termos de velocidade de mudança, retorno de investimento, valor público e complexidade.

Quadro 1. Comparação de inovação nos setores público e privado

Dimensão	Comparação
Velocidade de mudança	A velocidade da mudança no setor público é geralmente mais lenta do que em negócios. Por exemplo, não é incomum que os processos de planejamento demorem 15 anos para serem aprovados. A aparente lentidão pode parecer irracional aos olhos de cidadãos acostumados a ter novos produtos constantemente no mercado. Permite alguns resultados positivos, como a estabilidade intergeracional, mas também dificulta outros, tais como melhorar rapidamente os serviços. Como consequência, os inovadores do setor público precisam entender o equilíbrio de riscos de curto prazo e benefícios de longo prazo.
Retorno de investimento	Conectado ao ponto acima, o retorno do investimento para uma inovação do setor público pode ser ampla e completamente capturado apenas por gerações, enquanto o imperativo comercial é para o lucro trimestral dos acionistas. Ao contrário do setor privado, o público não tem um resultado simples e eficazmente mensurável como lucro do meio privado. Medidas podem não ser conhecidas no início, e podem estar no futuro distante: o valor de reforma educacional, por exemplo, pode não ser totalmente capturada até a próxima geração.

Dimensão	Comparação
Valor público	<p>Enquanto as empresas podem escolher um segmento de mercado preferencial e desconsiderar os outros na busca de maximizar os lucros, o setor público deve gerar valor público aos seus cidadãos, assegurando transparência, abertura, serviço, devido processo e prestação de contas. No setor público, as soluções não podem ser otimizadas para um grupo seletivo, mas precisam satisfazer as necessidades de populações. Então, como o setor público inova com sua definição mais ampla de população? Ao contrário das abordagens estatísticas - que fornecem uma solução que atende às necessidades médias dos usuários - as práticas dirigidas podem ter um impacto mais pessoal, gerando uma abordagem personalizada para identificar os cidadãos relevantes e cumprir suas necessidades.</p>
Complexidade	<p>Os governos têm um portfólio incomparável de responsabilidades, serviços e funções. Em comparação, mesmo as empresas mais complexas operam em ambiente relativamente simples. Assim, enquanto os serviços públicos frequentemente pontuam mal por qualidade de entrega, qualquer empresa confrontada com uma tarefa tão complexa chegar a uma parada brusca. Para os inovadores, é importante não perder a noção da escala de operações que se estende além de sua iniciativa específica. Risco e incerteza podem ser gerenciados por ter capacidades de design estratégico, não apenas para moldar uma solução particular, mas para definir a arquitetura maior de soluções. Sem esse mapa maior, uma boa inovação em um lugar pode involuntariamente criar problemas ou falhas em outras partes do sistema. Os governos estão desesperados por melhorias, especialmente daquelas com impacto positivo total.</p>

Fonte: OCDE (2017, p.173-174), elaborado pelos autores

A noção de fomento no setor público (GARRIDO FALLA, 1992; DROMI, 1997) diz respeito à atividade administrativa que satisfaz indiretamente algumas necessidades de caráter público, sendo uma ação de estímulo, não necessariamente privada, que possibilita a realização por entes públicos.

Segundo Moreira Neto, o fomento público pode ser conceituado como:

A função administrativa através da qual o Estado ou seus delegados estimulam ou incentivam, direta, imediata e concretamente, a iniciativa dos administrados ou de outras entidades, públicas ou privadas, para que estas desempenhem ou estimulem, por seu turno, as atividades que a lei haja considerado de interesse público para o desenvolvimento integral e harmonioso da sociedade. (MOREIRA NETO, 2005, p. 514).

Justen Filho (2014) compreende o fomento como uma atividade pública contínua e coordenada que envolve a existência de bens e pessoas, orientando o uso de recursos econômicos produzidos por previsão normativa, com a finalidade do desenvolvimento econômico e social.

Por meio da literatura, é possível observar que existem iniciativas para financiamento de recursos de inovação em empresas de base tecnológica, por meio de agências de fomento como BNDES, CNPq, CAPES, FINEP, FAPESP e SEBRAE. Porém, essas possuem atualmente caráter de fragilidade, enquanto deveriam apresentar sistematicidade e sustentabilidade (FARIAS et al., 2014).

Os instrumentos legais não limitaram a atuação do Estado à pesquisa básica ou à disponibilização de infraestrutura para projetos de inovação. A participação é concedida em todas as partes de um projeto de inovação, o que abarca a inserção em mercados. É possível que haja a participação pública em capital social de empresas privadas, com atuação conjunta. Minghelli (2018) destaca que o Estado deve desempenhar papel de protagonista no desenvolvi-

mento de um sistema de inovação, promovendo o desenvolvimento econômico e social.

INOVAÇÃO NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

Na perspectiva do setor público, as universidades se inserem em um patamar de relevância, tendo em vista a considerável influência e contribuição que possuem no meio social. Nas décadas de 1920 e 1960, as universidades públicas detinham o papel principal voltado para o ensino, que, posteriormente, foi modificado de modo a contribuir também em pesquisas. Na década de 1990 passaram a ter a função de contribuir para o desenvolvimento econômico (FERREIRA; LEOPOLDI, 2013). A Lei de Inovação Tecnológica nº 10.973, de 2004, possibilitou que esse papel secundário em inovação desempenhado pelas universidades, até esse momento, fosse potencializado a um grau de maior relevância (BRASIL, 2004).

Em consonância, Arbix e Consoni (2011) destacam que a Lei de Inovação levou a universidade ao papel de provedora de um ambiente propício à produção de conhecimento e à promoção da inovação. A legislação possibilitou que o número de Núcleos de Inovação Tecnológica (NITs) crescesse consideravelmente, presente atualmente em 80,8% das 193 Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs), mesmo que algumas universidades públicas já apresentassem estruturas semelhantes (BRASIL, 2017). A Lei formalizou essas estruturas, de modo a possibilitar a regulamentação de suas atividades, o que estimulou pesquisas relacionados ao setor produtivo e à economia por meio das ICT (ARBIX; CONSONI, 2011).

O conceito de Instituição Científica e Tecnológica está contido na lei como:

Órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta ou pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos legalmente constituída sob as leis brasileiras, com sede e foro no País, que inclua em sua missão institucional ou em seu

objetivo social ou estatutário a pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos (BRASIL, 2017, p.2).

A modificação nas funções das universidades e a inserção da legislação induziram à mudança de papel para universidades empreendedoras, que segundo Etzkowitz e Zhou (2017), houve a adoção da função de agregar valor ao setor produtivo em um processo de aprendizagem e melhoria na qualidade da educação e o foco em pesquisa (ETZKOWITZ, 2003).

De acordo com Matias-Pereira e Kruglianskas (2005), a Lei de Inovação Tecnológica advém como um meio para reduzir a dependência tecnológica do país. Esta lei facilita a formalização da relação universidade-empresa e estimula as pesquisas conjuntas. Entretanto, Sbragia, Andreassi, Campanário e Stal (2006) afirmam que somente um bom resultado de pesquisa não é suficiente para iniciar o processo de comercialização. Destacam que é relevante encontrar o equilíbrio entre a burocratização do processo e flexibilidade para atividades de pesquisa.

As universidades públicas desenvolveram seus papéis e responsabilidades no ecossistema de inovação ao longo do tempo. Neste momento, essas possuem uma função de relevância no desenvolvimento econômico e social local e regional, com responsabilidades que foram atribuídas pela Lei de Inovação, de 2004, e mais recentemente pelo seu marco legal, de 2016, por meio da Lei 13.243, de 11 de janeiro de 2016.

As universidades contribuem, ao longo do tempo, para a geração de novos conhecimentos por meio da pesquisa e do desenvolvimento, e auxilia no processo de inovação em organizações. Conforme Ipiranga e Almeida (2012), uma importante motivação para as universidades participarem de projetos de cooperação com as empresas é a possibilidade de adquirir inspirações práticas na formulação de projetos de pesquisa. Essa aproximação também é

uma oportunidade para as universidades buscarem informações de como os resultados da pesquisa básica podem ser aplicáveis.

As universidades trazem a perspectiva da inovação no setor público por meio da incubação de empresas, que segundo a Lei da Inovação, pode ser conceituada como:

organização ou estrutura que objetiva estimular ou prestar apoio logístico, gerencial e tecnológico ao empreendedorismo inovador e intensivo em conhecimento, com o objetivo de facilitar a criação e o desenvolvimento de empresas que tenham como diferencial a realização de atividades voltadas à inovação (BRASIL, 2017, p.1).

Em estudo de caso com abordagem qualitativa, Sousa, Gonçalves, Almeida e Sacomano (2017) propuseram identificar os aspectos relevantes ao sucesso de empreendedores na fase de pré-incubação das empresas em uma incubadora de base tecnológica. Ressaltou-se pelas duas organizações pesquisadas que, como a incubação ocorre no âmbito universitário, o único elemento que falta é a estruturação de uma universidade específica com foco em inovação tecnológica e que esse fator inibe a expansão do processo de inovação em incubadoras/parques, ou até no país.

Os gestores reconhecem que existe falta de conhecimento a respeito de instrumentos para uma melhor gestão, sendo apontado o modelo de tríplice hélice da inovação, como “possível solução para integração dos processos entre universidade, empresa e governo a partir do redesenho de políticas públicas integradas entre estes três atores na busca de mitigação destes pontos fracos” (SOUSA; GONÇALVES; ALMEIDA; SACOMANO, 2017, p. 318).

Sem um árduo trabalho cooperativo entre o setor público, o privado e as universidades, o Brasil se distanciará ainda mais das práticas avançadas. A agenda da inovação continua sendo chave para a recuperação do país. Essa é a síntese e o norte

sugerido por este estudo. Que somente terá completado sua contribuição com as interações do debate público (ARBIX; SALERNO; AMARAL; LINS, 2017, p. 25).

No estudo de caso de abordagem qualitativa de Baldoni (2014), cujo objetivo era contribuir para o melhor entendimento sobre como se manifesta a atual estratégia empreendedora da UNICAMP para consolidação do seu Parque Científico e Tecnológico e caracterizar os reflexos deste fenômeno no espaço local conforme os estudos em Geografia da Inovação, foi possível observar que o parque tecnológico é um indutor de ampliação de oportunidades de emprego, na valorização de pesquisas, na criação de projeto e na contribuição de P&D, isto é, contribui para o desenvolvimento regional. Contudo, o estudo aponta que algumas ações foram estrategicamente desestruturadas e acabaram por levar à perda progressiva em termos de avanços no parque tecnológico de Campinas, o que abrandou as oportunidades regionais.

A literatura sobre o papel das universidades no desenvolvimento econômico também se tornou relevante. Essas instituições são vistas como atores centrais na economia baseada no conhecimento, uma vez que, além de pesquisa e ensino, assumem o papel de empreendedoras e passam a atuar ativamente no desenvolvimento econômico regional, por meio da criação de conhecimento científico e tecnológico aplicado e, conseqüentemente, inovação (ETZKOWITZ; LEYDESDORFF, 1997; ETZKOWITZ *et al.*, 2000).

Etzkowitz (1994) compreende a inovação como um modelo espiral de múltiplas relações recíprocas entre Governo-Universidade-Empresa, ampliando a gestão da inovação para o âmbito institucional:

O modelo Tríplice hélice da Universidade-Indústria-Governo tenta capturar a dinâmica de comunicação e organização, introduzindo a noção de uma sobreposição de relações de troca que realimenta os arranjos institucionais. As instituições e

suas relações fornecem uma infraestrutura de conhecimento que carrega a base de conhecimento. Cada uma das hélices desenvolve internamente, mas também interage em termos de trocas de bens e serviços, e em termos de suas funções. Papéis funcionais e institucionais podem ser negociados fora da base de conhecimento baseadas em expectativas, como no caso da 'universidade empreendedora (ETZKOWITZ; WEBSTER; GEBHARDT; TERRA, 2000.)

A Tríplice Hélice constitui um encadeamento entre governo-universidade-empresa de forma mais eficiente, tendo a universidade o papel de indução dessa relação com as demais hélices (ETZKOWITZ, 2003). A cooperação provinda de universidade e empresa é primordial para a construção e desenvolvimento de inovações tecnológicas (NOVELI; SEGATTO, 2012). Como contraponto, Marcovitch (1999) salienta que a universidade e o setor produtivo precisam encontrar a melhor forma de se relacionar entre si e sugere que é necessária a intervenção de agentes que ajudem a articular essa interface.

Figura 3. Modelo Tríplice Hélice.



Fonte: Etzkowitz e Zhou (2017, p. 41.).

O modelo denominado Tríplice Hélice de Inovação apresenta três faces, representados por universidades, indústria/empresa e governo, no qual todas essas instituições possuem igual relevância na capacidade de criação de inovação. Empresas se relacionam com universidades e centros de pesquisa, que têm o propósito de promover o desenvolvimento social e econômico, sendo o governo o incentivador de inovação por meio de legislação, políticas sociais e recursos (LEYDESDORFF; ETZKOWITZ, 1996).

Etkowitz propôs esse modelo relacionando instituições que cooperam e interdependem na criação de conhecimento. Esse modelo preconiza o desenvolvimento social e econômico, o que gera forte interação entre as três instituições (STAL; FUJINO, 2005).

O desenvolvimento da Tríplice hélice pode mudar de curso ao longo do tempo, sendo liderada pelo governo num dado momento, pela universidade em outro e pela indústria em seguida – ou qualquer outra ordem. Universidades empreendedoras também exercem papéis diferentes de acordo com a configuração da Tríplice hélice. Podem dar o empurrão inicial da inovação regional em um cenário em que sejam predominantes; num modelo liderado pelo governo, elas ajudam empresas e indústrias existentes e criam outras por instância do governo; em um contexto liderado por corporações, tais universidades normalmente colaboram com a indústria na inovação de produtos e processos (ETZKOWITZ, ZHOU, 2017, p.40-41).

De forma geral, a interação universidade-empresa-governo tem sido relatada pela literatura como uma experiência de sucesso, tais como no Canadá (BRAMWELL; WOLFE, 2008), Holanda (LAZZARETTI; TAVOTELLI, 2005), Hong Kong (MOK, 2005) e muitos outros casos relacionados nos Estados Unidos (TORNATZKY; WOUGAMAN; GRAY, 2002). Além desses, pode-se ressaltar o caso da Coreia do Sul, no qual a interação universidade-empresa foi capaz de potencializar a produção de novos conhecimentos

e de inovações, o que maximizou a capacidade de aquisição de conhecimento e proporcionou autonomia tecnológica, o que inclui a criação de *know-how* e o aumento da competitividade em setores estratégicos e dinâmicos (CHIARINI; RAPINI, 2012).

No estudo qualitativo de Poletto, Araújo e Mata (2011), que tinha o objetivo de analisar o modelo de Gestão Compartilhada de P&D entre a Petrobras e a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), isto é a tríplice hélice, mostrou que alguns pontos nessa relação poderiam ser melhorados como: a ausência do poder público local no sistema; a dificuldade de comunicação entre as fundações universitárias que gerenciam os recursos nos diferentes estados; poucas proposições da UFRN em estimular o empreendedorismo, a inovação tecnológica e o registro de patentes; a superação das características de racionalidade limitada na gestão dos contratos que acarretaram em um trânsito excessivo de documentos de controle entre os setores envolvidos no sistema, dentro e fora da empresa. Contudo, o sistema de hélice tripla, que detinha importância estratégica para o desenvolvimento de um polo regional de formação de recursos humanos, provocou o aumento do nível de emprego e das inovações tecnológicas.

Destaca-se a importância da participação do governo no fomento à inovação tecnológica do país, uma vez que esta é vinculada ao crescimento e ao desenvolvimento de uma nação (KUHLMANN, 2008). Para Wallsten (2000), nos últimos anos têm aumentado a oferta e disponibilidade de recursos para os programas de financiamento público para as atividades de pesquisa e desenvolvimento, P&D. A modalidade de financiamento ofertada varia, e os mais encontrados são os subsídios financeiros, incentivos fiscais, empréstimos e recursos financeiros não reembolsáveis de fomento à inovação (ROMIJN; ALBALADEJO, 2002; SOUTARIS, 2002).

Iacono, Almeida e Nagano (2011) destacam que o Brasil é principiante em termos de reconhecimento e absorção de inovação, sendo que as ferramentas providas de políticas públicas, por meio

de financiamentos e recursos para pesquisa e desenvolvimento de projetos em pequenas e médias empresas, são recentes. Essas ações não geram impactos sociais que propiciem a compreensão e disseminação de inovação.

Neste sentido, o Estado pode se envolver ativamente na criação de um ambiente mais propício ao desenvolvimento de inovações no setor empresarial. De Negri e Kubota (2008) entendem que o Estado precisa trabalhar para manter uma política econômica estável, com altas taxas de crescimento, reduzindo os riscos econômicos e alavancando financeiramente as empresas. Pode ainda, promover linhas de financiamento para estimular empresas, universidades e institutos de pesquisa para o desenvolvimento rumo à sociedade do conhecimento.

Arbix, Salerno, Amaral e Lins (2017) ressaltam que a formação de uma cultura de inovação avançou no Brasil, tanto em políticas governamentais, programas, regulamentações, mudanças institucionais e instrumentos, porém de forma ainda incipiente, o que estimula aperfeiçoamento e consolidação. O país tem de estar preparado para o enfrentamento de desafios trazidos por mudanças tecnológicas ao redor do mundo. O papel das universidades, nesse contexto, é relevante para o aquecimento da economia brasileira, tendo em vista o fluxo de conhecimento. Essas instituições precisam amadurecer e se internacionalizar rapidamente.

Porém, levando em consideração o contexto de parceria entre empresa, universidades e governos, existe uma considerável quantidade de questões culturais, vantagens e barreiras, políticas governamentais, formas contratuais e arranjos que se baseiam em distintos objetivos e motivações das instituições envolvidas que precisam ser levados em consideração (IPIRANGA; FREITAS; PAIVA, 2010).

Em estudo, Closs e Ferreira (2010), observaram algumas barreiras, identificadas pelos empresários, no relacionamento com as universidades: questões relativas a prazos, comprometimento,

segurança e sigilo das informações; falta de mecanismos de intermediação e de acesso às informações sobre a produção científica; aspectos burocráticos e legais; despreparo das equipes para gerir projetos; dificuldades em transferir resultados embrionários para o mercado. Sobre a universidade, os pesquisadores destacaram como dificuldades: a relação com as empresas; a falta de postura proativa e inovadora; bem como a necessidade de compreensão das normas universitárias.

Para Brandão (2012), existem onze categorias indutoras de inovação à gestão pública: apoio político; intercâmbio de conhecimentos e experiências; perfil diversificado da equipe; disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros; gestão estratégica de informações; crises como oportunidades; características da liderança; comprometimento com o serviço público; rotatividade de dirigentes; capacitação da equipe e dos dirigentes; requisitos legais e estratégia de inovação. Quanto as barreiras à inovação podem ser classificadas em nove: dificuldade de articulação intersetorial; restrições legais; estrutura organizacional verticalizada; resistência à inovação e aversão ao risco; baixa capacidade técnica dos estados e municípios; rotatividade de dirigentes; diversidade social, cultural e econômica do país; recursos orçamentários e financeiros limitados e falta de incentivos à inovação.

Falqueto e Farias (2013) defendem que alguns fatores induzem à falta de dinamismo gerencial e eficiência de resultados em universidades como a rigidez, o excesso de regras e o corporativismo. Para a mudança desse panorama, não é necessário que as universidades sejam induzidas para uma perspectiva de privatização e da não gratuidade, também não devem perder sua liberdade e autonomia, contudo, é relevante que os métodos de gestão sejam reconsiderados a fim de que essas características prejudiciais sejam modificadas em benefício da sociedade.

Na visão de Gonçalo e Zanluchi (2011), a burocracia é o motivo principal para as organizações não impulsionarem projetos de

cooperação com universidades. A iniciativa privada não procura a academia pela “expectativa” de burocracia encontrada na instituição pública, uma imagem que foi firmada ao longo dos anos na condução de projetos de pesquisa aplicada. Outra razão indicada é o apontamento, por parte de algumas organizações privadas, de que esse tipo de interação não seja necessária para o desenvolvimento de pesquisas e consequente inovação. Para Maehler, Cassanego Junior e Schuch (2009) questões como o distanciamento, a burocracia, as diferenças culturais, o desinteresse do corpo acadêmico e da administração, aliadas ao baixo acesso à universidade, são ressaltadas pelos empresários como barreiras para o estabelecimento de parcerias com as instituições de ensino, pesquisa e extensão.

Santana e Porto (2009) corroboram com a visão de que a burocracia também é indicada como um dos motivos mais importantes vinculados à dificuldade de se desenvolver processos de transferência de tecnologia. Há, ainda, questões culturais e político-ideológicas que causam discordância quanto aos benefícios para os envolvidos no processo de cooperação no desenvolvimento entre empresas e universidades.

Fundamentações relacionadas ao produtivismo acadêmico, submissão da ciência ao mercado e desigualdade na apropriação social dos resultados de pesquisa complicam a aproximação da universidade com o setor produtivo (COSTA; PORTO; FELDHAUS, 2010; LOPES, 2013).

Esses foram alguns dos estudos que mostram a relevância das universidades como fomentadoras de inovação para o setor privado, porém, dentre os diversos tipos ou classificações de inovação no setor público, uma destacada por Cavalcante e Cunha (2017, p. 18) que mais se adequa ao propósito deste capítulo é a inovação organizacional e se refere à “criação de organizações ou alteração de processos decisórios ou de gestão, inclusive mediante laboratórios de inovação, voltados a processos de aprendizagem e experimentação”. Quais alterações dos processos decisórios ou de gestão

são necessárias para que se tenha uma gestão mais efetiva das universidades públicas que contemple a sua essência de conjugar ensino, pesquisa e extensão? Alguns estudos serão revisados com o propósito de fomentar esse debate.

Uma proposta feita por Marques (2011, p. 693) considerando “o papel docente na contemporaneidade” é o de “professor reflexivo”. Resgata a ideia de comunidades de aprendizagem que toma como gestão do conhecimento para enfatizar que é

...neste movimento de conhecimento ‘tácito’, experiencial e informal, para o conhecimento ‘explícito’ formalizado e teorizado, e vice-versa, amplificado para a comunidade de pessoas no interior de uma organização que reside o cerne do processo de criação e inovação (MARQUES, 2011, p.693).

Se gerar conhecimento é um dos propósitos das universidades por que não se compartilhar conhecimentos sobre gestão, a fim de torná-la mais eficiente? Para isso, não se deve limitar às iniciativas individuais, como ressalta Marques (2011), mas como uma questão que envolva as pessoas que dela participam, quer sejam gestores ou aqueles que integram uma equipe de trabalho.

Marques (2011, p. 697) aponta alguns fatores que podem ser causadores da baixa produção científica sobre o tema gestão de universidades, que pode se revelar como algo pouco importante. Dentre esses o despreparo dos coordenadores de curso que é o “responsável pela gestão do projeto pedagógico”, uma vez que a sua formação não contemplou o desenvolvimento de tais habilidades, e, por consequência, aponta a necessidade de se preparar para o exercício de tal função. Aliado ao despreparo, há um conjunto de outras atividades que o coordenador de curso realiza, além das atividades de ensino, pesquisa e extensão. A baixa gratificação salarial também é evidenciada como um fator de desestímulo, assim como a duração do período de dois anos de gestão que não permite um aprendizado efetivo.

Carvalho, Oliveira e Lima (2018), ao analisarem o processo de avaliação institucional de uma universidade pública brasileira, salientam que a avaliação pode se constituir como oportunidades de inovação. Dentre as contribuições da avaliação, destacam que se trata de “uma oportunidade singular para inserir a temática da qualidade educacional na pauta das discussões das instituições, avançando em aspectos significativos como planejamento, democratização e eficiência da gestão acadêmica, dentre outros”. (CARVALHO; OLIVEIRA; LIMA, 2018, p.224). Concluem o artigo destacando que a avaliação “força” a gestão da instituição a repensar o seu desenvolvimento considerando aspectos qualitativos e quantitativos.

A gestão universitária, pautada em ações eficazes e inovadoras, mostra sua importância no contexto atual de mudança. Silva (2009), ao fazer um estudo de caso sobre a Faculdade de Medicina de Marília (Famema), aponta para a introdução da gestão participativa de professores e alunos, que permitiu maior descentralização das decisões.

Apesar de problemas comumente encontrados em processos de mudança dentro de qualquer organização, como falha na comunicação, atestado por Silva (2009) em seu estudo, e resistência por parte dos funcionários - Sanchez e Sanchez (2011) estudaram tal fenômeno entre docentes de uma universidade paulista - a adaptação do modelo tradicional de gestão a novos padrões faz parte da modernização e da capacidade de diálogo com as práticas contemporâneas. As universidades, vistas ainda como a “principal fonte de identificação de talentos para estudos avançados, para a pesquisa e a inovação” (RISTOFFE, 2013, p. 521), podem e devem buscar formas alternativas de se organizar, evitando a acomodação e praticando a resiliência.

Grego et al. (2007) levantam uma série de questões sobre a teórica dicotomia entre natureza das universidades e a reforma na gestão, surgidas após o estudo de caso da UNESP, tentando criar

um paralelo entre a responsabilidade da universidade pública em ofertar uma educação de qualidade e atender aos anseios da sociedade quanto às questões de relevância e inclusão.

Não se deve esquecer que as universidades gozam de autonomia administrativa do Estado. Essa característica peculiar concedida a tais autarquias gera ao mesmo tempo certa independência e também uma grande responsabilidade na gestão interna. O conceito de auto-gestão, citado por Grego et al. (2007), que se refere a essa independência diretiva, deve ser exercido de forma que se consiga conciliar o papel democrático das universidades (SANTOS; NASCIMENTO; BUARQUE, 2013; GREGO et al., 2007), provendo participação e inclusão de seus clientes internos, funcionários e alunos, e a competência gestora técnica, atuando efetivamente junto aos seus clientes externos, sociedade em geral, na legitimação da atuação das universidades.

No debate entre gestão universitária centralizada no governo e descentralizada entre as universidades, Silveira e Bianchetti (2016) afirmam que o modelo brasileiro pode ser considerado híbrido: a Universidade do Brasil, que foi transformada em 1965 em Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) - apresenta maior ingerência do Estado se comparado às unidades ou faculdades da Universidade de São Paulo (USP). Como exemplo dessa influência federal na política universitária, Sanchez e Sanchez (2011) citam de modo específico a recente recomendação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES - para a criação de sistemas de credenciamento de docentes permanentes nos programas de pós-graduação. Essa medida pode restringir o estímulo à inserção de novos professores aos cursos *stricto sensu*.

Grego et al. (2007) e Silveira e Bianchetti (2016) fazem a cronologia da evolução e das reformas no modelo universitário brasileiro. Enquanto os primeiros focam no sistema de autoavaliação institucional em universidades públicas, com a criação do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras - PAIUB

- nos anos 1990, até o ano de 2000, quando o Conselho Estadual de Educação do Estado de São Paulo – CEESP - contrariando a tendência do Governo Federal de centralização da avaliação universitária, permitiu às universidades paulistas a elaboração de seus próprios sistemas de avaliação. Silveira e Bianchetti (2016) enumeram as leis que tentam transformar nosso modelo universitário em um modelo mais alinhado ao norte-americano, de maior participação de capital privado e foco na pesquisa como atividade empresarial, como a Lei de Inovação tecnológica nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004 - a regulamentação de parcerias entre as universidades federais e as fundações de direito privado via decreto n. 7.423, de 31 de dezembro de 2010, entre outras.

Em um estudo de caso a respeito de uma universidade regional de Caxias do Sul, Pannizon, Fachinelli e Dorion (2014) analisaram a implantação de um sistema integrado de informações em uma estrutura multicampi. Foram interligados todos os processos de planejamento, orçamento e avaliação da universidade, sanando assim antigos problemas de transparência. Amorim e Schimiguel (2012), ainda no campo de sistemas de informação, analisaram o uso do *Enterprise Resources Planning* - ERP - para o planejamento estratégico da UNICAMP, que permitiu que a mesma gerisse projetos de médio e longo prazo nas áreas de ensino, pesquisa, extensão, administração e qualidade de vida. Adicionalmente, Martínez e Silveira (2012), ao estudarem a Universidade da Região da Campanha (URCAMP), também no Rio Grande do Sul, mostraram como a lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996 incentivou a tomada de decisões inovadoras naquela universidade. Foi apontada a necessidade da medição e aprimoramento da tríade ensino, pesquisa e extensão.

A importância do debate sobre melhores práticas de gestão nas universidades brasileiras se dá de forma essencial nos dias de hoje; estes espaços que necessitam cada vez mais de diálogo com a sociedade e convencimento de seu papel central na formação da mesma. Evidencia-se que autores têm pesquisado sobre a reforma

universitária no Brasil (SANTOS; NASCIMENTO; BUARQUE, 2013), como uma forma de preocupação com a proximidade entre academia e sociedade para além dos muros das universidades. Reiteram o valor dessa interação, que garante a legitimidade democrática às mesmas. Dessa forma, pode-se verificar que a implantação de modelos de gestão mais eficientes e alinhados com os interesses da população em geral, garantindo maior *accountability* e transparência, deve ser algo a ser perseguido.

ALGUMAS CONCLUSÕES

Pode-se concluir que pouca atenção tem sido dada na literatura científica nacional à gestão de instituições de ensino superior, seja por inovações, ou pela discussão de sua qualidade. Percebe-se que a importância de se inovar no setor público tem sido destacada na literatura, porém se questiona se realmente o tipo de inovação esperada nesse setor seja a radical, pois muitas inovações incrementais podem facilitar a gestão nesse contexto.

Reforça-se a necessidade de se contemplar as especificidades do setor público e, mais ainda, das universidades públicas federais, ao se pensar em inovar nesse âmbito. A tecnologia assume atualmente um papel de fomentador de inovações no processo de gestão das universidades brasileiras, de modo que a formação continuada dos docentes que atuam como gestores seja necessária para a otimização dessas ferramentas em prol da gestão. Considera-se que no âmbito das universidades a gestão compartilhada e participativa, onde se incluam diferentes atores que integram essa realidade, seja a mais efetiva para que inovações bem-sucedidas ocorram.

Mesmo com as limitações da amplitude da revisão, pois em relação à inovação em universidades se centrou mais a atenção para a produção nacional, espera-se que este capítulo atue como um alerta para se repensar questões que impactam o funcionamento e a qualidade das instituições de ensino no país. A reflexão contínua

sobre que universidade se deseja ter e onde se precisa aprimorar e como introduzir inovações deve permear o debate na prática e na produção acadêmica.

REFERÊNCIAS

- AMORIM, J. A.; SCHIMIGUEL, J. Planejamento estratégico em universidades: inovação em administração pública através de novos modelos gerenciais baseados em sistemas de informação. *GUAL: Revista Gestão Universitária na América Latina*, v. 5, n. 2, p. 326–351, 2012.
- ARBIX, G.; CONSONI, F. Inovar para transformar a universidade brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 26, n. 77, 2011.
- ARBIX, G.; SALERNO, M. S.; AMARAL, G.; LINS, L. M. Avanços, equívocos e instabilidade das Políticas de Inovação no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 36., n. 3, p. 9-27, nov/2017.
- BALDONI, L. A. UNICAMP como ator principal na construção de um parque científico e tecnológico. *International Journal of Innovation*, São Paulo, v.2, n.2, p.118-127, jul/dez., 2014.
- BRAMWELL, A.; WOLFE, D. A. Universities and regional economic development: the entrepreneurial University of Waterloo. *Research Policy*, v. 37, n. 8, p. 1175-1187, 2008.
- BRANDÃO, S.M. *Indutores e barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro: análise da percepção de dirigentes*. Dissertação (Mestrado em Administração). UnB, Brasília, 2012.
- BRASIL. *Decreto no. 9203 de 22 de novembro de 2017*. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, 2017.
- _____. *Lei nº 10.973 de 2 de dezembro de 2004*. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no

ambiente produtivo e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm>.

_____. *Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016*. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e altera a Lei no 10.973, de 2 de dezembro de 2004 e outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13243.htm>

_____. Política de Propriedade Intelectual das Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação do Brasil. *Relatório Formict 2016*, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Brasília, 2017.

CABRAL NETO, A.; CASTRO, A. M. D. A. Gestão Educacional na América Latina: delineamentos e desafios para os sistemas de ensino. In: EYNG, A. M.; GISI, M. L. (org.). *Política e gestão da educação superior: desafios e perspectivas*. Ijuí: Unijui, 2007, p.15-47.

CARVALHO, H.A.; OLIVEIRA, O.S.; LIMA, I.A. Avaliação institucional em uma universidade pública brasileira multicampi: processos e desafios na qualificação da gestão. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas: Sorocaba,SP, v.23, n.1, p. 217-243, mar., 2018.

CAVALCANTE, P.; CUNHA, B.Q. É preciso inovar no governo, mas por quê? In: CAVALCANTE, P; CAMÕES, M.; CUNHA, B.; SEVERO, W. *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasília, D.F.: Enap: Ipea, 2017, p.15-33.

CHIARINI, T.; RAPINI, M. S. Dificuldades na interação universidade-empresa: O caso de Minas Gerais. In: SEMINÁRIO SOBRE ECONOMIA MINEIRA, 15., 2012, Diamantina. *Anais...* Diamantina: Cedeplar/UFMG, 2012.

- CLOSS, L.; FERREIRA, G. Transferência de Tecnologia Universidade-Empresa: uma revisão das publicações científicas brasileiras no período 2005-2009. In: ENCONTRO DA ANPAD – ENANPAD, 34. 2010, São Paulo. *Anais ...* São Paulo: Anpad, 2010.
- COSTA, P. R.; PORTO, G. S.; FELDHAUS, D. Gestão da Cooperação Empresa-Universidade: o caso de uma multinacional brasileira. *RAC: Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v. 14, n. 1, art. 6, jan./fev., 2010.
- DE NEGRI, J. A.; KUBOTA, L. C. *Políticas de incentivo à inovação tecnológica*. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2008.
- DJELLAL, F.; GALLOUJ, F.; MILES, I. Two decades of research on innovation in services: Which place for public services? *Structural Change and Economic Dynamics*, v. 27, p. 98-117, 2013.
- DROMI, R. *Derecho Administrativo*. 6. ed. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1997. p. 724.
- EYNG, A.M.; GISI, M.L. Apresentação. In: _____ (orgs.). *Políticas e gestão da educação superior: desafios e perspectivas*. Ijuí: Ed. Unijui, 2007. p.9-14.
- ETZKOWITZ, H. Academic-industry relations: a sociological paradigm for economic development. In: LEYDERSDORFF, L.; VAN DEN BESSLAAR, P. *Evolutionary economics and chaos theory: new directions in technology studies*. London: Printer Publishers, 1994. p.139-151.
- ETZKOWITZ, H.; LEYDESDORFF, L. *Universities and the global knowledge economy: A triple helix of University– Industry– Government Relations*. Cassell Academic, London, 1997.
- ETZKOWITZ, H.; ZHOU, C. Hélice Triplíce: inovação e empreendedorismo universidade-indústria-governo. *Estudos Avançados*, vol. 31, n.90, 2017.

- ETZKOWITZ, H.; WEBSTER, A.; GEBHARDT, C.; TERRA, B. The future of the university and the university of the future: evolution of ivory tower to entrepreneurial paradigm. *Research Policy*, New York, v. 29, n. 2, p. 109-123, 2000.
- ETZKOWITZ, H. Innovation in innovation: the triple helix of university-industry government relations. *Social Science Information*, v. 42, n. 3, p. 293-337, 2003.
- FALQUETO, J. M. Z.; FARIAS, J. S. A trajetória e a funcionalidade da universidade pública brasileira. *GUAL: Revista Gestão Universitária na América Latina*, v. 6, p. 22-41, 2013.
- FARAH, M. F. S. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. In: JACOBI, Pedro R.; PINHO, José A. G. *Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.
- FARIAS, R. *et al.* Estratégias de financiamento à inovação em empresas de base tecnológica: considerações a partir de um caso da incubadora da universidade estadual de Londrina. *International Journal of Innovation*, São Paulo, v.2, n.2, p.118-127, jul/dez 2014.
- FERREIRA, A.; LEOPOLDI, M. A. contribuição da universidade pública para a inovação e o desenvolvimento regional: a percepção de gestores e pesquisadores. *GUAL: Revista Gestão Universitária na América Latina, Florianópolis*, v. 6, n. 1, p. 60-82, jan. 2013.
- FREITAS, R.K.V.; DACORSO, A.L.R. Inovação aberta na gestão pública: análise do plano de ação brasileiro para a Open Government Partnership. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro. v.48, n.4, p.869-888, jul./ago. 2014.
- GARRIDO FALLA, F. *Tratado de derecho administrativo*. 10ª ed, Madrid: Tecnos, v.2, p.300-301, 1992.
- GONÇALO, C. R; ZANLUCHI, J. Relacionamento entre Empresa e Universidade: uma análise de cooperação em

- um setor intensivo em conhecimento. *BASE: Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos*, São Leopoldo, RS, julho/setembro. 2011.
- GREGO, S. M. D. *et al.* A Construção do Processo Democrático de Auto-Avaliação Institucional na Unesp. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas: Sorocaba, SP, v. 12, n. 2, p. 257–289, 2007.
- HARTLEY, J. Innovation in governance and public services: past and present. *Public Money and Management*, v. 25, n. 1, p. 27-34, 2005.
- HOOD, C. A public management for all seasons? *Public Administration*, v. 69, n.1, p.3–19, 1991.
- HOWELLS, J. Services and innovation and service innovation: New theoretical directions. In: F. Gallouj; F. Djelall (ed.). *Handbook of innovation and services: a multi-disciplinary perspective*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2010. p. 68–83,
- IACONO, A.; ALMEIDA, C. A. S.; NAGANO, M. S. Interação e cooperação de empresas incubadas de base tecnológica: uma análise diante do novo paradigma de inovação. *Revista de Administração Pública*, v. 45, n. 5, p. 1485-1516, 2011.
- IPIRANGA, A.; FREITAS, A.; PAIVA, T. O empreendedorismo acadêmico no contexto da interação universidade–empresa–governo. *Cadernos EBAPE*, v. 8, n. 4, Rio de Janeiro, Dez. 2010.
- IPIRANGA, A. S. R.; ALMEIDA, P. C. H. O Tipo de Pesquisa e a Cooperação Universidade, Empresa e Governo: uma análise na rede nordeste de biotecnologia. *O&S: Organizações e sociedade*, Salvador, v.19 n.60, Janeiro/Março, 2012.
- JUSTEN FILHO, M. *Curso de direito administrativo*. 10.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p.715.
- KATTEL, R. *et al.* Can we measure public sector innovation? A literature review. *Lipse Working Papers*, Roterdã, n. 2., p. 1- 45, 2014.

KLERING, L.; ANDRADE, J. Inovação na gestão pública: compreensão do conceito a partir da teoria e da prática. In: JACOBI, Pedro; PINHO, José Antonio (org.). *Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

KOCH, P.; HAUKNES, J. Innovation in the public sector: on innovation in the public sector. *Publin Report*, n. D20, Oslo: Nifu Step, 2005.

KUHLMANN, S. Lógicas e evolução de políticas de pesquisa e inovação no contexto da avaliação. In: *Avaliação de políticas de ciência, tecnologia e inovação: diálogo entre experiências internacionais e brasileiras*. Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2008. p. 45-73.

LAZZERETTI, L.; TAVOLETTI, E. Higher education excellence and local economic development: the case of the entrepreneurial university of Twente. *European Planning Studies*, v. 13, n. 3, p. 475-493, 2005.

LEYDESDORFF, L.; ETZKOWITZ, H. Emergence of a Triple Helix of University Industry-Government Relations. *Science and Public Policym*, n. 23, p. 279-86, 1996.

LIMA, D.H.; VARGAS, E.R. Estudos internacionais sobre inovação no setor público: como a teoria da inovação em serviços pode contribuir? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro v.46, n. 2, p.385-401, mar./abr. 2012.

LOPES, J. A. *Interação Universidade Empresa: O Caso da Universidade Federal de Santa Maria*. 2013. Dissertação (Mestrado em Administração). Programa de Pós-graduação em Administração, UFMS, 2013.

LYNN, L. Innovation and the public interest: insights from the private sector. In: ALTSHULER, A. A.; BEHN, R. D. (ed.). *Innovation in American government: challenges, opportunities and dilemmas*. Washington: Brookings Institution, 1997.

MAEHLER, A. E.; CASSANEGO JUNIOR, P. V.; SCHUCH, V. F. A universidade e o desenvolvimento de empresas de base tecnológica. *BASE: Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos*, São Leopoldo, RS, janeiro/abril, 2009.

MARCOVITCH, J. A cooperação da universidade moderna com o setor empresarial. *Revista de Administração*, São Paulo, v. 34, n. 4, p. 13-17, 1999.

MARQUES, W. Ensino, pesquisa e gestão acadêmica na universidade. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas: Sorocaba, SP, v.16, n.3, p.685-701, 2011.

MARTÍNEZ, M. S. V. DE; SILVEIRA, M. V. Marcos regulatórios na educação superior : a gestão da universidade da região da campanha: URCAMP frente às exigências legais. *GUAL: Revista Gestão Universitária na América Latina*, v. 5, n. 1, p. 172-183, 2012.

MATIAS-PEREIRA, J.; KRUGLIANSKAS, I. Gestão de Inovação Tecnológica como Ferramenta de Apoio às Políticas Industrial e Tecnológica do Brasil. *RAE: Revista de Administração de Empresas*, São Paulo: FGV, v. 4, n. 2, jul./Dez, 2005.

MINGHELLI, M. A nova estrutura normativa de ciência, tecnologia e inovação no Brasil. *Encontros Bibli: revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação*, v.23, n. esp., p.143-151, 2018.

MOHR, L. B. Determinantes of innovation in organization. *The American Political Science Review*, v.63, n.1, p.111-126, 1969.

MOK, K. H. Fostering entrepreneurship: changing role of government and higher education governance in Hong Kong. *Research Policy*, v. 34, p. 537-554, 2005.

MOORE, M. H.; SPARROW, M.; SPELMAN, W. Innovation in policing: from production line to jobs shops. In: ALTCHULER, A.; BEHN, R. (ed.). *Innovation in American government*. Washington: Brookings Institution, 1997.

MOREIRA NETO, D. F. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 524.

MORIN, E. Por uma reforma do pensamento. In: PENA-VEJA, A.; NASCIMENTO, E.P. (org.). *O pensar complexo: Edgard Morin e a crise da complexidade*. Rio de Janeiro: Garamond, 1999, p.21-34.

MULGAN, G.; ALBURY, D. *Innovations in the public sector*. Londres: Cabinet Office, 2003.

NEWMAN, J.; RAINE, J.; SKELCHER, C. Developments: transforming local government: innovation and modernization. *Public Money and Management*, v. 21, n. 2, p. 61-68, 2001.

NOVELI, M. SEGATTO, A. Processo de cooperação universidade-empresa para a inovação tecnológica em um parque tecnológico: evidências empíricas e proposição de um modelo conceitual. *Revista de Administração e Inovação*. São Paulo, v. 9, n. 1, p. 81-105, jan./mar. 2012.

OCDE. Organization for Economic Cooperation and Development. *Manual de Oslo: diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação*. 3. ed. Rio de Janeiro: Finep, 2005.

_____. *Fostering Innovation in the Public Sector*. Paris: OECD Publishing, 2017.

OLIVEIRA, L.F.; SANTOS JR., C.D. Inovações no setor público: uma abordagem teórica sobre os impactos de sua adoção. In: CAVALCANTE, P. et al. (org.). *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasília: Enap: Ipea, 2017.

OSBORNE, S. P. BROWN, L. Innovation, public policy and public services delivery in UK: the word that would be king? *Public Administration*, v.89, n.4, p.1335-1350, 2011.

_____. *Managing change and innovation in public service organizations*. New York: Routledge, 2005.

- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Plume, 1993.
- PANNIZON, M.; FACHINELLI, A. C.; DORION, E. C. H. A inteligência distribuída como plataforma para o planejamento em universidade multicampi: estudo de caso sobre inovação. *GUAL: Revista Gestão Universitária na América Latina*, v. 7, n. 1, p. 169–190, 2014.
- POLETTO, C.A.; ARAÚJO, M.A.D.; MATA, W. Gestão compartilhada de P&D: o caso da Petrobras e a UFRN. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.45, n.4, p.1095-1117, jul./ago. 2011.
- RISTOFF, D. Os desafios da educação superior na ibero-américa : inovação , inclusão e qualidade. *Avaliação Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas: Sorocaba,SP, v. 18, n. 3, p. 519–545, 2013.
- ROMIJN, H.; ALBALADEJO, M. *Determinants of innovation capability in small electronics and software firms in Southern England*. *Research Policy*, v.31,n.1, pp. 1053-1067, 2002.
- SANCHEZ, O. P.; SANCHEZ, L. H. A. O desafio da avaliação de equipes de alta capacitação e autonomia : o caso do credenciamento de docentes na pós-graduação. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas: Sorocaba,SP, v. 16, n. 1, p. 123–147, 2011.
- SANTANA, E. E. P.; PORTO, G. S. E. Agora, o que Fazer com Essa Tecnologia? Um Estudo Multicaso sobre as Possibilidades de Transferência de Tecnologia na USP-RP. *RAC: Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v. 13, n. 3, art. 4, Jul./Ago. 2009.
- SANTOS, F. S.; NASCIMENTO, E. P.; BUARQUE, C. Mudanças necessárias na universidade brasileira: autonomia, forma de governo e internacionalização. *Educação em Revista*, v. 29, n. 1, p. 39–61, 2013.

SBRAGIA, R., ANDREASSI, T.; CAMPANÁRIO, M. A.; STAL, E. *Inovação: como vencer este desafio empresarial*. São Paulo: Clio Editora, 2006.

SCHUMPETER, J. A. *Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e ciclo econômico*. Tradução: Maria Sílvia Possas. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

SILVA, R. H. A. DA. Avaliação do processo de gestão na implantação de processos inovadores na Faculdade de Medicina de Marília: aspectos da resiliência docente e discente. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas: Sorocaba, SP v. 14, n. 2, p. 471–485, 2009.

SILVEIRA, S. Z. da; BIANCHETTI, L. Universidade moderna: dos interesses do Estado-nação às conveniências do mercado. *Revista Brasileira de Educação*, v. 21, n. 64, p. 79–99, 2016.

SOUTARIS, V. Firm-specific competencies determining technological innovation: a survey in Greece. *R&D Management*, v.32, n.1, p. 61-77, Jan, 2002.

SOUSA, D.C.; GONÇALVES, R.F.; ALMEIDA, M.; SACOMANO, J.B. Parques tecnológicos e incubadoras: uma análise do processo de pré-incubação de empresas de base tecnológica. *Interciência*, v.42, n.5, p.313-319. mai/2017.

SORENSEN, E.; TORFING, J. Introduction: collaborative innovation in the public sector. *Innovation Journal*, v.17, n.1, p.1-14, 2012.

SPINK, Peter. A inovação na perspectiva dos inovadores. In: JACOBI, Pedro; PINHO, José Antonio G. de (org.). *Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 107-132.

STAL, E.; FUJINO, A. As relações universidade-empresa no Brasil sob a ótica da Lei de Inovação. *Revista de Administração e Inovação*, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 5-19, 2005.

TORNATZKY, L.G.; WAUGAMAN, P.G.; GRAY, D.O. *Innovation U: New university roles in a knowledge economy*. Research Triangle Park, N.C: Southern Technology Council, 2002.

WALLSTEN, S. J. The effects of government industry R&D programs on private R&D: the case of the Small Business Innovation Research Program. *Rand Journal of Economics*, v.31, n.1, p. 82-100, 2000.

WILSON, J. Q. *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*. Nova Iorque: Basic Books, 1989.

WINDRUM, P. Innovation and entrepreneurship in public services. In: WINDRUM, P.; KOCH, P. (ed.). *Innovation in public sector services: Entrepreneurship, creativity and management*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2008. p. 3-251.

A UNIVERSIDADE E A GESTÃO DO PATRIMÔNIO MEMORIALÍSTICO

Andréa Cristina de Barros Queiroz

A MEMÓRIA E OS LUGARES DE MEMÓRIA

A memória é sempre uma construção feita no presente, a partir de vivências e experiências ocorridas num passado sobre o qual se deseja lembrar ou esquecer. Individual ou coletivamente. Enquanto construção, a memória está também sujeita às questões da subjetividade, seletividade e, sobretudo, às instâncias de poder. Mesmo que (re)constituída a partir de indivíduos, a memória sempre nos remete a uma dimensão coletiva e social – e, por extensão – institucional.

A memória também tem a função de produção ou percepção de sentimentos de pertencimento a passados comuns, o que, por sua vez, constitui-se em um aspecto imprescindível ao estabelecimento de identidades calcadas em experiências compartilhadas, não somente no campo histórico ou material, como também e, sobretudo, no campo simbólico (HALBWACHS, 2006).

A memória é seletiva, como afirmou Michael Pollak (1992, p.204). Nem tudo fica registrado. A memória também sofre flutuações em função do momento em que ela é articulada, em que está sendo expressa. Assim, a memória é um elemento constituinte do sentimento de identidade, tanto individual como coletiva, na medida em que ela é também um fator extremamente importante do sentimento de continuidade e de coerência de uma pessoa ou de um grupo em sua reconstrução de si. Quando assimilamos a identidade social à imagem de si, para si e para os outros, há um elemento dessas definições que necessariamente escapa ao indivíduo e, por extensão, ao grupo, e este elemento é o Outro. Portanto,

“ninguém pode construir uma autoimagem isenta de mudança, de negociação, de transformação em função dos outros. A construção da identidade é um fenômeno que se produz em referência aos outros, em referência aos critérios de aceitabilidade, de admissibilidade, de credibilidade, e que se faz por meio da negociação direta com outros” (POLLAK, 1992, p.205).

Ressaltamos também que memória e identidade são conceitos intrinsecamente ligados, constituindo-se, mutuamente, num processo no qual a primeira dá substrato à segunda. Através de uma constante seletividade de elementos, a memória busca a legitimação do que deve prevalecer na lembrança e por isso também é objeto de constante disputa de poderes. Isso também vale para a memória institucional. Se é verdade que uma instituição é constituída por uma complexa rede de relações estabelecidas, não somente nos papéis e registros oficiais, mas e sobretudo através das práticas habituais, fundamentadas em valores e normas adotadas pelos sujeitos que as constituem e nela atuam, é também sabido que a identidade compartilhada é um poderoso fator de coesão de grupos (BOURDIEU, 2001, p.37).

Segundo Pollak (1992), a memória está relacionada a três critérios constitutivos que geram uma representação de identidade social, são eles: acontecimentos, personagens e lugares. Nas instituições, o discurso oficial produz determinados significados relacionados à construção identitária da instituição, refletindo na sua representação de si, para si e para os outros. Por meio da análise destes discursos oficiais institucionais podemos perceber a atuação dos grupos implicados neste processo de construção identitária, onde percebemos a ação dos três critérios elencados por Pollak, bem como podemos observar a relação destes sujeitos com os diversos tipos de memórias que se perpetuam ou se apagam. Enfim, a apropriação deste discurso extrapola a noção de textos, documentos e falas. Refere-se também à relação que os sujeitos estabelecem com o meio social e ao processo histórico em curso.

Michael Pollak (1989) ressaltou os processos de dominação e submissão das diferentes versões e memórias, apontando para a abordagem do que se apresenta como memória oficial, dominante e sempre lembrada; e memórias subterrâneas, muitas vezes esquecida, marcadas pelo “silenciamento”, pelo não dito, e pelo ressentimento.

Dialogando com esta questão podemos compreender a análise de Andreas Huyssen (2005) sobre a dimensão conflitiva da memória que provoca um dinamismo e uma mutabilidade das versões e dos próprios conflitos que constituem a narrativa memorialística, mostrando que a relação entre o que é lembrado e o que é esquecido sofre mutações de acordo com a conjuntura e com as possibilidades e necessidades políticas de uma época. Enfim, a memória é sempre uma construção feita no presente e sofre interferência desse presente do que será lembrado e esquecido.

Nesta dinâmica do que é lembrado e do que é esquecido que se inserem também as comemorações, importante artifício do presente para ressaltar a identidade e a memória de indivíduos, grupos sociais e instituições. Paul Ricouer (1996) distingue as lembranças das comemorações. Para o filósofo, a lembrança parte de um processo de elaboração individual e a comemoração é um trabalho de construção de uma memória coletiva. Dessa forma, a mediação entre a memória individual e coletiva passaria, então, pelo viés de uma identidade narrativa, inscrita no tempo e na ação.

Segundo Helenice Silva (2002, p.432), as comemorações buscam, nessa lembrança de acontecimentos passados, significações diversas para uso do presente. Comemorar significa, então, reviver de forma coletiva a memória de um acontecimento considerado como ato fundador, a sacralização dos grandes valores e ideais de uma comunidade constituindo-se no objetivo principal.

Para Pierre Nora (1993, p.13), o apelo que as sociedades fazem de preservação de suas memórias parte da necessidade de reconstituição de si mesma, encarada como algo formado do passado para o presente, por isso, preservar vestígios, trilhas, fósseis tornam-se

importantes. Segundo o autor, “os lugares de memória nascem e vivem do sentimento que não há memória espontânea, que é preciso criar arquivos, organizar celebrações, manter aniversários, pronunciar elogios fúnebres, notariar atas, porque estas operações não são naturais”. Dessa forma, é um desejo do presente em preservar o passado, é uma “vontade de memória” que promove a existência de lugares de memória.

Nora (1993) também analisou a noção de “memória-patrimônio” em que não bastaria se contentar em entender o alargamento da noção e a sua dilatação problemática a todos os objetos testemunhos do passado nacional, mas, muito mais profundamente, a transformação em bem comum e em herança coletiva das implicações da memória mesma. Um crítico da “era das comemorações”, Nora salientou que o ato de comemorar acabou se tornando mais importante do que aquilo que se comemorava. Dialogando com esta abordagem, Andreas Huyssen (2000) fez crítica ao “boom da memória” praticado ao longo do século XX e início do XXI, como as sociedades contemporâneas ficaram seduzidas pela memória, onde descartaram seu “horizonte de expectativas” por se desvincularem do “espaço de experiência” (KOSELLECK, 2006) e se voltaram pra uma musealização do passado, sacralizando-o.

Hartog (2013) destacou a importância de se compreender um passado oculto, esquecido ou simplesmente falsificado, vinculado ao um presente incômodo, que se tornou tão ansioso com a memória. Assim, não esquecer foi apresentado como um dever pessoal dirigido a cada um de nós. Um passado imprevisível significaria novas questões a colocar ao passado e, se possível haveria novas respostas, considerando-o um campo de potencialidades.

Também não podemos nos esquecer das relações que se estabelecem entre a memória e as questões que envolvem os lugares, o tempo e os poderes. As memórias, individual e coletiva, sempre se fazem em algum lugar, que lhes imprime uma referência. Os lugares constituem-se representações importantes na memória de

indivíduos e sociedades. Assim como, as mudanças empreendidas nestes locais sempre acarretam mudanças na percepção da realidade e das vidas, que se inscrevem nesses lugares.

Michel de Certeau (2002, p.77) salientou que os lugares permitem e interditam as produções da história, tornando possíveis certas pesquisas em função de conjunturas e problemáticas comuns e, por outro lado, impossibilitando outras. Por sua vez, os grupos, classes e indivíduos também estão em constante disputa pelo poder. As relações entre poderes, muitas vezes, definem o que será lembrado e o que deverá ser esquecido. Seja como for, é no âmbito da noção de poderes que se define o que ficará registrado em livros e programas escolares, tornando “memória histórica” ou a “história oficial”.

Para a professora da Faculdade de Educação da UFRJ, Libânia Xavier (2007, p.105), – que desde o ano 2000 atua como pesquisadora em um dos lugares de memória da UFRJ, o Programa de Estudos e Documentação, Educação e Sociedade (PROEDES-FE/UFRJ) que dentre vários Fundos que compõem o seu acervo está a documentação referente à antiga Faculdade Nacional de Filosofia (FNFI) – o termo lugares de memória refere-se ao conjunto de iniciativas de registro dos dados coletados em atividades de pesquisa e/ou no recolhimento de materiais didáticos, documentos, móveis, utensílios e equipamentos que, percebidos em sua dimensão histórica, são inventariados em conjuntos coerentes, sendo em seguida socializados para a consulta ao público interessado. Dessa forma, tais documentos e objetos tornam-se depositários da história da instituição, passando a compor o seu patrimônio histórico-cultural.

Portanto, os lugares de memória são por excelência lugares privilegiados para se divulgar todo o patrimônio material, bem como o imaterial da Universidade. Este conjunto patrimonial: espaços, acervos, sujeitos, produção e disseminação do conhecimento com a sociedade promovem na Universidade uma identidade institucional, mantendo um sentimento de pertencimento ao grupo, a comunidade acadêmica; ainda que muitas de suas unidades e seus

acervos estejam dispersos e fragmentadas em diferentes campi, a dimensão coletiva de pertencer à Universidade Federal do Rio de Janeiro tende a manter a ideia de coesão destas identidades compartilhadas.

A TRAJETÓRIA DA UFRJ

A primeira Universidade Pública do país tem a sua trajetória relacionada à criação, no Rio de Janeiro, em 1810, da Academia Real Militar¹ a qual deu origem a Escola Politécnica; à Faculdade de Medicina, de 1832², a partir dos cursos médicos existentes no Hospital Real Militar; e à Faculdade de Direito³, em 1891. Assim, foram esses três cursos superiores que deram origem, em 1920, à Universidade do Rio de Janeiro (URJ), criada pelo Decreto 14.343, de 7 de setembro de 1920, durante o governo de Epitácio Pessoa (1912-1922), sendo o seu primeiro Reitor o professor, médico e filólogo Benjamin Franklin Ramiz Galvão.⁴

Todavia, a URJ só se apresentava como Universidade apenas na denominação, já que na prática as suas escolas encontravam-se dispersas espacialmente e funcionavam independentemente, não estabelecendo sequer relações orgânicas. Não existia um sentimento de pertencimento nem de unidade. Esta fragmentação se perdurou

1 Em 1792, o vice-rei D. Luiz de Castro assinou os estatutos aprovando a criação da Real Academia de Artilharia, Fortificação e Desenho que antecedeu a Academia Real Militar, a qual descende, em linha direta, a famosa Escola Polytechnica do Rio de Janeiro, posteriormente chamada de Escola Nacional de Engenharia, alterada em seguida para Escola de Engenharia da UFRJ e, retornando o nome para Escola Politécnica da UFRJ.

2 Em 1808, com a vinda da Corte para o Brasil e diante das condições de insalubridade no Rio de Janeiro, que passara ser a capital do Império Português, o príncipe regente D. João, criou os primeiros cursos de medicina, com o decreto de 05/11/1808. Lembramos que estes cursos deram origem à Academia Médico Cirúrgica, e esta, a partir de 1832, passou a constituir a primeira Faculdade de Medicina.

3 Em 1882, foi criada a Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais e, em 1891, a Faculdade Livre de Direito da Capital Federal. Estas duas instituições eram de caráter privado. Foi a fusão destas duas instituições que originaram a Faculdade de Direito da futura Universidade do Rio de Janeiro.

4 A Universidade do Paraná, sediada em Curitiba, foi a primeira Universidade privada criada no Brasil, em 1912.

como um grande paradigma ao longo da trajetória da instituição entre as suas unidades que permaneciam dispersas e entre os sujeitos que a compunham, ou seja, não havia uma representação de comunidade acadêmica.

Em 5 de julho de 1937, a URJ foi transformada em Universidade do Brasil (UB) pela Lei 452, com a incorporação de diversas instituições já existentes, anteriores à própria URJ. Então, mais uma vez ressaltava-se a fragmentação, a Universidade era uma reunião de partes, com isso, como estabelecer um sentimento de pertencimento à Universidade, se muitos lugares já existiam anteriores a própria instituição? A UB, dessa forma, passaria a contar com quinze Faculdades e Escolas, um Museu e quinze Institutos. Era o início do Estado Novo (1937-1945) de Getúlio Vargas, em que a política governamental autoritária e centralizadora esteve presente na constituição das disposições gerais da Universidade, como a ausência de autonomia desta em relação ao Governo Federal. E neste sentido por meio de um viés autoritário tentava-se manter o sentimento de pertencimento à instituição e coesão do grupo.

A Professora Emérita da Faculdade de Educação da UFRJ, Maria de Lourdes Fávero (2000, p.53) analisou o controle do Estado Autoritário no pós-1937 sobre as instituições universitárias, evidenciado pelo artigo 27 da Lei 452/37, no qual tanto o Reitor como os diretores dos estabelecimentos de ensino seriam escolhidos dentre os respectivos catedráticos, pelo Presidente da República, e nomeados em comissão, até que fosse decretado o Estatuto da Universidade. Todavia, ficou proibida, aos professores e aos alunos da Universidade, qualquer atitude de caráter político-partidário ou comparecer às atividades universitárias com uniforme ou emblema de partidos políticos. Seja como for, a Universidade do Brasil viveu sob o controle explícito dos poderes instituídos, caracterizado pela organização monolítica do Estado, sem qualquer autonomia. Segundo Fávero (2000, p.53), houve uma exacerbada centralização de todos os serviços de educação,

decorrendo daí a concepção de que o processo educativo poderia ser objeto de estrito controle legal.

A partir dessa Lei, a UB deveria configurar-se como referência a todas as Universidades do país, que existissem ou que viessem a ser criadas, congregando a elite intelectual que se incumbiria da direção da nação, “resolver-lhe os problemas, preservar-lhe a saúde, facilitar-lhe o desdobramento e a circulação de riquezas, fortalecer a mentalidade do povo, engrandecer sua civilização” (SCHWARTZMAN; BOMENY; COSTA. 2000, p.221).

Enfim, a UB representaria a vitrine de um projeto de educação pensado pelo Estado Autoritário Vargas e divulgado para o restante do país. Podemos observar a intenção deste projeto no Ato Solene e no discurso de inauguração da Cidade Universitária proferido pelo Presidente Getúlio Vargas, em 1953:

Nesse recanto tranquilo da Guanabara destinado a abrigar os labores da inteligência e do saber, vemos hoje concretizar-se, na inauguração do primeiro edifício da futura Cidade Universitária, um anseio da cultura nacional a que procurei dar realidade. [...] Meu governo tomou as providências iniciais para levantar aqui o mais importante centro educacional do país. [...] Obra de grande vulto e longo alcance, muitos descreveram de suas possibilidades. [...] Era preciso promover condições materiais para que mestres e estudantes viessem encontrar, no convívio de todos os dias, a verdadeira atmosfera da vida universitária (Fonte: Jornal Diário de Notícias, de 02/10/1953).

A partir de 1965, no contexto da ditadura civil-militar (1964-1985), a UB passou a designar-se Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), passando pela chamada modernização conservadora em tempos de regime autoritário. Fávero (2007, p.37) salientou que a padronização do nome das instituições universitárias federais ocorreu em virtude do contexto autoritário em que o país vivia. Ratificando a sua observação com análise da Lei 4.759, sancio-

nada em 20 de agosto de 1965, a qual dispôs no artigo 1º que “as Universidades e Escolas Técnicas Federais da União, vinculadas ao Ministério de Educação e Cultura, sediadas nas capitais dos Estados, serão qualificadas de federais e terão a denominação do respectivo Estado”. Portanto, esta conformação pela reunião de escolas pré-existentes, dispersas, bem como a intenção totalizadora e elitista marcaram profundamente a origem e trajetória da UFRJ.

Como destacou Fávero (2000, p.109), a construção e crescimento dessa Universidade, de 1920 a 1965, não se deu de modo uníssono e unilateral. Malgrado os problemas materiais e humanos, ela foi e continua sendo um espaço que tem contribuído para a produção e a socialização do conhecimento no país. E mais, estudar a história da Universidade do Brasil, procurando conhecer como se processou a sua construção e as mudanças ocorridas durante as trajetórias, significa revisitar não apenas a sua própria história, mas também a do pensamento liberal e autoritário, cujo imbricamento marca fundo a história das instituições universitárias no Brasil, como parte de uma realidade concreta e permeada de contradições.

O projeto autoritário do Estado para a educação superior pode ser evidenciado na Reforma Universitária de 1968. No Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da UFRJ de 2011, há uma reflexão sobre os impactos para a Universidade. Segundo o documento, a Reforma Universitária da ditadura civil-militar, embora inspirada em modelos anteriores que apontavam para maior integração, contribuiu para consolidar a fragmentação, introduzindo-lhe novas modalidades, ao promover:

- a) a pesquisa e a pós-graduação, em detrimento da graduação;
- b) as engenharias e ciências biológicas em detrimento das ciências sociais e humanas, letras e artes;
- c) um sistema de créditos truncado, que nunca realizou plenamente o projeto de integração dos institutos básicos e escolas profissionais, ao mesmo tempo em que desmontava as estruturas anteriores (algumas das quais contribuía, de certo modo, para reunir

estudantes em turmas); d) uma departamentalização *à outrance* que favoreceu, muitas vezes, a desagregação das velhas escolas profissionais, não raro para constituir, em substituição às velhas cátedras, “feudos” de novo tipo. (UFRJ, 2011, p.18-22).

De acordo com este mesmo PDI (2011), o processo de fragmentação recebeu também a contribuição do projeto de transferência das unidades que estavam dispersas em diferentes bairros da cidade do Rio de Janeiro para a Ilha do Fundão na Cidade Universitária, cuja concepção, “politicamente autoritária e urbanisticamente fiel aos cânones de um modernismo acrítico, projetou: o isolamento urbano da universidade, situando-a, metafórica e materialmente, numa ilha; uma Cidade Universitária que isolava entre si as várias unidades dentro da ilha. A consequência foi um conjunto de unidades isoladas da cidade numa ilha e, ao mesmo tempo, isoladas umas das outras dentro da ilha. A fragmentação acadêmica e físico-territorial se consolidou com a interrupção das obras para a transferência de unidades para a Cidade Universitária”. A exemplo das obras do Hospital Universitário, que demorou quase duas décadas para a sua conclusão.

Lembramos que as obras na Cidade Universitária começaram no Governo de Getúlio Vargas e foi inaugurada em 1953 com o prédio modernista do Instituto de Puericultura e Pediatria Martagão Gesteira (IPPMG), projeto do Arquiteto Jorge Moreira Machado e com o paisagismo de Burle Max, que ganhou a Bienal de Arquitetura de São Paulo daquele ano. Após o suicídio de Vargas, em 1954, com as restrições orçamentárias advindas das sucessivas crises econômicas, bem como a mudança da capital do Rio de Janeiro para Brasília, em 1960, e o deslocamento progressivo do eixo de decisões políticas para a *Novacap*, as obras da Cidade Universitária foram sucessivamente interrompidas. E apenas foram retomadas durante o período da ditadura civil-militar, com a maioria das pretensões iniciais deixadas de lado. Assim, a sua nova entrega simbólica à

sociedade foi realizada pelo Presidente Militar Emílio Garrastazu Médici (1969-1974) durante as comemorações do Sesquicentenário da Independência em 7 de setembro de 1972 e aniversário de 52 anos da Universidade. Os usos e apropriações das datas nacionais oficiais sempre tiveram íntima ligação com a história da UFRJ desde a sua criação, vinculando a sua memória à memória nacional.

Enfim, a trajetória da UFRJ e a construção de sua memória estão atreladas a três regimes de historicidade autoritários, a criação da URJ por Decreto-Lei em 1920, a organização da UB pelo Estado Novo e por fim a modernização conservadora da UFRJ durante a ditadura civil-militar, os quais estão marcados em sua identidade não apenas pela mudança de seu nome social, mas também nas políticas adotadas para o acesso à Universidade pelos discentes e de seu corpo docente. Algo que mesmo após a redemocratização no final dos anos 1980 não conseguiu dar conta de anos de um projeto de elite e para elite consolidado dentro da instituição.

Apenas na primeira década do século XXI, com os novos programas sociais de incentivo às populações mais pobres de acessarem a Universidade que se tentou quebrar essa narrativa. Quando ficou decidido no Conselho Universitário (CONSUNI), em 12 de agosto de 2010, que a Universidade passaria a aprovar as “políticas de ações afirmativas” com a adoção do sistema de cotas para quem estudou em escola pública e população de baixa renda para ingressarem na instituição, através também da adoção do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e da adesão ao Sistema de Seleção Unificada (SiSU) passando a valer para o ano de 2011.⁵

Já existem alguns trabalhos de pesquisa de Mestrado e Doutorado na Universidade em que analisam quase uma década de adoção deste sistema para a ampliação da diversidade dos estudantes ingressos na instituição. Estes trabalhos podem ser acessados no Repositório Institucional da UFRJ, o Pantheon (pantheon.ufrj.br),

5 Sobre a adoção das Ações Afirmativas na UFRJ ver: < <https://ufrj.br/noticia/2015/10/22/aprovadas-es-afirmativas-na-ufrj>> Acesso: 07/06/2019.

onde está armazenada a memória científica da Universidade, ou seja, representa o Patrimônio Científico Universitário.

A UFRJ tem em sua identidade institucional muitas referências à cultura Greco-romana clássica, o seu símbolo é a Minerva deusa romana associada às artes, ao comércio e à sabedoria. Este também é o nome de sua base de dados bibliográfica, a Base Minerva (minerva.ufrj.br); e o seu repositório, o Pantheon, também é uma referência à cultura Greco-romana, local comum apenas aos deuses. Ou seja, ter acesso ao “Pantheon” de uma Universidade durante muito tempo significou pertencer a um pequeno grupo de intelectuais que produziam conhecimento com acesso restrito para a maioria da população, mas a lógica disso foi invertida já que todo o conhecimento científico e cultural produzido na Universidade seja por estudantes, docentes e técnicos deve fazer parte deste Pantheon do século XXI. O repositório institucional da UFRJ pode ser acessado por todo mundo, não há restrição ao acesso (desde que tenha acesso à internet) deste conteúdo científico e cultural produzido e disseminado de diversas áreas do conhecimento na Universidade, salvo aquelas produções que em virtude da lei de patentes possuem sigilo específico.

A GESTÃO DA MEMÓRIA INSTITUCIONAL

A história quase centenária da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) tem como traço marcante, desde a sua origem em 07 de setembro de 1920, a fragmentação de suas unidades e, por conseguinte, de seus acervos, que se encontram dispersos em seus diversos campi e lugares de memória. O trabalho de pesquisa que desenvolvemos na Divisão de Memória Institucional (DMI) do Sistema de Bibliotecas e Informação (SIBI) tem como objetivo difundir, analisar, preservar e disseminar os diversos acervos referentes à memória e à história da UFRJ.

No organograma da Universidade, a Divisão de Memória Institucional (DMI) pertence ao Sistema de Bibliotecas e Informação

(SIBI), que por sua vez está subordinado ao Fórum de Ciência e Cultura (FCC) da UFRJ. A DMI, que oficialmente passou a existir em 2011, teve a sua origem atrelada à iniciativa da coordenação do SIBI, em 2003, em elaborar um projeto para o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ) a fim de fazer um mapeamento dos lugares de memória da Universidade e os seus acervos, ou seja, era um projeto que extrapolava o espaço das Bibliotecas, e abrangia a UFRJ como todo, incluindo Arquivos, Museus e Espaços de Cultura e Ciência. Contudo, este projeto não obteve o fomento desejado do CNPQ, apesar disso o trabalho de pesquisa sobre os lugares de memória continuou a ser desenvolvido pelo SIBI através do “Projeto Memória UFRJ”.

Ressaltamos que não havia na Universidade um espaço que refletisse e disseminasse a História e a Memória da UFRJ, de forma sistematizada. Portanto, em 2007, com a organização do primeiro Seminário Memória, Documentação e Pesquisa podemos dizer que foi efetivamente o início do “Projeto Memória UFRJ”, que como foi ressaltado teve a sua gênese em 2003. Coube, assim, ao Sistema de Bibliotecas e Informação e à sua então coordenadora na época, Paula Maria Abrantes Cotta de Mello, este protagonismo no processo de construir um projeto dedicado a refletir, pesquisar e disseminar o material histórico e memorialístico sobre a Universidade como um todo. Como destacou Pierre Nora, a vontade de memória de se criar um “Projeto Memória UFRJ” se baseou num desejo também do presente de demandas ligadas à trajetória do próprio SIBI e da necessidade de se mapear os acervos e lugares de memória da UFRJ, como também identificar quais pesquisadores na Universidade se dedicavam a estudá-la.

Enfim, em 2007, foi iniciado o “Projeto Memória UFRJ” com o incentivo da coordenação do SIBI, que ficou inicialmente sob a responsabilidade do historiador Antônio José Barbosa de Oliveira (recém-chegado ao SIBI naquele momento, vindo da Coordenação de Extensão do Centro de Ciências da Saúde da UFRJ) que, em sua

trajetória como pesquisador, possui vários estudos dedicados à história da Universidade. Dessa maneira, fazendo parte da equipe do SIBI contribuiu na empreitada de pensar a memória da instituição e difundir os seus acervos. Assim sendo, promoveu inicialmente por meio dos Seminários Memória, Documentação e Pesquisa (que reuniu pesquisadores da Universidade e de outras instituições) o mapeamento de quem se dedicava a pesquisar a história da UFRJ e de seus acervos, e posteriormente no levantamento dos lugares de memória da Universidade que se desdobrou em mais um Seminário que também abordou este mencionado assunto. A organização destes Seminários foi de suma importância para o desenvolvimento da pesquisa e a sua difusão na Universidade e fora dela (ressaltamos que até 2019 organizamos dez Seminários Memória, Documentação e Pesquisa).

Concomitante a este trabalho institucional, outra atividade desenvolvida pelo SIBI também com viés memorialístico foi narrar a trajetória das primeiras Bibliotecas da Universidade com o Seminário intitulado “As Bibliotecas contam a sua história”, realizado em 2006, ano em que a UFRJ completava 86 anos. O evento contou com a participação, como relato de experiência e testemunhos, das antigas e dos antigos bibliotecários da Universidade que foram chefes em suas bibliotecas, como também daqueles que eram chefes no momento da realização do Seminário, em 2006.⁶ A transcrição desses depoimentos pode ser encontrada na página da DMI na internet: memoria.sibi.ufrj.br.

Todas essas ações de cunho memorialístico foram importantíssimas para que o “Projeto Memória UFRJ” tivesse êxito e se institucionalizasse. A partir destas pesquisas e do mapeamento dos acervos e dos espaços de memória da UFRJ, o Projeto cresceu, recebeu incentivos do SIBI que solicitou à Universidade concurso para o cargo de historiador(a) para desempenhar a pesquisa sobre

⁶ Destaca-se que o chefe da Biblioteca Pedro Calmon, José Tavares da Silva Filho, que idealizou a organização desse evento com o incentivo da Coordenação do SIBI.

a memória institucional. Lembramos que apesar de ser formado em História, o então servidor Antônio J. B. Oliveira desempenhava o cargo de auxiliar administrativo na Universidade, o que não o impediu de desenvolver de maneira eficiente as pesquisas, em virtude de sua experiência na área e formação acadêmica. Contudo, com a intenção da formalização do Projeto e a necessidade de ampliação das demandas da pesquisa era importante a aquisição de mais um(a) servidor(a) para se integrar ao trabalho e que fosse historiador(a). Enfim, com a minha chegada como nova concursada e formada em História, em janeiro de 2009, tornei-me responsável pelo projeto, coincidindo no mesmo período com saída de Antônio Oliveira.

Uma das primeiras tarefas como responsável pelo Projeto foi incentivar a participação de estudantes de graduação na pesquisa sobre o patrimônio memorialístico da Universidade, por meio de editais de fomento da própria instituição com Bolsas de Iniciação Científica, Artística e Cultural (Bolsas PIBIC e PIBIAC). Uma das primeiras demandas do Projeto relacionando-se à uma efeméride da UFRJ foi a comemoração dos 90 anos da UFRJ em 2010, seja como for, a participação do Projeto Memória contribuindo na curadoria da Exposição dos 90 Anos da Universidade junto da Reitoria e da Coordenadoria de Comunicação (Coordcom), marcou também o reconhecimento do SIBI como um lugar que contribuiu para preservar, fomentar e disseminar a história e a memória da UFRJ.

Diante do exposto, com o êxito das pesquisas da equipe do “Projeto Memória UFRJ” e do reconhecimento da sua importância na preservação e na disseminação da história da Universidade e na promoção do legado científico, político e cultural da instituição, o projeto terminou na consolidação da Divisão de Memória Institucional (DMI) do SIBI, institucionalizada oficialmente em 01 de setembro de 2011, com a minha nomeação como a primeira diretora.⁷

7 Portaria n.7441 de 13/10/2011, no Boletim da UFRJ n.42 de 20/10/2011, que designa a Diretora da Divisão de Memória Institucional no Sistema de Bibliotecas e Informação da UFRJ, a historiadora Andréa Cristina de Barros Queiroz. Disponível em: <<https://ufrj.br/docs/boletim/2011/42-2011.pdf>>. Acesso em: 20/10/2011.

Ao longo de uma década de trabalho, todas as atividades de pesquisas desenvolvidas inicialmente pelo “Projeto Memória UFRJ” e posteriormente pela Divisão de Memória Institucional do SIBI vem sendo apresentadas nos Seminários Memória, Documentação e Pesquisa; nas Exposições dos acervos históricos sobre a Universidade e da Universidade; na organização em livro dos textos dos palestrantes que se apresentaram nos Seminários, os quais estão disponíveis virtualmente na página da DMI para serem baixados; e, por fim, na assessoria técnica prestada aos diferentes Centros e Unidades da Universidade no que se refere às comemorações e efemérides destes espaços, como também incentivando que cada lugar de memória da UFRJ promova a preservação e a disseminação de seus acervos.

Atualmente, a equipe da DMI/SiBI é composta por mim, que sou historiadora e diretora da Divisão, dois bibliotecários e uma museóloga, além dos estudantes dos cursos de graduação da UFRJ que participam do Projeto Memória, Documentação e Pesquisa como bolsistas de Iniciação Científica (PIBIC/UFRJ) e bolsistas de Iniciação à Pesquisa Artística e Cultural (PIBIAC/UFRJ).⁸

Lembramos que os acervos da Universidade estão dispersos e fragmentados pelos inúmeros lugares de memória da UFRJ. Assim, o que nos compete na DMI/SiBI, além de prestar assessoria técnica para analisar a historicidade de cada unidade da Universidade, é também identificar quem são e onde estão estes lugares de memória; e como são compostos os seus acervos, a fim de incentivar a pesquisa, a preservação e a disseminação da memória institucional.

Como entidade pública, a Universidade tem, entre suas funções, assegurar à sociedade o direito de acesso a todas as informações sobre sua origem, trajetória e funcionamento, reafirmando, desta forma, sua importância estratégica na construção de saberes e da cidadania. A organização, a preservação e a divulgação dos acer-

8 Para conhecer os membros da equipe e todos os projetos de pesquisas desenvolvidos e orientados pela DMI visitem a página memoria.sibi.ufrj.br.

vos contribuem para as pesquisas que tem como objeto de estudo, sobretudo, a produção do conhecimento gerado na Universidade, e, por conseguinte, a relevância da UFRJ para a compreensão da trajetória da construção do pensamento científico, social, cultural e tecnológico em nosso país disseminado pela primeira Universidade pública do Brasil. Portanto, ressaltamos a importância da preservação da memória técnico-científica, social, política e cultural da UFRJ para o fortalecimento de sua identidade institucional.

Concomitante aos Seminários, a DMI/SiBI difundiu o Projeto Memória, Documentação e Pesquisa (com o mesmo título principal dos Seminários) que foi contemplado com as primeiras bolsas de Iniciação Científica em 2010 com a pesquisa sobre os 90 anos da Universidade que resultou na Exposição “UFRJ 90 Anos”. Seja como for, em uma década de pesquisas desenvolvidas, o projeto ampliou seu escopo e a interação com outras unidades da UFRJ, além de receber o apoio institucional das Pró-Reitorias de Graduação e de Pós-Graduação e Pesquisa com a concessão de bolsas de iniciação científica contempladas nos respectivos editais de fomento de cada Pró-Reitoria. Lembramos que todas as pesquisas resultaram em produtos voltados para a comunidade acadêmica da UFRJ como também para os demais pesquisadores interessados na trajetória desta centenária instituição e dos sujeitos que a compõem.

Na página da Divisão de Memória Institucional na internet podem ser encontradas a localização destes lugares de memória da Universidade (memoria.sibi.ufrj.br). Além disso, nela também constam: as referências sobre os Seminários já salientados; a difusão dos trabalhos apresentados nos referidos eventos, os quais podem ser baixados; e as exposições sobre estes acervos. Portanto, divulgamos os seguintes lugares de memória da UFRJ, dentre Bibliotecas, Arquivos, Museus, Espaços Culturais e de Ciência, com uma profusão de acervos documentais: manuscritos; bibliográficos; escritos; iconográficos; cartográficos; orais; audiovisuais, tridimensionais e arquitetônicos.

Lugares de Memória	Vínculo Institucional	Páginas virtuais
Acervo do Gabinete do Reitor – Atas do Consuni	Reitoria	consuni.ufrj.br
Acervo do Programa Avançado de Cultura Contemporânea	Faculdade de Letras	www.pacc.ufrj.br
Acervo Histórico da Faculdade de Farmácia	Faculdade de Farmácia	bibliotecafarmaciaufrj.wordpress.com
Arquivo da Memória Operária do Rio de Janeiro	Instituto de Filosofia e Ciências Sociais	www.amorj.ifcs.ufrj.br
Arquivo do Escritório Técnico da Universidade	Prefeitura Universitária	www.etu.ufrj.br
Arquivo Histórico do Centro Acadêmico Cândido de Oliveira	Faculdade Nacional do Direito	www.direito.ufrj.br
Biblioteca Alberto Nepomuceno	Escola de Música	ppgm.musica.ufrj.br/biblioteca-alberto-nepomuceno
Biblioteca Alfredo Galvão	Escola de Belas Artes	biblioteca.eba.ufrj.br
Biblioteca Aloisio Teixeira	Núcleo em Ecologia e Desenvolvimento Socioambiental de Macaé	www.maca.ufrj.br/nupem/index.php/2017-03-31-19-52-20/biblioteca
Biblioteca Asdrubal Costa	Instituto de Puericultura e Pediatria Martagão Gesteira	www.ippmg.ufrj.br
Biblioteca Campus UFRJ Macaé	Campus UFRJ Macaé Professor Aloisio Teixeira	biblioteca.maca.ufrj.br
Biblioteca Carvalho de Mendonça	Faculdade Nacional de Direito	bibliodireitoufrj.blogspot.com
Biblioteca Central do Centro de Ciências da Saúde	Centro de Ciências da Saúde	www.bib.ccs.ufrj.br

Lugares de Memória	Vínculo Institucional	Páginas virtuais
Biblioteca Central do Centro de Ciências Matemáticas e da Natureza	Centro de Ciências Matemáticas e da Natureza	ccmn.biblioteca.ufrj.br
Biblioteca da Escola de Enfermagem Anna Nery	Escola de Enfermagem Anna Nery	eean.ufrj.br/index.php/historia
Biblioteca da Faculdade de Farmácia	Faculdade de Farmácia	bibliotecafarmaciaufrj.wordpress.com
Biblioteca de Obras Raras da Escola de Belas Artes	Escola de Belas Artes	obrasraras.eba.ufrj.br
Biblioteca de Obras Raras do Centro de Tecnologia	Centro de Tecnologia	biblioteca.ct.ufrj.br
Biblioteca de Recursos Instrucionais do Núcleo de Tecnologia Educacional para Saúde	Instrucionais do Núcleo de Tecnologia Educacional para Saúde	http://www.nutes.ufrj.br/
Biblioteca Digital da Escola de Música	Escola de Música	www.docpro.com.br/escolademusica/bibliotecadigital.html
Biblioteca Digital do Museu Nacional	Museu Nacional	www.museunacional.ufrj.br/obrasraras
Biblioteca do Alojamento	Residência Estudantil	ufrj.br/residencia-estudantil
Biblioteca do Campus Duque de Caxias	Campus Duque de Caxias	Em construção
Biblioteca do Centro de Filosofia e Ciências Humanas	Centro de Filosofia e Ciências Humanas	biblioteca.cfch.ufrj.br
Biblioteca do Colégio de Aplicação da UFRJ	Colégio de Aplicação da UFRJ	cap.biblioteca.ufrj.br
Biblioteca do Hospital Universitário Clementino Fraga Filho	Hospital Universitário Clementino Fraga Filho	hucff.biblioteca.ufrj.br

Lugares de Memória	Vínculo Institucional	Páginas virtuais
Biblioteca do Instituto de Estudos em Saúde Coletiva	Instituto de Estudos em Saúde Coletiva	www.iesc.ufrj.br/biblioteca
Biblioteca do Instituto de Ginecologia	Instituto de Ginecologia	www.ginecologia.ufrj.br (em manutenção)
Biblioteca do Instituto de Neurologia Deolindo Couto	Instituto de Neurologia Deolindo Couto	www.indc.ufrj.br/index.php/biblioteca
Biblioteca do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional	bibliotecadoippurdaufrj.blogspot.com
Biblioteca do Museu Nacional	Museu Nacional	www.museunacional.ufrj.br/biblioteca
Biblioteca do Núcleo de Computação Eletrônica	Instituto Tércio Pacitti de Aplicações e Pesquisas Computacionais	portal.nce.ufrj.br
Biblioteca Eugênio Gudin	Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas	biblioteca.ccje.ufrj.br
Biblioteca Francisca Keller	Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social	ppgas.biblioteca.ufrj.br
Biblioteca João Ferreira da Silva Filho	Instituto de Psiquiatria	www.ipub.ufrj.br/biblioteca-ipub
Biblioteca Jorge de Rezende	Maternidade Escola	maternidade.biblioteca.ufrj.br
Biblioteca José de Alencar	Faculdade de Letras	letras.biblioteca.ufrj.br
Biblioteca Lúcio Costa	Faculdade de Arquitetura	www.fau.ufrj.br/acervo
Biblioteca Marina São Paulo de Vasconcelos	Instituto de Filosofia e Ciências Sociais	biblioteca-ifcs.webnode.com
Biblioteca Paulo Geyer	Escola de Química	www.eq.ufrj.br/estrutura/biblioteca
Biblioteca Pedro Calmon	Fórum de Ciência e Cultura	biblioteca.forum.ufrj.br

Lugares de Memória	Vínculo Institucional	Páginas virtuais
Biblioteca Plínio Sussekind Rocha	Instituto de Física	www.if.ufrj.br/biblioteca
Biblioteca Professor Carlos Alberto Hemais	Instituto de Macromoléculas Eloísa Mano	www.ima.ufrj.br/cbp
Biblioteca Professor Emérito Agrícola Bethlem	Instituto COPPEAD de Administração	www.coppead.ufrj.br/pt/biblioteca
Biblioteca Professor João Ferreira da Silva Filho	Instituto de Psiquiatria da UFRJ	www.ipub.ufrj.br/biblioteca-ipub
Biblioteca Professor Leopoldo Nachbin	Instituto de Matemática	www.im.biblioteca.ufrj.br
Biblioteca Professor Maurício de Almeida Abreu	Programa de Pós-graduação em Geografia da UFRJ	igeo.ufrj.br/tag/ppgg
Biblioteca Professor Paulo de Góes	Instituto de Microbiologia	bibimppg.wordpress.com
Biblioteca Professor Sílvio Vaz	Observatório do Valongo	ov.ufrj.br/biblioteca
Biblioteca Professor Dirceu de Alencar Velloso	Programa de Engenharia Civil - COPPE	www.coc.ufrj.br/pt/biblioteca
Central de Memória Acadêmica	Central de Memória Acadêmica	www.sibi.ufrj.br/index.php/bibliotecas/obras-raras-e-memoria
Centro de Memória Inezil Penna Marinho	Escola de Educação Física e Desportos	www.eefd.ufrj.br
Centro de Memória, Documentação e Arquivo da Escola de Serviço Social	Escola de Serviço Social	ess.ufrj.br/index.php/centro-de-memoria
Espaço COPPE Miguel de Simoni	Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia	www.espaco.coppe.ufrj.br

Lugares de Memória	Vínculo Institucional	Páginas virtuais
Espaço Memória, Arte e Sociedade Jesse Jane Vieira de Souza	Centro de Filosofia e Ciências Humanas	www.cfch.ufrj.br/index.php/espaco-memoria-arte-sociedade-jessie-jane/726-espacojj-apresentacao
Imagens da UFRJ	Coordenadoria de Comunicação Social	www.imagem.ufrj.br
Memória do Centro de Ciências da Saúde	Centro de Ciências da Saúde	www.ccs.ufrj.br/conteudos/programas-extensao
Memória do Grupo de Pesquisa Trabalho Escravo Contemporâneo	Núcleo de Estudos de Políticas Públicas em Direitos Humanos	www.gptec.cfch.ufrj.br/quem-somos/
Museu D. João VI	Escola de Belas Artes	www.museu.eba.ufrj.br
Museu da Anatomia do Instituto de Ciências Biomédicas	Instituto de Ciências Biomédicas	www.indc.ufrj.br/index.php/destaque/noticia/67-inauguracao-do-museu-de-anatomia
Museu da Computação e Memória do Núcleo de Computação Eletrônica	Instituto Tércio Pacitti de Aplicações e Pesquisas Computacionais	portal.nce.ufrj.br
Museu da Escola Politécnica	Escola Politécnica	www.poli.ufrj.br/poli-tecnica_museu.php
Museu da Geodiversidade	Centro de Ciências Matemáticas e da Natureza	www.museu.igeo.ufrj.br
Museu da Psiquiatria	Instituto de Psiquiatria	www.ipub.ufrj.br
Museu da Química Professor Athos da Silveira Ramos	Instituto de Química	www.iq.ufrj.br/museu
Museu e Centro de Documentação da Escola de Enfermagem Anna Nery	Escola de Enfermagem Anna Nery	eean.ufrj.br

Lugares de Memória	Vínculo Institucional	Páginas virtuais
Museu e Espaço Memorial Carlos Chagas Filho	Instituto de Biofísica Carlos Chagas Filho	www.biof.ufrj.br/pt-br/museu-emccf
Museu Instrumental Delgado de Carvalho	Escola de Música	musica.ufrj.br/index.php?option=com_content&view=article&id=79&Itemid=121
Museu Nacional da UFRJ	Fórum de Ciência e Cultura	www.museunacional.ufrj.br
Museu Virtual da Faculdade de Medicina	Centro de Ciências da Saúde	www.museuvirtual.medicina.ufrj.br
Museu Virtual do Observatório do Valongo	Observatório do Valongo	ov.ufrj.br/museu-virtual/
Núcleo de Pesquisas e Documentação	Faculdade de Arquitetura e Urbanismo	www.fau.ufrj.br
Posto de Serviço de Informação do Polo de Xistoquímica	Polo de Xistoquímica Professor Claudio Costa Neto	www.xistoquimica.ufrj.br/
Programa de Estudos e Documentação Educação e Sociedade	Faculdade de Educação	www.educacao.ufrj.br
Programa de Memória dos Movimentos Sociais	Colégio Brasileiro de Altos Estudos	www.memov.com.br

Assim sendo, compõem os lugares de memória da Universidade: as 45 bibliotecas que integram o Sistema de Bibliotecas e Informação (SIBI); os 13 museus e espaços de ciência, memória e cultura, além do patrimônio histórico edificado que compõem o Sistema Integrado de Museus, Acervos e Patrimônio Cultural (SIMAP); e por fim os diversos arquivos históricos e administrativos correntes que compõem o Sistema de Arquivos (SIARQ) da UFRJ: siarq.ufrj.br.

É importante destacar que diversos acervos das bibliotecas, dos museus e dos arquivos da UFRJ tiveram origem na agregação de coleções oriundas das antigas instituições de ensino brasileiras estabelecidas no início do século XIX, ou seja, muitos acervos da

Universidade são anteriores a existência da própria Universidade. Por tudo isso, ressaltamos que esse material é um significativo patrimônio para a memória científica, tecnológica e cultural brasileira e necessita ser resguardado. Portanto, a UFRJ tem a responsabilidade de preservar essas coleções, manter sua integridade física, registrá-las adequadamente e disponibilizar o material à sociedade para consultas e pesquisas. Seja como for, fica evidente a necessidade dos serviços integrados de informação e conhecimento da UFRJ, a fim de manter a preservação, a salvaguarda e a disseminação do patrimônio histórico e memorialístico da Universidade.

O Sistema de Bibliotecas e Informação da UFRJ, mais conhecido dentro da Universidade como SiBI, é um órgão suplementar do Fórum de Ciência e Cultura (FCC), o qual gerencia as 45 bibliotecas da Universidade, diversificada nas diferentes áreas do conhecimento. Ele tem por objetivo principal a interação de suas bibliotecas com a política educacional e administrativa da instituição, servindo de apoio aos programas de ensino, pesquisa e extensão. Desta maneira, promove a colaboração e a produção técnico-científica, cultural, literária e artística, através do desenvolvimento de serviços e produtos de informação. O SiBI está subdividido entre Coordenação, Secretaria, Centro Referencial, Desenvolvimento de Bibliotecas, Processamento Técnico e Memória Institucional. Lembramos que apesar do SiBI existir desde o final da década de 1980, apenas em 28 de junho de 2018 que o Sistema foi oficialmente institucionalizado com a aprovação da Emenda ao Estatuto da UFRJ no Conselho Universitário (CONSUNI).⁹ Por tudo que foi ressaltado, devemos destacar que foi na gestão de Paula M. A. C. Mello, Bibliotecária e Coordenadora do SiBI (2003-atual) no momento desta institucionalização, que tanto o “Projeto Memória UFRJ” e a Divisão de Memória Institucional foram criados.

9 No dia 28 de junho de 2018, durante Sessão Especial do Conselho Universitário (CONSUNI), foi aprovada a emenda ao Estatuto da UFRJ que reestruturou o Fórum de Ciência e Cultura. Esta emenda formalizou a existência do SiBI. Disponível em: <http://siarq.ufrj.br/images/bufrj/2018/27-2018.pdf> Acesso em: 01/08/2018.

A ideia da criação de um sistema que integrasse as bibliotecas da UFRJ teve o seu embrião, em 1983, a partir do projeto proposto por uma comissão de bibliotecários e bibliotecárias da UFRJ, a qual tinha a função de organizar a aquisição centralizada de periódicos estrangeiros para a UFRJ. O sucesso desse trabalho demonstrou à Universidade a necessidade da organização de uma nova estrutura sistêmica centralizada para a administração de suas bibliotecas. Efetivamente, o SiBI passou atuar como um sistema integrado, coordenando as bibliotecas da UFRJ apenas a partir de 1989, quando tornou-se um órgão promotor do desenvolvimento de todas as bibliotecas da Universidade, da capacitação continuada de seus membros, da atualização e manutenção dos acervos, da modernização e informatização, por fim, tornou-se responsável pela definição de políticas de informação e padrões técnicos. Em 2019, o SiBI completou 30 anos e a Divisão de Memória Institucional organizou em exposição a memória dessa efeméride com o acervo iconográfico e com acervo documental que narrou a trajetória das principais ações empreendidas pelo SiBI nestas três décadas de existência.

O Sistema de Museus, Acervos e Patrimônio Cultural, o SIMAP, é um órgão suplementar do Fórum de Ciência e Cultura (FCC) da UFRJ, que também foi criado em 28 de junho de 2018 pela aprovação do CONSUNI, assim como o SiBI. Compõem o SIMAP, além do Museu Nacional, outros 12 museus, um conjunto de 14 prédios tombados e os acervos e coleções científicas de relevância histórica e/ou artística que constituem o patrimônio cultural da UFRJ que estão em espaços de Ciência dentro da Universidade. O SIMAP está em fase de estruturação, pois, só passou a existir depois de 2018, como foi destacado, diferentemente do SiBI que já existia antes do reconhecimento oficial institucional. Em virtude disso, o SIMAP ainda não possui uma base de dados comum ou uma efetiva integração de seus quadros, enfim, estão em processo

de implementação das políticas integradas e sistematizadas quanto aos seus “lugares de memória”.

O Sistema de Arquivos da UFRJ, o SIARQ, está vinculado diretamente à Reitoria da Universidade diferentemente dos outros sistemas citados. A ideia dos arquivos da UFRJ integrados, organizados e sistematizados só foi possível em 29 de março de 2016, quando a UFRJ institucionalizou o SIARQ com a responsabilidade de promover a gestão, preservação, acesso e divulgação dos acervos arquivísticos da Universidade. Desde 1946, já existia o Arquivo Central da UFRJ com a aprovação do primeiro Estatuto da Universidade, que na nova estrutura do SIARQ, tornou-se o órgão de coordenação com o objetivo principal de executar e de demandar as políticas arquivísticas elaboradas pelo Sistema (ver histórico do SIARQ em <siarq.ufrj.br>).

Dentre os acervos que narram a memória da UFRJ, o seu patrimônio material e a sua produção científica estão os regimentos institucionais; as Atas do Conselho Universitário (CONSUNI)¹⁰; os discursos oficiais dos Reitores; os discursos oficiais dos Presidentes da República sobre a Universidade; os periódicos da UFRJ; os boletins da UFRJ; os selos comemorativos; as correspondências; o acervo iconográfico, bibliográfico e cartográfico; as obras raras; os acervos técnico-científicos; artístico-culturais; o patrimônio histórico-edificado; e a construção do acervo de História Oral com o depoimento dos ex-Reitores da UFRJ.

Devemos ressaltar que um dos desdobramentos das pesquisas sobre os “90 Anos da UFRJ” foi a construção de um acervo de História Oral com a memória dos antigos Reitores da Universidade, com entrevistas gravadas em recurso audiovisual. Um projeto da Divisão

10 Do ano de 2002 aos dias atuais, as Atas do Conselho Universitário estão digitalizadas e disponíveis no endereço: <http://www.consuni.ufrj.br/>. Acesso em: 13/11/2017. A Acta da primeira reunião das Congregações das Faculdades de Medicina, de Direito e da Escola Politécnica de 07/09/1920 está disponível na Base Minerva: <http://objdig.ufrj.br/01/consuni/699609.pdf>. Acesso em: 13/11/2017. As Atas de 1920 até 2001 estão em processo de digitalização na DGDI / SIARQ.

de Memória Institucional/SiBI em parceria com a equipe de cinegrafistas da Central de Produção de Multimídia (COM) da Escola de Comunicação (ECO) da UFRJ que disponibilizou seus equipamentos. Utilizamos a metodologia de História Oral e realizamos a transcrição desses depoimentos para tornarem-se um importante acervo memorialístico disponível ao público sobre a gestão e a trajetória destes indivíduos na história da UFRJ. Destacamos que o início das pesquisas para a “Memória Oral dos Reitores” se iniciou em 2012, mas as entrevistas começaram a ser realizadas a partir de 2013. E desde então sempre que se encerra a gestão de um Reitor promovemos a pesquisa para a realização da entrevista de história oral em formato audiovisual e disponibilizamos a transcrição de acordo com a carta de cessão do ex-Reitor para o público interessado. Atualmente, as entrevistas são realizadas com o apoio dos cinegrafistas e equipamentos do Setor de Difusão Cultural do Fórum de Ciência Cultura (FCC) da UFRJ. Vale destacar que o acervo original desde projeto está sob a guarda da Divisão de Memória Institucional e a transcrição desse material disponível ao público.

De 2013 até 2016, foram entrevistados os seguintes ex-Reitores:

Reitor	Gestão	Data da Entrevista	Local
Sérgio Eduardo Longo Fracalanza	Março 2003 – Junho 2003	20/03/2013	Biblioteca Pedro Calmon
Nelson Maculan Filho	1990 – 1994	27/03/2013	Biblioteca Pedro Calmon
Alexandre Pinto Cardoso	1989 – 1990	03/04/2013	Biblioteca Pedro Calmon;
Paulo Alcântara Gomes	1994 – 1998	10/04/2013	Biblioteca Pedro Calmon
Carlos Francisco Theodoro Machado Ribeiro de Lessa	Julho 2002 – Março 2003	24/05/2013	Residência
Carlos Antônio Levi da Conceição	Junho 2011 – Junho 2015	07/04/2016	Anexo da Biblioteca do CFCH

Cabe ressaltar que o ex-Reitor Aloísio Teixeira (gestão Julho 2003 – Junho 2011) teve um papel importante no incentivo à existência inicial do “Projeto Memória UFRJ” e posteriormente na oficialização da Divisão de Memória Institucional/SiBI. Teixeira seria o primeiro ex-reitor a ser entrevistado em 2013 quando se iniciou a pesquisa “Memória Oral dos Reitores”; contudo, ele faleceu na semana em que seria realizada a sua entrevista que já estava agendada. Sobre os demais ex-reitores vivos no momento que se iniciou o projeto, Clementino Fraga Filho (gestão Outubro 1966 – Março 1967) e Adolpho Polillo (gestão 1981 – 1985) estavam com idade avançada e a família não autorizou a concessão da entrevista. O único ex-Reitor que se recusou diretamente a participar do projeto e da realização da coleta de depoimento de história oral foi Jose Henrique Vilhena de Paiva (gestão 1998 – 2002), que teve uma gestão bastante conturbada na Universidade, com greves e críticas, já que a sua nomeação se deu pela decisão do então presidente da República Fernando Henrique Cardoso que não acatou a vontade da comunidade acadêmica que escolheu o Professor Aloísio Teixeira (que se candidatou novamente em 2003, venceu novamente e foi enfim nomeado reitor) na eleição. Ressaltamos que o ex-Reitor Roberto Leher (gestão julho de 2015 a julho de 2019) será o próximo a ser entrevistado.

Refletindo sobre a importância das fontes orais no trabalho de preservação da memória de um grupo, de uma instituição ou na trajetória de um indivíduo, destacamos a análise de Henry Rousso (1996, p.2) sobre a questão do testemunho que “colhido a posteriori é uma das características da história do tempo presente”. Isto proporciona à criação de “uma fonte singular na medida em que destinada desde o início seja a formar um arquivo, no sentido de conservar a memória de tal indivíduo ou de tal grupo, seja a alimentar uma pesquisa específica”. Nos dois casos, essa fonte está intrinsecamente ligada ao questionamento preciso do arquivista ou do historiador, voltada para um acontecimento, um indivíduo, um

determinado processo histórico, e entra em sinergia ou em oposição com o discurso do ator assim erigido em testemunha.

A historiadora Beatriz Sarlo (2007, p.9) advertiu que “o retorno do passado nem sempre é um momento libertador da lembrança, mas um advento, uma captura do presente”. A autora critica como o testemunho foi transformado em ícone de verdade ou de reparação de um passado traumático de um sujeito que narra sua experiência e, por conta disso, “exige não ser submetido às regras que se aplicam a outros discursos de intenção referencial, alegando a verdade da experiência, quando não a do sofrimento, que é justamente a que deve ser examinada” (2007, p.38).

Sarlo (2007, p.58-59) discutiu que a escrita da história não pode cultivar o anacronismo por escolha, como ocorre com os relatos testemunhais que o permitem, já que são compostos daquilo que um sujeito quer ou pode se lembrar, daquilo que ele esquece, ou cala intencionalmente, modifica, inventa, transfere de um tom ou gênero a outro, enfim daquilo que seus instrumentos culturais lhe permitem captar do passado, que suas ideias atuais lhe indicam que deve ser enfatizado em função de uma ação política ou moral no presente. Ou seja, o depoimento deve ser analisado criticamente e confrontado com outras fontes históricas para assim contribuir na escrita da história.

Enfim, a formação deste acervo de História Oral sobre a memória dos ex-reitores da Universidade Federal do Rio de Janeiro tornou-se uma preciosa fonte de pesquisa, que associada a outras fontes documentais, serve não somente para a compreensão da trajetória destes indivíduos, mas, sobretudo, para a história da instituição e a relação desta com a história do país.

Vale destacar que desde o início de 2019 há uma nova pesquisa que começou a ser desenvolvida pela DMI/SiBI para as comemorações do centenário da Universidade, refere-se à Galeria dos Reitores da UFRJ que ficará exposta na entrada da sala do Conselho Universitário na Reitoria. Além da imagem de cada reitor da Universidade, a Galeria também contará com uma pesquisa interativa a

partir de QR-codes onde os visitantes poderão consultar a trajetória acadêmico-política e social de cada Reitor, a sua biobiografia que consta da base Minerva (base bibliográfica da Universidade gerida pelo SiBI) e também em bases de pesquisa de outras instituições, o discurso de posse de cada Reitor, um link para o acervo de história oral dos ex-Reitores organizado pela DMI/SiBI, além do contexto histórico de sua gestão.

Outra pesquisa desenvolvida pela DMI/SiBI, que também fará parte do acervo de História Oral, serão entrevistas a ser realizadas com os professores, estudantes e técnico-administrativos que foram cassados e expulsos durante o período da ditadura civil-militar (1964-1985). A Divisão de Memória Institucional fez o levantamento quantitativo e pesquisou a trajetória acadêmica e político-social desses servidores e discentes perseguidos, aposentados compulsoriamente e/ou expulsos da Universidade. Nesta pesquisa, a DMI/SiBI estabeleceu uma parceria com a Comissão da Memória e da Verdade (CMV) da UFRJ (comissaoдавerdade.ifcs.ufrj.br) que apoiou com a concessão de bolsas de iniciação científica.

A Comissão de Memória e Verdade (CMV) da UFRJ foi criada, em Julho de 2013, com o intuito de investigar os impactos do regime militar e das violações dos direitos humanos no interior da Universidade. A CMV-UFRJ tem como referência a Comissão Nacional da Verdade (CNV) criada em 18 de novembro de 2011 pelo governo federal.¹¹ No início de 2016, os trabalhos desta primeira gestão da CMV-UFRJ foram finalizados em virtude do término de sua vigência, quando foi entregue a Minuta do Relatório à Comissão Nacional da Verdade¹², e em agosto do

11 Portaria nº 4.966 de 02 de maio de 2013, para a Designação da Comissão da Memória e Verdade e do Grupo de Trabalho. Disponível em: <<http://comissaoдавerdade.ifcs.ufrj.br/portaria4966.pdf>>. Acesso em: Maio de 2016.

12 A Minuta do Relatório Final da Comissão da Memória e Verdade da UFRJ entregue à Comissão Nacional da Verdade pode ser encontrado no Arquivo Nacional, disponível em: <<http://dibrarq.arquivonacional.gov.br/index.php/relatorio-final-da-comissao-da-memoria-e-verdade-da-universidade-federal-do-rio-de-janeiro-cmv-ufrj-sobre-as-grades-violacoes-de-direitos-humanos-ocorridas-no-contexto-da-dita-universidade-1>>. Acesso: Agosto de 2016.

mesmo ano obteve a aprovação do Conselho Universitário da UFRJ para a sua continuidade, com algumas modificações: alterou-se a composição de alguns de seus membros e a sua sede deixou de atuar no Instituto de Filosofia e Ciências Sociais (IFCS) e passou para o endereço do Colégio Brasileiro de Altos Estudos (CBAE) da UFRJ, situado a Avenida Rui Barbosa, 762, no Flamengo.¹³ Esta segunda gestão se encerrou em março de 2019 e, em abril de 2019 com a aprovação do Conselho Universitário da UFRJ, teve início a terceira gestão da Comissão com alteração de alguns membros da equipe.¹⁴ Ressalto que como historiadora da Universidade e diretora da DMI/SiBI integro a CMV-UFRJ como membro desde janeiro de 2018 e também coordeno as pesquisas no que tange à relação da ditadura com a UFRJ.

Estes acervos que compõem a memória e a história da UFRJ que integram os espaços de produção de conhecimento científico, da pesquisa, da produção cultural e de preservação do patrimônio institucional, podem ser localizados virtualmente nas bases de dados dos Sistemas Integrados da Universidade e em seu Repositório Institucional. São eles: a base Bibliográfica Minerva (minerva.ufrj.br); a Base Digital de Obras Raras (BDOR – bdor.sibi.ufrj.br); a base Arquivística Mnemosine (mnemosine.ufrj.br); e o Repositório Científico Institucional Pantheon (pantheon.ufrj.br). O único Sistema que ainda não possui uma base de dados comum é o SIMAP.

Cabe ressaltar que o Pantheon representa mais um lugar de memória da UFRJ, pois este repositório representa o legado científico da Universidade. Ele é povoado com os trabalhos científicos de todo o corpo acadêmico da Universidade: docentes; discentes e

13 Portaria nº 7782, de 23 de agosto de 2016, que prorroga o prazo e redefine a composição da Comissão da Memória e Verdade da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.dgdi.ufrj.br/images/bufrj/2016/33-2016_extraordinrio.pdf> Acesso em: Agosto de 2016.

14 Portaria n. 3355, de 18 de abril de 2019, que prorroga o prazo de funcionamento da Comissão da Memória da UFRJ, que havia expirado. Disponível em: <http://siarq.ufrj.br/images/bufrj/2019/16-2019-extraordinrio.pdf>> Acesso em: 06/05/2019.

técnicos. Ou pretende ser, uma vez que a sua política de povoamento faz parte de uma das novas estratégias do Sistema de Bibliotecas e Informação em divulgar a importância desse serviço a toda comunidade acadêmica. O Pantheon tem como objetivo de atuação realizar a coleta, a preservação e a divulgação da produção acadêmica digital em todas as áreas do conhecimento. Fazem parte do repositório, além de teses e dissertações da UFRJ, artigos científicos, livros eletrônicos, capítulos de livros e trabalhos apresentados em eventos por professores, pesquisadores, servidores técnico-administrativos e estudantes de mestrado, doutorado e pós-doutorado.

Da mesma maneira, a base Mnemosine (mnemosine.ufrj.br) é a base de informações arquivísticas da UFRJ, e contempla o acervo de valor permanente da instituição, ou seja, acervo preservado de forma definitiva em função de seus valores informativo e probatório. Nesta base, estão reunidos documentos institucionais e pessoais, de diversos gêneros, abrangendo desde a fundação da instituição. Esta base permite o acesso às informações a partir dos diversos níveis de descrição dos Fundos e Coleções Arquivísticas produzidos e custodiados pela Universidade. Seu nome, Mnemosine, representa uma homenagem à deusa grega que personifica a Memória.

No que se refere às obras raras existentes nas Bibliotecas da Universidade compete à Divisão de Memória Institucional, com a coordenação do SIBI e com o apoio das Unidades de que cada Biblioteca está atrelada, a promover uma política de salvaguarda, restauração e segurança do acervo, incentivando inclusive a participação em editais de fomento para a preservação e recuperação do mesmo. Além do incentivo à política de digitalização dos originais para que povoem a Base Digital de Obras Raras (BDOR) que está sob responsabilidade do SIBI.

Cabe ressaltar que a Universidade possui doze bens imóveis tombados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), pelo Instituto Estadual do Patrimônio Cultural (INEPAC), ou pelo Instituto Municipal Rio Patrimônio da

Humanidade (IRPH).¹⁵ A unidade responsável pela conservação e preservação desse patrimônio histórico edificado é o Escritório Técnico da Universidade (ETU), contendo uma equipe de engenheiros e arquitetos. Compõem este patrimônio tombado:

Patrimônio Histórico Edificado	Localização na UFRJ	Página Eletrônica
Colégio Brasileiro de Altos Estudos (CBAE)	Avenida Rui Barbosa, 762, Flamengo	cbae.ufrj.br
Centro de Arte Helio Oiticica	Rua Luis de Camões, 68, Centro	sem página
Escola de Enfermagem Anna Nery	Rua Afonso Cavalcanti, 275, Cidade Nova	eean.ufrj.br
Escola Nacional de Música	Rua do Passeio, 98, Centro	musica.ufrj.br
Faculdade Nacional de Direito	Rua Moncorvo Filho, 28, Centro	www.direito.ufrj.br
Fundação Universitária José Bonifácio (FUJB)	Avenida Pasteur, 280, Urca	www.fujb.ufrj.br
Hospital São Francisco de Assis (HESFA)	Avenida Presidente Vargas, 2863, Centro	hesfa.ufrj.br
Instituto de Filosofia e Ciências Sociais	Largo de São Francisco de Paula, s/nº, Centro	ifcs.ufrj.br
Conjunto paisagístico do Observatório do Valongo	Ladeira do Pedro Antônio, 43, Saúde	ov.ufrj.br
Palácio Universitário	Avenida Pasteur, 250 – Urca	www.etu.ufrj.br/ imoveis_tombados/7
Museu Nacional ¹⁶	Quinta da Boa Vista, São Cristóvão	www.museunacional.ufrj.br

15 Sobre o conjunto de bens imóveis tombados da UFRJ ver: http://www.etu.ufrj.br/imoveis_tombados

16 Em 02 de setembro de 2018, o Museu Nacional sofreu um incêndio, destruindo o patrimônio de 200 anos de existência e 90% de seu acervo, apesar de iniciativas dos pesquisadores da UFRJ em resgatar de maneira arqueológica o que restou destes bens nos escombros, e da iniciativa do SIBI em reconstituir a Biblioteca Francisca Keller do Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, que funcionava dentro do Museu Nacional, com um novo acervo bibliográfico doado por diversas instituições nacionais e internacionais bem como pesquisadores. Ver <http://www.museunacional.ufrj.br/destaques/resgate-pos-incendio.html> Acesso em: 30/08/2019.

Portanto, todo esse patrimônio institucional e memorialístico imprime uma identidade à UFRJ que promove também outras importantes reflexões acerca de sua salvaguarda, preservação e disseminação. Inclusive com relação à sua trajetória, uma vez que o seu nome também dialoga com outros regimes de historicidade desde a pioneira Universidade do Rio de Janeiro (URJ) nos anos 1920, passando pelo paradigma de Universidade do Brasil na Era Vargas até a modernização conservadora como Universidade Federal do Rio de Janeiro no período da Ditadura Civil-Militar, nome empregado até os dias de hoje em sua quase centenária existência. A trajetória da instituição, de seus acervos e de seu patrimônio edificado dialoga intensamente com a história nacional, tornando a Universidade Federal do Rio de Janeiro não somente um legado da produção científica brasileira, mas, sobretudo, um lugar de memória nacional.

Por tudo que já foi apresentado e analisado, destacamos que a Divisão de Memória Institucional/SiBI também está integrada aos debates referentes à rápida circulação e disseminação da informação nas redes sociais. Dessa forma, a DMI/SiBI possui além de sua página na internet (memoria.sibi.ufrj.br) onde são divulgadas as pesquisas que são desenvolvidas e os acervos da Universidade; possui também uma página no Facebook (<https://web.facebook.com/memoriaufrj/>) e uma no Instagram @memoriaufrj onde são atualizadas informações sobre o cotidiano da UFRJ; a divulgação dos projetos que são desenvolvidos, dos eventos (seminários e exposições) que promove; interage com que está sendo produzido em outras unidades da Universidade; dissemina o acervo histórico; e atinge com isso um número maior de usuários e pesquisadores que se dedicam à memória e à história da UFRJ.

Como já foi ressaltado no texto do Projeto Memória, Documentação e Pesquisa, coordenado pela Divisão de Memória Institucional do SIBI, precisamos criar mecanismos internos e externos à Universidade que reforcem, junto às instâncias superiores na Universidade,

aos governantes, às agências de fomento e aos empresários, sobre a importância da salvaguarda da memória das instituições, bem como da necessidade de viabilizar recursos materiais importantes à recuperação, preservação e disseminação de informações sobre os acervos memorialísticos a toda sociedade.

Como podemos perceber cada lugar de memória descrito ao longo do texto está disperso pelos diferentes campi da UFRJ, portanto a DMI/SiBI promove um diálogo entre eles e estabelece de forma virtual uma articulação entre eles e seus acervos. Lembrando que o conteúdo desses acervos pode ser consultado nas bases de dados da Universidade, a bibliográfica que é a Minerva e a arquivística que é a Mnemosine. Portanto, destacamos que cada acervo existente em cada lugar mencionado continua fisicamente sob a guarda e a preservação dos mesmos. Além de promover um diálogo com cada acervo e lugar de memória, a Divisão também faz consultas e pesquisas em cada um deles, a fim de que sejam realizadas exposições, promovendo assim uma constante disseminação desse patrimônio.

Exposição	Acervo	Local	Ano
Das ilhas à cidade: a universidade visível	Acervo iconográfico e cartográfico do Escritório Técnico da Universidade	Átrio Palácio Universitário	2005
Universidade e seus lugares de memória	Acervo dos diferentes lugares de memória da UFRJ	Átrio Palácio Universitário	2009
UFRJ: 90 anos	Acervo dos diferentes lugares de memória da UFRJ sobre a efeméride dos 90 anos da instituição	Sala dos Conselhos na Reitoria e no Centro de Tecnologia	2010
Patrimônio histórico edificado e as suas memórias na UFRJ	Acervo iconográfico do Escritório Técnico da Universidade sobre os imóveis tombados	Átrio Palácio Universitário	2013

Exposição	Acervo	Local	Ano
1964: UFRJ – Imagens, Falas e Informações	Acervo iconográfico do Arquivo Nacional e do Banco de Imagens da UFRJ sobre o período da ditadura (1964-1985)	Átrio Palácio Universitário	2014
450 anos da cidade do Rio de Janeiro contados pelas bibliotecas da UFRJ	Acervo bibliográfico e iconográfico das Bibliotecas da UFRJ sobre os 450 anos da cidade do Rio de Janeiro	Casa da Ciência	2015
Patrimônio Histórico Edificado e suas memórias na UFRJ	Acervo iconográfico do Escritório Técnico da Universidade sobre os imóveis tombados	Espaço Memória, Arte e Sociedade Jesse Jane Vieira de Souza	2016
Acervo Aloísio Teixeira	Acervo de doação do ex-Reitor Aloísio Teixeira para a Biblioteca Pedro Calmon	Biblioteca Pedro Calmon	2017
UFRJ 1968+50: Histórias, Memórias e Verdade	Acervo iconográfico do Arquivo Nacional e do Banco de Imagens da UFRJ sobre o período da ditadura (1964-1985)	Espaço Memória, Arte e Sociedade Jesse Jane Vieira de Souza	2019

Enfim, a evocação da memória também está vinculada ao tempo presente. Mesmo remetendo a uma lembrança do passado, é a necessidade presente que norteia a evocação memorialística. Neste sentido, é pertinente termos a consciência que os interesses do presente norteiam e definem o trabalho de rememoração e/ou celebração do passado. Inclusive quando percebemos quais os lugares são elegíveis para se tornarem memorialísticos e outros não.

É neste contexto que devemos refletir sobre a importância da efeméride relacionada às comemorações do centenário da primeira Universidade pública do Brasil. As marcas dessa comemoração se inserem em pensar a trajetória da Universidade e a sua importância na formação e produção do conhecimento técnico-científico brasi-

leiro no último século, os sujeitos que a compõem, como também a preservação e a disseminação de seus acervos históricos, obras raras, coleções especiais e patrimônio histórico edificado. Portanto, os seus lugares de memória são por excelência lugares privilegiados para se divulgar todo o patrimônio material e imaterial institucional. É neste sentido que o Sistema de Bibliotecas e Informação e a Divisão de Memória Institucional em parceria com outras unidades da UFRJ estão participando da Comissão de Comemoração dos 100 Anos da UFRJ.

Seja como for, a organização, a preservação e a disseminação dos acervos da UFRJ contribuem para a compreensão de sua trajetória política, acadêmica e cultural, reafirmando, dessa forma, a sua importância estratégica na construção de saberes e da cidadania. Como também contribui para a compreensão da construção do pensamento científico, cultural, político e tecnológico desenvolvido em nossa sociedade, e por extensão a Universidade tem íntima relação com muitas trajetórias vinculadas à história nacional. Pensar a UFRJ nestes quase cem anos de existência traz à tona todas as reflexões que giram em torno do que significa rememorar/come-morar, um ato individual e coletivo ao mesmo tempo, e os valores simbólicos contidos nestes dois atos. É uma reflexão presente sobre a trajetória de uma instituição e a construção de sua identidade como elitista e fragmentada ao longo do tempo, mas que buscou uma transformação em seus traços fundadores a fim de se tentar quebrar estes paradigmas e com isso gerando novos horizontes de expectativas.

REFERÊNCIAS

- CERTEAU, Michel de. *A escrita da história*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.
- ENDERS, Armelle. Le lieux de mémoire, dez anos depois. *Estudos históricos*, Rio de Janeiro, n.11, p.132-137, 1993.

- CHARTIER, Roger. A visão do historiador modernista. In: AMADO, Janaína; FERREIRA, Marieta de M. (org.). *Usos e abusos da história oral*. 5. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002. p.215-218.
- FÁVERO, Maria de Lourdes. *Universidade do Brasil: das origens à construção*. Rio de Janeiro: UFRJ; INEP, 2000.
- _____. A Universidade Federal do Rio de Janeiro: origens e construção (1920 a 1965). In: OLIVEIRA, Antonio José Barbosa de (org.). *A Universidade e os múltiplos olhares de si mesma*. Rio de Janeiro: UFRJ, FCC, SiBI, 2007. p.13-42.
- FERREIRA, Marieta de Moraes. História oral, comemorações e ética. *Projeto História: revista do Programa de Estudos Pós-Graduados de História, São Paulo*, n. 15, p.157-164, abr. 1997.
- _____. História, tempo presente e história oral. *Topoi*, Rio de Janeiro, n.5, p.314-332, 2002.
- _____. *João Goulart: entre a história e memória*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- GONÇALVES, Janice. Pierre Nora e o tempo presente: entre a memória e o patrimônio cultural. *Historiæ*. Rio Grande, v. 3 n.3, p.27-46, 2012.
- HALBWACHS, Maurice. *A memória coletiva*. São Paulo: Centauro, 2006.
- HARTOG, François. Tempo, história e a escrita da história: a ordem do tempo. *Revista de História[USP]*, São Paulo, n.148, p.9-34, 2003.
- HUYSSSEN, Andreas. *Seduzidos pela memória: arquitetura, monumentos e mídia*. Rio de Janeiro: Aeroplano editora, 2000.
- KOSELLECK, Reinhart. *Futuro passado: contribuição à semântica dos tempos históricos*. Rio de Janeiro: Contraponto: PUC-Rio, 2006.

- NORA, Pierre. Entre memória e história: a problemática dos lugares. *Projeto História*: PUC-SP, São Paulo, n.10, p. 12. 1993.
- OLIVEIRA, Antonio José Barbosa. *Das ilhas à cidade: a universidade visível: a construção da Cidade Universitária da Universidade do Brasil*. 2005. Dissertação (Mestrado em História Comparada) - Programa de Pós-graduação em História Comparada, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.
- _____. *Universidade e os múltiplos olhares sobre si mesma*. Rio de Janeiro: UFRJ, SIBI, 2007.
- _____. *Universidade e lugares de memória*. Rio de Janeiro: UFRJ, SIBI, 2008.
- _____. *A Casa de Minerva: entre a ilha e o palácio: os discursos sobre os lugares como metáfora da identidade institucional*. 2011. Tese (Doutorado em Memória Social) - Programa de Pós-graduação em Memória Social, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, 2011.
- OLIVEIRA, Carmem Irene Correia de. *Universidade do Rio de Janeiro: discurso, memória e identidade: gênese e afirmação*. 2002. Dissertação (Mestrado em Memória Social) - Programa de Pós-graduação em Memória Social, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, 2002.
- POLLAK, Michael. Memória e identidade social. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 5, n.10, p.200-212, 1992.
- PORTELLI, Alessandro. Tentando aprender um pouquinho: algumas reflexões sobre a ética na história oral. *Projeto História*: Revista do PPGH, São Paulo, v. 15, p.13-49, 1997.
- QUEIROZ, Andréa C. B. e OLIVEIRA, Antonio José B (org.). *Universidade e lugares de memória II*. Rio de Janeiro: UFRJ, SIBI, 2009.

QUEIROZ, Andréa Cristina de Barros. A Universidade do Brasil e as suas memórias: um estudo sobre a preservação de seu acervo. *In: ENCONTRO NACIONAL DE HISTÓRIA ORAL: testemunhos: história e política*, 10., 2010, Recife. *Anais [...]*. Recife: UFPE, 2010.

_____. Memória, documentação e pesquisa da UFRJ: a UFRJ e a ditadura civil-militar (1964-1985). *In: ENCONTRO DE REGIONAL DA ANPUH-RIO*, 17, 2016, Rio de Janeiro. *Anais [...]: memória e patrimônio*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2016.

_____. A UFRJ e a sua modernização conservadora durante a ditadura civil-militar (1964-1985). *In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA: contra os preconceitos: história e democracia*, 29, 2017, Brasília. *Anais [...]*. Brasília: UnB, 2017.

_____. A memória institucional e os impactos da repressão na UFRJ (1964-1985). *In: ENCONTRO INTERNACIONAL; ENCONTRO DE HISTÓRIA DA ANPUH-RIO: história e parcerias*, 28, 2018, Niterói. *Anais [...]*. Niterói: UFF, 2018.

RICOEUR, Paul. Entre mémoire et histoire. *Projet*, Paris, n.248, 1996.

_____. *A memória, a história e o esquecimento*. Campinas: Ed. Unicamp, 2007.

ROUSSO, Henry. O arquivo ou indício de uma falta. *Revista Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, n.17, p.1-7, 1996.

SARLO, Beatriz. *Tempo passado: cultura da memória e guinada subjetiva*. São Paulo: Cia das Letras; Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.

SILVA, Helenice Rodrigues. Rememoração, comemoração: as utilizações sociais da memória. *Revista Brasileira de História*. São Paulo, v. 22, n.44, p.425-438, 2002.

SCHWARTZMAN, S., BOMENY, H. M. B., COSTA, V. M. R. *Tempos de Capanema*. Rio de Janeiro: FGV: Paz e Terra, 2000.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. *Proposta de plano quinquenal de desenvolvimento para a UFRJ*. Março de 2006. (Série Debate)

XAVIER, Libânia Nacif. Apreciação dos Espaços de Memória da Universidade Federal do Rio de Janeiro. In: OLIVEIRA, Antônio José B (org.). *Universidade e os múltiplos olhares sobre si mesma*. Rio de Janeiro: UFRJ,SIBI, 2007, p.103-118.

FONTES

Entrega simbólica da Cidade Universitária. *Diário de Notícias*, de 02/10/1953. (Hemeroteca Digital da Fundação Biblioteca Nacional)

O SISTEMA ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES (SEI) NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS

Ana Maria de Almeida Ribeiro

INTRODUÇÃO

A Ciência da Informação (CI) tem características próprias que estão inseridas nos questionamentos sobre o tipo de ciência que ela pretende ser e sua relevância teórica e social vem sendo aprofundada nas últimas décadas, principalmente pelo crescente uso das tecnologias da informação.

A CI nasce em meados do século XX, no pós-guerra, no bojo das transformações das sociedades contemporâneas, onde a comunicação, o uso da linguagem, dos sistemas, do conhecimento como objetos de pesquisa passaram a ser determinante (ARAÚJO, 2018, p. 105). Araújo (2018) destaca que inicialmente a informação foi entendida, na ciência da informação, como sinônimo de documento, ou seja, conhecimento humano registrado. Depois, como aquilo que pode migrar de um suporte físico para outro. Mais tarde, considerada um produto da interação entre dados e conhecimentos, e atualmente, compreendida como algo diretamente ligado às ações humanas e inserida num contexto.

A compreensão do significado da informação, do estudo sobre ela, e de seu comportamento na sociedade moderna é de fundamental importância, e deveria ser citado com a mesma relevância dada a temas relativos à saúde, à economia, ao direito, e todos aqueles que afetam a humanidade. Na última década acompanhamos os efeitos do uso das tecnologias de informação e comunicação (TICs) na

vida das pessoas, nas empresas, no mundo do trabalho, na política, que transforma o mundo que vivemos numa sociedade complexa e, ao mesmo tempo, em completa interação. A automatização das informações está presente em nossas vidas do comércio, em geral, ao atendimento das políticas públicas, e até mesmo, nos relacionamentos pessoais. Sistemas de informação estão presentes e se aprimorando, para o bem ou para mal, na vida de todos e todas.

O uso de sistemas de informações começou no Brasil nos anos 1980. Freitas *et al.* (2018, p.59) ao apresentarem um estudo sobre a produção científica em Sistemas de Informação (SI) no país, nos últimos 27 anos, apresentam como as várias universidades federais brasileiras foram constituindo grupos de pesquisas, com aumento da produção científica a partir do ano de 2007. Os autores analisaram uma base de dados com 1.335 artigos, envolvendo 1.706 pesquisadores, vinculados a 266 universidades, e concluem pela necessidade de buscar mais interdisciplinaridade, pela construção de alianças com outras áreas, como a ciência da computação e da informação. Segundo os autores, a discussão de sistemas de informações que auxiliem a gestão pública, não pode e não deve ficar restrita a área de Administração, e cada vez mais se justifica essa interdisciplinaridade.

Malin (2012, p.4) destaca que nos últimos 20 anos o Estado brasileiro adotou uma longa sequência de iniciativas e políticas em resposta à consolidação democrática e à busca da transparência pública, e cita as novas instituições incorporadas ao Estado, como os órgãos de controle, o Ministério Público, o Tribunal de Contas da União e a Controladoria-Geral da União.

Desde 2011, em particular na gestão da Presidenta Dilma Rousseff, verificamos a publicação de uma série de instrumentos legais que incrementaram a política de transparência pública, e que vieram acompanhados de ferramentas de TIC para sua efetiva implantação. A Lei de Acesso à Informação iniciou sua vigência¹ com o sistema

1 A Lei de Acesso à Informação foi aprovada em 18 de novembro de 2011, mas iniciou sua vigência, de acordo com o art. 47, 180 dias depois, ou seja, no dia 16 de maio de 2012.

e-SIC (Sistema de Informação ao Cidadão), além da determinação de locais presenciais de atendimento, para a execução dos pedidos de informação (transparência passiva) e, com a determinação de publicar nas páginas na rede mundial de computadores, informações importantes do Estado (transparência ativa) (BRASIL, 2011b). Para a gestão pública se apresentou um grande desafio: como garantir o atendimento às demandas por acesso à informação da sociedade, com uma administração ainda vinculada ao processo administrativo em papel, burocrática, em que a rotina de produção, tramitação, recuperação e decisão ocorre de forma morosa, frente a rápida velocidade (instantaneidade) dos meios eletrônicos?

A Transparência Pública, e todas as ações que concretizam a gestão pública transparente e democrática, como a lei de acesso à informação, a adesão ao governo aberto, a participação social, o controle social, evidenciam a importância do uso dos sistemas de informação no Estado brasileiro.

Segundo Braman (2006, p.314) o modelo da democracia representativa requer conhecimento individual dos processos e atividades do governo, e deste sobre os cidadãos na distribuição das representações e recursos. A autora identifica como uma mudança do “estado de bem estar burocrático” para o Estado Informacional, em que os requisitos informativos do Estado Nacional aumentaram com conhecimento dos indivíduos, grupos e comunidades necessários, cuja justificativa está em implementar as políticas públicas. Braman (2006) pontua, ainda, que este Estado Informacional, de forma deliberada e coerente, coloca o controle da informação, o tratamento, os fluxos e a sua utilização para o exercício do poder, explicitando a convergência entre inovação e política para o controle desses fluxos.

Portanto, entendemos que a introdução dos sistemas de informação no Estado Informacional deve ser analisada, não apenas como uma ferramenta de agilidade para a execução das políticas públicas, mas, sobretudo como controle e disseminação.

Segundo Daltro (2017, p.51) em 2012, surge o projeto Processo Eletrônico Nacional (PEN) com o objetivo de desenvolver uma infraestrutura de processo administrativo eletrônico que atendesse ao conjunto de órgãos e entidades de diversas esferas da administração pública, federal, estadual e municipal e outros poderes. O PEN nasce com o objetivo de melhorar o desempenho da gestão pública buscando a transparência, produtividade, rapidez, atendimento ao usuário e redução de custos, e introduzir inovação ao setor público. O projeto apresentava a necessidade de prover três produtos: um sistema eletrônico para processos administrativos, o Protocolo Integrado e o Barramento, possibilitando o envio de processos e documentos eletrônicos de um órgão para outro. O Sistema Eletrônico de Informações (SEI) desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4), com *software* livre, foi o escolhido após consulta pública para atender a demanda por um processo eletrônico administrativo. O SEI foi oferecido aos órgãos e entidades públicas pelo Ministério do Planejamento (MP), não sendo obrigatório seu uso. Aqueles que optassem por ele, o fariam através de Termo de Adesão e poderiam utilizá-lo gratuitamente. Neste artigo vamos abordar a adesão das universidades ao SEI, e a outros sistemas, e a importância da ferramenta para a transparência pública para estas instituições.

O texto apresenta uma breve revisão de literatura (seção 2), um histórico e contextualização da Transparência Pública e da Lei de Acesso à Informação no país (seção 3), o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) no contexto do Processo Eletrônico Nacional (seção 4), uma análise da forma com que as universidades federais acompanharam essas mudanças e a opção pelo uso do SEI (seção 5) e as considerações finais (seção 6).

O texto está inserido na experiência da autora no processo de implantação do SEI em vários órgãos públicos federais, e nas atividades desenvolvidas durante o Curso de Extensão “Noções de Gestão Documental, Transparência Pública, e uso dos sistemas

e-SIC (Sistema de Informação ao Cidadão) e SEI (Sistema Eletrônico de Informações)” registrado no sistema SigProj/MEC², desde 2017. Caracteriza-se como uma pesquisa aplicada de caráter descritiva, exploratória, com uma abordagem qualitativa. As técnicas para coleta de dados são a pesquisa bibliográfica, a observação, a análise de documentos e páginas da web.

1. REVISÃO DA LITERATURA

A responsabilidade social, como fundamento da Ciência da Informação, é apresentada pelos pesquisadores Wersig e Neveling (1975), nos anos 70, e identifica um campo de estudo decisivo para o crescimento e desenvolvimento das instituições. “[...] atualmente, transmitir o conhecimento para aqueles que dele necessitam é uma responsabilidade social, e essa responsabilidade social parece ser o verdadeiro fundamento da CI.” (WERSIG; NEVELLING, 1975, p.11)

Numa perspectiva de desenvolvimento histórico Wersig e Neveling (1975) discutem as várias definições explícitas e implícitas de informação e da Ciência da Informação e apresentam uma proposta de definição de CI baseada na necessidade social.

Esta ciência é baseada na noção das necessidades de informação de certas pessoas envolvidas em trabalho social, e relacionadas com o estudo de métodos de organização dos processos de comunicação numa forma que atenda estas necessidades de informação. O termo básico ‘informação’ pode ser entendido somente se definido em relação à estas necessidades de informação: tanto redução da incerteza causada por danos comunicados quanto como dados usados para reduzir incerteza. (WERSIG; NEVELLING, 1975, p.17).

2 Sistema de Informação e Gestão de Projetos (SigProj) se originou do Sistema de Informação em Extensão Universitária (SIEX) desenvolvido em parceria do Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras (FORPROEX) e Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Disponível em <http://sigproj.ufmj.br/index.php?goTo=home&plataforma=0>. Acesso em 29.mai.2019

Wersig e Nevelling (1975) vêem a CI relacionada com a organização dos processos de comunicação destinados à informação para uma determinada clientela, ou seja, não propõem uma compreensão limitada de informação, mas voltada para a área em que a informação é considerada, portanto baseada em problemas práticos que devem ser resolvidos: uma abordagem orientada para o fenômeno da informação. Os autores listam as várias áreas que interagem no mundo da Informação, são elas a biblioteconomia, a museologia, a arquivologia, a educação, assim como, a psicologia, a sociologia, a economia, a ciência política e a tecnologia que se concentram no estudo dos processos de informação, sendo assim, consideradas como: Ciência da Informação. Neste sentido, os autores consideram que como campo científico, a partir destas disciplinas, poderia ser entendido como uma Teoria Geral da Informação.

Uma outra abordagem é apresentada por Buckland (1991, p.351), ao identificar o uso atribuído a “informação” para expressar coisas compreendidas como informativas: “Informação-como-processo”; “Informação-como-conhecimento” e “Informação-como-coisa”. Os três significados de “informação” em conjunto com o “processamento da informação”, são a base para a classificação de atividades de informação que definem para a CI um campo importante. A “Informação-como-processo”, entendida para o autor, quando alguém é informado, e aquilo que essa pessoa conhece é alterado, com essa informação. Nesse sentido, informação é ato de informar, a comunicação do conhecimento ou da notícia de algum fato ou ocorrência. O outro significado, a “Informação-como-conhecimento”, significa aquilo que é apreendido na “informação-como-processo”, um caso especial, desse significado, é a noção de que a informação recebida reduz a incerteza. E por fim, a “Informação-como-coisa”, para o qual o termo informação também é usado para designar objetos, tais como dados e documentos, que são identificados como informativos por terem a propriedade de proporcionar conhecimento de algo. Para Buckland “Informação-como-coisa” tem um

proveito especial relacionado à informação de sistemas, uma vez que sistemas de informação incluem “sistemas específicos” e sistemas de recuperação, ao desenvolvimento de regras para soluções sobre a informação armazenada, que operam sobre e somente a “Informação-como-coisa”.

Buckland (1991, p.351) apresenta, ainda, os aspectos ligados à concentração da Ciência da Informação em dados e documentos como recursos de informação e traz ao debate a existência de outros objetos que também são potencialmente informativos. Objetos que são recolhidos, armazenados, recuperados e examinados como informação e que serão repassados a outras pessoas. Da mesma forma o autor questiona o que é um documento, identificando que o termo “documento” era usado como um termo genérico para designar qualquer recurso de informação física ao invés de limitá-lo ao texto de rolamento, objetos em mídias físicas específicas, tais como papel, papiro, pergaminho ou microforma. Numa visão mais ampla, Buckland (1991) afirma que objetos não são normalmente documentos, mas tornam-se, sendo eles processados para fins informativos. A sugestão de utilizar a “Informação-como-coisa” é defendida pelo documentalista como única forma da informação lidar diretamente com os sistemas de informação, seja no procedimento de armazenamento, seja nos sistemas de recuperação. A preocupação com a recuperação da informação vem sendo destacada como o principal objeto de intervenção da CI, o que fortalece sua característica de interação com o usuário.

A importância de não considerar o conceito de informação isoladamente, mas vê-lo em relação a outros conceitos como, por exemplo, documentos e mídia, é apresentada pelos pesquisadores Capurro e Hjørland (2007). Os autores consideram indiferente usar uma ou outra teoria ou conceito de informação, sendo o mais importante a nossa percepção quanto à distinção entre informação como um objeto ou coisa, e informação como conceito subjetivo, como signo, como dependente da interpretação de um agente

cognitivo. A dificuldade de tentar descobrir para quem aquele determinado documento tem relevância e quais as perguntas importantes que ele pode responder são destacadas pelos autores, ao considerarem que a informação deveria ser um reflexo da função social do sistema de informação (CAPURRO; HJORLAND, 2007, p.194). Assim, trazem ao nosso estudo a importância do contexto social em que as instituições públicas estão inseridas e os reflexos que as informações produzidas trazem à sociedade.

No estudo dos instrumentos de transparência e acesso à informação pública nas universidades federais, Gama (2015, p.56) destaca que o sistema de informação faz parte do campo de estudo da Ciência da Informação e que, segundo Zins (2007), se dedica à concepção e utilização de sistema de informação para a mediação do conhecimento. A autora recupera a visão de Capurro e Hjørland (2007, p. 193), sobre os sistemas de informação, de que precisamos percebê-los como reflexo da função social que ele representa.

Quando representamos os dados em nossos sistemas de informação, o fazemos a fim de dar suporte a certas atividades humanas. Não deveríamos simplesmente considerar nossas representações como objetivas, porque isto implica que nunca especificamos completamente as suposições teóricas, sociais e históricas com base nas quais agimos. Todos os tipos de sistemas de informação têm políticas e objetivos mais ou menos explícitos. (CAPURRO; HJORLAND, 2007, p. 193).

Dessa forma, Gama (2015) percebe que embora o sistema de informação seja reconhecido muito mais como um fenômeno social do que um fenômeno puramente técnico, boa parte da pesquisa em sistema de informação é muito limitada pelas suposições de que se trata de um fenômeno técnico.

A implantação de sistemas de informação, como o SEI, nos órgãos e entidades da administração federal, em especial nas universidades, estão inseridos numa política que se inicia com a

Constituição Federal de 1988, no processo de transição democrática (1979 -1988) no Brasil, que se aprofunda no século XXI, com a efetivação de políticas que fortalecem a Transparência Pública. Ao mesmo tempo, essas políticas fazem do Estado um centralizador de informações sobre os indivíduos, entidades e órgãos onde o controle da sociedade ainda é reduzido. Segundo Braman (2006), a população é cada vez menos capaz de participar da tomada de decisões, em função das barreiras logísticas existentes, e o indivíduo desaparece em uma probabilidade. No Estado Informacional, segundo a autora, o *panóptico* (prática de vigilância onde o sujeito é identificado e no qual são utilizadas técnicas de observação e controle), é substituído pelo *panspectron*, onde a informação é coletada sobre todos e tudo, a todo o tempo, o particular fica visível, e os sujeitos nunca sabem quando, como ou por quê.

Outra contribuição importante ao tema tratada por Dantas (2014). O autor destaca o problema do *valor* – “o valor de qualquer forma de conhecimento, seja científico, tecnológico ou artístico, isto é, o valor obtido pelo trabalho científico ou artístico” (DANTAS, 2014, p. 36-37) ao se referenciar a uma economia fincada no mercado e na propriedade privada. Dantas nos apresenta o debate de que o conhecimento, ao estar fundado na informação, não contém as características necessárias que permitam, através da troca mercantil, sua apropriação. Assim, as formas de acesso à essa informação passam a ser objeto de mercantilização. A emergência das tecnologias digitais que, segundo Dantas (2014, p.58), promete dar à parte da sociedade meios para produzir os seus próprios conteúdos e poderia criar “um ambiente de livre acesso à informação, pactuando entre si os mútuos benefícios, inclusive monetários, do trabalho informacional social e combinado que efetua”.

Ao analisarmos a postura de entes públicos, desenvolvedores de ferramentas tecnológicas, que podem beneficiar o conjunto da administração pública, na qual uns cedem gratuitamente (*software* livre), e outros transformam em mercadoria para comercialização

(*software* proprietário), e assim se apropriam das *rendas informacionais* (DANTAS, 2014, p.58) na lógica produtivista, nos aponta para a necessidade de aprofundar o debate do *valor* da informação, no âmbito das universidades públicas e gratuitas.

2. A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

A Constituição Federal (CF) de 1988 constituiu-se em uma das principais referências para a transparência pública no Brasil (BRASIL, 1988). O inciso XXXIII, do artigo 5º, garante a todos os cidadãos o direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo, concretizando o direito preconizado no artigo 19º da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH, 1948).

Artigo 19º

Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão (DUDH, 1948)

No artigo 216, da Constituição Cidadã (BRASIL, 1988), está estabelecido que cabe à administração pública a gestão da documentação governamental e tomar as providências para possibilitar a consulta dessa documentação aos que necessitem.

A transição democrática³ no Brasil, efetivada de forma lenta e gradual, vinha estabelecendo as normativas para as garantias do direito ao acesso à informação, ao longo dos últimos 30 anos. A

3 “Transição democrática” para muitos autores é o período que se inicia com a Lei de Anistia (1979) e se conclui com a aprovação da Constituição Federal de 1988. Entretanto, caracterizamos esse processo como mais amplo do que a simples mudança do regime autoritário para o regime democrático, considerando que a não efetivação dos direitos presentes Carta Cidadã e da livre expressão, estabelecem um processo ainda não concluído.

primeira regulamentação da CF, quanto a este tema, foi aprovada em 1991, e tratou da Política Nacional de Arquivos Públicos - Lei nº 8159 (BRASIL, 1991). A gestão de documentos foi definida como “o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à sua produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento em fase corrente e intermediária”, já indicando a possibilidade de sua eliminação ou guarda permanente. A referida legislação, apesar de explicitar o direito de todos receberem dos órgãos públicos as informações (Capítulo I – Art. 4º), ao tratar do acesso e do sigilo de documentos públicos (Capítulo V) remeteu à regulamentação específica os prazos e definições sobre o sigilo, retardando, na prática, o acesso da sociedade. A regulamentação, com a publicação do Decreto nº 2.134 (BRASIL, 1997a), ocorreu seis anos depois, revogado pelo Decreto nº 4.553 (BRASIL, 2002a) e posteriormente, revogado pelo Decreto nº 7.845 (BRASIL, 2012) aderente a Lei de Acesso à Informação – LAI (BRASIL, 2011b). Na norma de 1997, a definição descrita para documentos reservados é “todos aqueles que não devam, imediatamente, ser do conhecimento do público em geral”; e como confidenciais, “todos aqueles cujo conhecimento e divulgação possam ser prejudiciais ao interesse do País” (BRASIL, 1997b). Dessa forma, permaneceu até 2012, como critério discricionário do servidor público, a classificação do documento como reservado e confidencial.

A noção de transparência administrativa, em uma das leituras de Jardim (1999, p.49), é requisito de controle da sociedade civil sobre o Estado. A opacidade informacional do Estado, segundo o autor, é a expressão e o mecanismo de produção de hegemonia da classe dirigente, instrumento de dominação e exclusão social. Após mais de 20 anos de autoritarismo (1964-1984), o aparato repressivo ainda se manteve presente nas instituições públicas. Os governos civis que sucederam aos governos militares (Collor/1990, Itamar/1992 e Fernando Henrique Cardoso – FHC/1995) pregaram a restrição do Estado, defendendo a doutrina neoliberal de privatização, desregulação e liberação da economia (DAGNINO; COSTA,

2013, p.17-19). Assim, as necessárias políticas de democratização do Estado, preconizadas na Constituição, não foram levadas a diante em sua plenitude neste período.

No governo FHC (1995-2002), a Reforma Administrativa, denominada de Reforma Gerencial do Estado, visava sua modernização e eficiência, buscando “romper o Estado burocrático e clientelista remanescente dos tempos de obscurantismo” (PEREIRA, 1995). Nogueira (2011, p.44) destaca que a reforma empreendida neste período trouxe ao termo Reforma do Estado uma visão de reforma da gestão e do aparato administrativo, focando muito mais na dimensão instrumental do Estado do que na sua dimensão ético-política. Segundo o autor, essas reformas, na realidade, visavam a diminuição do tamanho e das funções do Estado, mas permitiam ao mesmo tempo à expansão de formas não estatais de organização, prestação de serviços e do que chama de “monopólio da violência”. O crescimento do terceiro setor, assim como a consolidação de múltiplos “Estados” paralelos (criminalização, tráfico, lavagem de dinheiro, corrupção) foram as heranças deixadas pela onda neoliberal, nos anos 1990, em vários países na América Latina (NOGUEIRA, 2011, p.44). Para o autor, não há espaços vazios e a redução do Estado numa determinada sociedade, permite que outras organizações tentem ocupar esse espaço que são necessários para a vida em comum.

As tecnologias da informação e comunicação (TICs) começaram a ser utilizadas na administração pública federal, como ferramentas que possibilitam o acesso à informação e sua organização, de forma a auxiliar no processo decisório de governo já no fim dos anos 1970 e início dos anos 1980. Nas documentações e literatura pesquisada, sobre a Reforma do Estado nesse período, buscamos identificar como os autores da Reforma Gerencial percebiam a importância dos sistemas de informação.

Um dos primeiros sistemas de uso federal foi o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI)⁴,

4 SIAFI, Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/historia>. Acesso em 29.abr.2019

iniciado em 1987, voltado para a contabilidade pública, unificando os procedimentos de caixa através da conta única, o que possibilitou mais transparência às origens e aplicações dos recursos públicos da União. Este sistema continua em funcionamento sob gestão do Tesouro Nacional e do Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO). Iniciado em 1989, o Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE)⁵ centralizou a folha de pagamento dos servidores públicos vinculados à administração direta da União, autarquias e fundações. Até esta data, cada órgão organizava a sua folha, o que oportunizava a existência de diferenciações, inclusive de tratamento, o que impedia a fiscalização e o controle do cumprimento de questões fundamentais dos princípios constitucionais de impessoalidade, eficiência e eficácia do serviço público. O Sistema de Gestão de Pessoas (SIGEPE)⁶ é um projeto que está, desde 2017, com a tarefa de substituir os sistemas da família SIAPE (Siape, SiapeCad, SiapeNet e Extrator). Estes e outros sistemas implantados na administração pública, buscavam atender prioritariamente as demandas da gestão e controle das informações na administração pública federal. A obrigação constitucional de acesso à informação pública aos cidadãos, não era o foco principal.

Através do Decreto ° 2.182 (BRASIL, 1997b) foram definidas as normas para a transferência e o recolhimento de acervos arquivísticos públicos federais para o Arquivo Nacional, revogado pelo Decreto nº 4.073 (BRASIL, 1999a), ainda em vigor. Portanto, quatorze anos depois da CF, uma política nacional de arquivos públicos e privados é estabelecida, com as competências do Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ), com diretrizes para o Sistema Nacional de Arquivos (SINAR), definição dos Documentos Públicos e a Gestão dos Documentos Públicos na Administração

5 SIAPE -Sistema Integrado de Administração de Pessoal. Disponível em <http://www.siapenet.gov.br/Portal/Servico/Apresentacao.asp>. Acesso em 28.abr.2019

6 Projeto SIGEPE. Disponível em <https://www.servidor.gov.br/gestao-de-pessoas/sigepe/o-projeto-sigepe>. Acesso em 20.abr.2019

Pública Federal. Esta norma, nas disposições finais, determina então que seu conteúdo se aplique também aos documentos eletrônicos.

A legislação que instituiu as normas para licitações e contratos da Administração Pública foi aprovada em 1993, a Lei 8.666, e deu um passo importante para o acesso às informações das despesas públicas, ao determinar, no §3º do Art. 3º, que a licitação “não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura.” (BRASIL, 1993). A Lei nº 9.755 trouxe a criação de *homepage* na *Internet*, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica a norma (BRASIL, 1998a). A Lei nº 10.520 em seguida, disciplina o pregão como forma de licitação (BRASIL, 2002b), e, através do Decreto 5.450 (BRASIL, 2005), o pregão eletrônico é regulamentado. Assim, o desenvolvimento do Portal de Compras da Administração Pública – COMPRASNET, e todo o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), foi constituído, possibilitando a transparência das despesas públicas e permanece em funcionamento na Administração Pública Federal.

A Lei do Processo Administrativo na Administração Pública Federal – Lei nº 9.784 apresenta-se como “instrumento de proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da administração”, possibilitando assim o registro, documentação e acompanhamento das partes na requisição de qualquer pleito (BRASIL, 1999b). Entretanto, toda a legislação citada trata preferencialmente das finanças públicas, voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

O Estado Informacional, segundo Braman (2006, p.314) conhece cada vez mais os indivíduos, enquanto os indivíduos sabem cada vez menos sobre o Estado. Parcela importante dos sistemas de informação aqui citados, desenvolvidos nos vários governos brasileiros, estavam imbuídos do propósito de controle das receitas e das despesas para uma maior eficiência do Estado.

Entretanto, o que Braman (2006) nos adverte é que as leis criadas com foco em garantir uma simetria entre o que o Estado sabe sobre nós e o que nós sabemos sobre ele, nunca foi absoluta, nem houve transparência total (BRAMAN, 2006).

Um exemplo desse distanciamento é o Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade (CNV) ao descrever os obstáculos encontrados na investigação, ao destacar a dificuldade de acesso à informação de responsabilidade do Estado, em especial a falta de acesso à documentação produzida pelas Forças Armadas, oficialmente, dada como destruída (BRASIL, 2014). As informações públicas dos documentos, produzidos pelo Estado brasileiro, não apenas os de caráter fiscal, precisavam de uma regulamentação proporcionando sua disponibilização com a mesma acessibilidade.

Malin e Freitas (2018, p.9) ao analisarem o Estado, a gestão pública brasileira e as tensões e avanços dos regimes digitais de informação, identificam que cada um dos marcos regulatórios⁷ tem impacto transversal sobre a condução de políticas públicas, sobre padrões da governança e da administração pública, em todos os níveis. O estabelecimento de um regime de informação também tem seus impactos sobre os espaços e as formas de participação do cidadão na vida política do país.

Nessa perspectiva, o dia 16 de maio de 2012, pode ser caracterizado como um dia emblemático no Brasil para o direito à informação, quando ocorre a instalação da Comissão Nacional da Verdade (CNV) e passa a vigorar a Lei de Acesso à Informação.

A implantação da LAI, na administração pública federal, apresentou-se como a conquista de um direito acompanhada de inovação ao ser operacionalizada por meio de um sistema de informação: o Sistema e-SIC (Serviço de Informação ao Cidadão) (BRASIL, 2011b). Pela primeira vez um sistema de informação voltado para a interlocução do cidadão com o Estado de forma padronizada.

⁷ Marcos regulatórios e normativos - Malin e Freitas (2018, p.9) apresentam no Quadro 1 toda a legislação e normas em vigor que tratam do tema.

Além da ferramenta eletrônica, em que o cidadão, com acesso à internet, pode realizar o seu pedido de informação, a lei estabeleceu a existência de espaços presenciais para atendimento ao cidadão. O objetivo era facilitar a vida do cidadão, mas também normatizar os procedimentos internos na administração pública, ao definir prazos para o atendimento das demandas da sociedade.

De acordo com a Controladoria Geral da União (CGU) a transparência pública corresponde “ao compromisso que estabelece um órgão governamental para possibilitar ao público o acesso à informação existente sobre um assunto público” (BRASIL, 2011a). Esta informação pode se apresentar de muitas formas diferentes e referir-se a aspectos diferentes de como a organização está tratando os assuntos públicos. O importante, como destacado por Buckland (1991, p.352) é a possibilidade de os usuários serem informados e possibilitar a transmissão de conhecimento, dando acesso aos meios, a informação física armazenada e recuperada.

De maio de 2012 a dezembro de 2018, foram registrados 696.977 pedidos de informação⁸ no sistema e-SIC, com uma média de 8.712 pedidos mensais nesse período. Em 2018, 63.196 cidadãos (0,03% da população) registraram pedidos de informação no sistema, um número muito pequeno para um país com 210,8 milhões de habitantes, e com dimensões continentais: são 27 estados e 5.570 municípios⁹. O Brasil tem hoje uma população de 140 milhões de pessoas (67,5% da população)¹⁰ conectadas através da internet, com acesso à comunicação sem fronteiras. Entre 2013 e 2018, as redes sociais digitais passaram a estar disponíveis para os brasileiros, de forma concomitante com a expansão da cidadania e do consumo.

8 Disponível em <http://www.acesoainformacao.gov.br/assuntos/relatorios-dados/relatorios-estatisticos/relatorios-estatisticos>. Acessado em 19.abr.2019

9 Dados Brasil. Disponível em <https://pais.es.ibge.gov.br/dados/brasil>. Acessado em 19.abr.2019

10 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em <https://pais.es.ibge.gov.br/dados/brasil>. Acessado em 19.abr.2019

Malin (2012, p.4) apresenta a LAI como uma construção da sociedade brasileira em resposta à pressão de movimentos da sociedade civil e a uma sequência de decisões e políticas de Estado. A autora destaca algumas organizações da sociedade civil atuantes neste período como: Transparência Brasil; Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas; Contas Abertas; Movimento Brasil Aberto e ARTIGO 19 BRASIL que se somam às iniciativas governamentais. Malin (2012) ressalta, ainda, que a construção do regime de acesso à informação no Brasil também respondeu às pressões externas, “entre elas exigências feitas a partir de 1990 por convenções, tratados, bancos multilaterais e instituições financeiras internacionais, representando, portanto, uma adesão do país ao novo regime global de informações.”

A LAI apresenta o conceito de transparência ativa e de transparência passiva. Para o atendimento da transparência ativa, os órgãos deveriam disponibilizar em suas páginas na internet um conjunto de informações obrigatórias e o sistema e-SIC, assim como, os postos presenciais em cada órgão, deveriam garantir a transparência passiva. Ou seja, para o atendimento ao cidadão seria necessário disponibilizar a informação solicitada de forma imediata na internet, ou dentro dos prazos legais (20 dias, prorrogável por mais 10). Com acesso à internet, o cidadão ao navegar pela página do órgão ou entidade pública, poderia buscar, a qualquer momento, as informações que necessita.

No contexto da problemática da governança pública, da globalização e das agências supra-estatais, Malin e Freitas (2018, p.9) enfatizam que vivemos novas questões relacionadas à soberania nacional, condicionadas por ações de informação. Desta forma, as autoras salientam que o modelo de soberania do Estado-nação moderno, no qual ele era o principal produtor, detentor e usuário de informações sobre território, recursos e população, está ameaçado pela entrada de atores e agentes não-estatais – empresas, comunidades, movimentos – no campo informacional.

O uso indiscriminado de páginas na internet, redes sociais e e-mails não institucionais, ou hospedados em servidores privados, apresenta-se como um sério problema para a autenticidade, integridade e segurança dos documentos oficiais produzidos pela administração pública, assim como para a garantia da proteção dos dados pessoais sob custódia do Estado. A informação pública, da sua produção à sua disponibilização, precisa estar presente nas práticas inovadoras da gestão pública universitária.

3. SISTEMA ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES (SEI)

Freitas *et al.* (2018, p.59) ao apresentarem um estudo sobre a produção científica em Sistemas de Informação (SI) no Brasil, fizeram um recorte de 1988 a 2014, recorrendo aos anais da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD), sendo 1988 o primeiro ano em que houve um espaço dedicado a SI nos eventos em seus encontros anuais. Os autores destacam que o Brasil ocupa espaço relevante na comunidade mundial de Tecnologia da Informação, em relação a outros países, mesmo mais desenvolvidos, pelo reconhecimento de várias soluções como a organização de eleições (urna eletrônica), reorganização do Sistema de Pagamento Brasileiro (SPB), declaração do Imposto de Renda (IR), por exemplo. Segundo os autores, os sistemas de informação da administração federal tinham sido projetados com base nas velhas tecnologias de “mainframe”, que impediam o manejo dos sistemas diretamente pelos usuários da informação.

O Processo Eletrônico Nacional (PEN) surge sob a Coordenação do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP)¹¹, resultante da integração de diferentes esforços que já estavam em

11 Medida Provisória nº 870/2019 – o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) foi extinto e integra o Ministério da Economia.

curso no âmbito do governo federal. De forma colaborativa, o PEN foi formalizado por meio do Acordo de Cooperação Técnica nº 02/2013 (BRASIL, 2013), celebrado entre o MP, a Empresa de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e o Governo do Distrito Federal (GDF). Esses órgãos já utilizavam documentos, ou processos eletrônicos, e quando necessitavam tramitar para outros órgãos precisavam imprimir em papel, colocar capa e seguir a forma convencional – pagnar, carimbar em “em branco” no verso, colocar colchete bailarina, entre outros. A Cláusula Terceira do Acordo estabeleceu o escopo do projeto com sete produtos a serem entregues, descritos a seguir.

O escopo do projeto Processo Eletrônico Nacional é constituído pela implementação dos seguintes produtos: I – *Software* de processo eletrônico versão local; II - *Software* de processo eletrônico versão compartilhada; III – barramento de serviços de processo eletrônico inter-órgãos; IV – Portal do Processo Eletrônico do Executivo Federal; V – Metodologia de implantação; VI – Estrutura de apoio à implementação; e VII – modelo de gestão da evolução dos produtos entregues pelo projeto. (BRASIL, 2013)

Para o atendimento do *software* (itens I e II), o MP lançou a Consulta Pública¹² nº1, em janeiro de 2013, para avaliação de “modelo de negócio para eventual contratação de *software* de processo administrativo eletrônico”. Para aquisição do produto o governo federal liberou investimentos de até R\$ 10 milhões de reais para a contratação, customização e implantação da solução, que seria disponibilizada no Portal do Software Público Brasileiro, após a sua homologação.

O Sistema Eletrônico de Informações (SEI) foi o escolhido, como solução de processo eletrônico no âmbito do PEN, na refe-

12 Aviso de Consulta Pública nº 1, de 8 de janeiro de 2013- Página 152 da Seção 3 do Diário Oficial da União (DOU) de 9 de janeiro de 2013.

rida consulta pública. De acordo com o Portal do Software Público (BRASIL, 2015b), o SEI - desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal 4ª Região (TRF4), é um sistema de gestão de processos e documentos eletrônicos, com interface amigável e práticas inovadoras e tem como uma das principais características a libertação do “paradigma do papel como suporte físico para documentos institucionais e o compartilhamento com conhecimento e comunicação de novos eventos em tempo real”. A cessão gratuita do SEI, pelo TRF4, significou uma grande economia ao governo e, a partir de 2015, o MP começou o processo de implantação na administração pública federal.

O Decreto nº 8.539 disciplinou o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo eletrônico no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (BRASIL, 2015a). Dentre os objetivos listados para o uso do processo administrativo eletrônico, está o de assegurar a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação governamental; assegurar a sustentabilidade ambiental com o uso da tecnologia da informação e da comunicação e o de facilitar o acesso do cidadão às instâncias administrativas (BRASIL, 2015a). O normativo determina, ainda, que deve ser executado com sistemas informatizados para a gestão, o trâmite de processos administrativos eletrônicos, e estabelece o prazo de dois anos para que o processo administrativo esteja implementado. No artigo 22, estabelece um prazo de seis meses para a apresentação de cronograma de implantação do uso do meio eletrônico e em seu parágrafo 2º determina o prazo de dois anos a partir da data de publicação do decreto, ou seja, 9 de outubro de 2017.

Art. 22. No prazo de seis meses, contado da data de publicação deste Decreto, os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão apresentar cronograma de implementação do uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo à Secretaria de Logística

e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

§ 1º O uso do meio eletrônico para a realização de processo administrativo deverá estar implementado no prazo de dois anos, contado da data de publicação deste Decreto.

§ 2º Os órgãos e as entidades de que tratam o caput que já utilizam processo administrativo eletrônico deverão adaptar-se ao disposto neste Decreto no prazo de três anos, contado da data de sua publicação. (BRASIL, 2015a)

O objetivo, presente no projeto PEN, é o de facilitar o acesso do cidadão às instâncias administrativas e destaca a importância do uso do processo eletrônico para contribuir na relação do Estado com a sociedade, possibilitando o uso das TICs para a melhoria da gestão pública.

Daltro (2017, p.52) afirma que, ao contrário de outros sistemas, a configuração do SEI não é uma atribuição da área de tecnologia de informação, e que o treinamento para o uso do SEI envolve uma aprendizagem relacionada à tarefa cotidiana do servidor. O autor destaca que o aprendizado será alcançado com o uso constante do SEI, destacando a importância do envolvimento e apoio da alta administração, da sensibilização em relação ao uso do SEI e do incentivo à redução do uso do papel.

3.1 UNIVERSIDADES FEDERAIS

De acordo com as informações disponíveis na página do PEN¹³, 352 (trezentos e cinquenta e dois) órgãos e entidades, nas esferas federais, estaduais, municipais e paraestatais, aderiram ao projeto. Na tabela publicada encontramos 32 (trinta e duas) universidades

13 PEN – disponível em <http://www.planejamento.gov.br/pensei/sei/> adesao-ao-processo-eletronico-nacional-pen. Acesso em 29.mai.2019. O governo federal apresentou em 8.nov.2019 o novo Portal <http://processoeletronico.gov.br>, após a produção do presente artigo. Algumas informações já estão atualizadas no novo Portal. A lista de adesão se encontra disponível em <http://processoeletronico.gov.br/index.php/aderiu-ao-sei>. Acesso em 15.jan.2020

federais listadas no QUADRO 1, que assinaram o Termo de Adesão ao Processo Nacional Eletrônico.

QUADRO 1 – Relação de Universidades Federais que aderiram ao PEN

SEI IMPLANTADO	ADESÃO AO SEI – MARÇO/2019
1 Fundação Universidade de Brasília – FUB/UnB 2 Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre – UFCSPA 3 Fundação Universidade Federal de Pelotas – UFPel 4 Fundação Universidade Federal do Amazonas – UFAM 5 Fundação Universidade Federal do Mato Grosso – UFMT 6 Fundação Universidade Federal do Mato Grosso do Sul – UFMS 7 Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS 8 Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL-MG 9 Universidade Federal de Campina Grande – UFCG 10 Universidade Federal de Goiás – UFG 11 Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG 12 Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP 13 Universidade Federal de Uberlândia – UFU 14 Universidade Federal de Viçosa – UFV 15 Universidade Federal do Paraná – UFPR 16 Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS 17 Universidade Federal de Tiberiúguil Mineiro – UFTM 18 Universidade Federal Fluminense – UFF 19 Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR	CESSÃO AUTORIZADA 1 Fundação Universidade do Rio Grande – FURG 2 Fundação Universidade Federal de Ouro Preto – UFOP 3 Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR 4 Fundação Universidade Federal de São Carlos – UFSCar 5 Fundação Universidade Federal do Acre – UFAC 6 Fundação Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA 7 Universidade Federal do Juiz de Fora – UFJF 8 Universidade Federal do Ceará – UFC 9 Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ 10 Universidade Federal dos Vales de Jequitinhonha e Mucuri – UFVJM 11 Universidade Federal Rural de Pernambuco – UFRPE
	FORMALIZADO 1 Fundação Universidade de Roraima – UFRR 2 Fundação Universidade do Tocantins – UFT

Fonte: elaborado pela autora¹⁴

O sistema federal de ensino superior brasileiro tem 63 (sessenta e três) universidades federais¹⁵ em todo o país, portanto de acordo com os dados acima levantados, 50,7 % das instituições de ensino aderiram ao PEN. Entretanto, não está disponível a informação quanto à utilização do sistema SEI por essas instituições, assim como, qual o sistema adotado pelas demais 31 (trinta e uma) instituições, que não constam na listagem publicada na página do PEN.

Com o objetivo de apresentar um quadro completo das universidades federais brasileiras, quanto ao cumprimento do Decreto nº 8.539 encaminhamos, através do sistema e-SIC, uma solicitação de informação sobre a utilização de processo eletrônico, a seguir reproduzida.

14 Com base na planilha disponível na página do PEN (referência 14), em maio de 2019. A planilha disponível é constantemente atualizada.

15 Com base no Censo do Ensino Superior/ Sinopse Estatística ano 2017. Disponível em <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em 20.mai.2019

Prezados(as)

O Decreto nº 8539, de 8 de outubro de 2015, ao dispor sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabeleceu o prazo de dois anos, ou seja, 8 de outubro de 2017 para sua implantação. O Ministério do Planejamento disponibilizou o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) para todos os órgãos e entidades como ferramenta para o cumprimento do referido decreto. Das 63 universidades federais no sistema de ensino superior federal, 32 constam da relação de instituições que aderiram ao SEI, sendo que esta universidade NÃO está entre as que aderiram.

Neste sentido solicitamos as seguintes informações:

- 1) A universidade está utilizando o meio eletrônico para realização do processo administrativo eletrônico como determinado no Decreto nº 8539/2015?
- 2) Em caso positivo, qual a ferramenta/sistema adotado por esta universidade para o atendimento ao Decreto nº 8539/2015?
- 3) A partir de que data passou a ser adotado o referido sistema?
- 4) Solicitamos disponibilizar cópia, ou link, no caso de estar disponível na rede, da Resolução ou instrumento normativo equivalente da Universidade, estabelecendo as normas e orientações de uso do Processo Administrativo eletrônico (Pedido de Informação no sistema e-SIC, dia 01.mai.2019) (BRASIL, 2015).

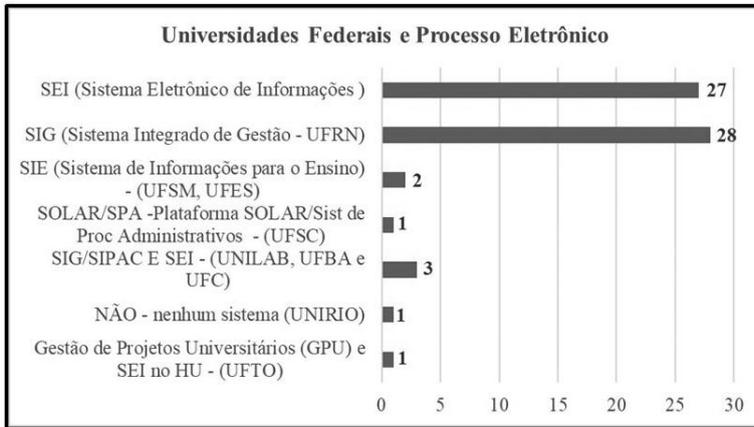
Das 31 universidades federais consultadas, apenas 1(uma) não respondeu ao pedido de informação: a Fundação Universidade Federal do Amapá (UNIFAP). Com um universo de 30 universidades que responderam, verificamos que apenas a Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) afirmou não ter nenhum sistema de processo eletrônico. A UNIRIO informou¹⁶

16 Ordem de Serviço PROPLAN nº 2, de 10 de outubro de 2016, que dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito da UNIRIO Disponível em <http://www.unirio.br/proplan/OrdemdeServio00210.10.2016Meioeletrnicoparaprocessosadministrativos.pdf>. Acesso em 29.mai.2019

que o SEI seria o sistema adotado, mas ainda “não foi possível a implantação”. Das universidades restantes, 27 responderam utilizar o Sistema SIG-UFRN (Sistema Integrado de Gestão da Universidade Federal do Rio Grande do Norte) ou algum dos seus módulos. Outros dois sistemas citados, pelas instituições, foram o Sistema de Informações para o Ensino (SIE), utilizado pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), e o SOLAR/SPA - Plataforma SOLAR/Sistema de Processos Administrativo na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Inicialmente, nas respostas enviadas por algumas das 27 universidades não foi possível identificar, claramente, quais eram os sistemas utilizados. Algumas referiam-se ao sistema SIG, outras SIG-UFRN, outras ao SIPAC, ou SIPAC-UFRN, como sistemas diferentes e, em outras respostas, como módulos independentes. Passamos então, a uma verificação direta, na página *web* de cada universidade, com a seguinte metodologia: 1º) verificar se na página principal havia identificação do sistema utilizado pela universidade (logomarca do sistema, ou chamada para “sistemas”); 2º) em caso positivo, copiamos o *link* e identificamos o sistema utilizado pela instituição; 3º) em caso negativo, utilizamos a ferramenta de busca da própria página institucional, consultando pelas seguintes palavras chaves: “processo eletrônico” ou “SEI”. Ao final dessa pesquisa identificamos a situação descrita no GRÁFICO 1.

GRÁFICO 1 – Sistemas Processo Eletrônico nas Universidades Federais



Fonte: elaborado pela autora¹⁷

Identificamos, então, que o sistema SIG-UFRN é o utilizado pela maioria das universidades federais. O SIG é composto por vários módulos, e os principais são: SIPAC – Patrimônio, Administração e Contratos; SIGAA – Atividades Acadêmicas; SIGRH – Recursos Humanos e SIGAdm – Administração e Comunicação. O Termo de Licenciamento, com a logomarca da empresa “SIG Software e Consultoria em TI”¹⁸, informa que “sob autorização regida no contrato de Parceria 01/2011 celebrado com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte¹⁹” a empresa concede o “Direito de Uso” dos sistemas SIGAdmin, SIGAA, SIPAC e SIGRH. Ou seja, entende-se que os sistemas são de propriedade da UFRN, mas a empresa comercializa o produto. O Termo de Licenciamento é assinado pela senhora Raphaela

17 O Gráfico foi construído com base na consulta das 63 páginas web de cada universidade federal, a UNIFAP (Universidade Federal do Amapá) que não respondeu ao pedido de informação pelo sistema e-SIC, foi verificado na página o uso do sistema SIG-UFRN.

18 SIG Software e Consultoria em TI Disponível em <https://esig.com.br/portalsig/>. Acesso em 29.mai.2019

19 Contrato de parceria 01/2011 publicado no Diário Oficial da União, Seção 3, de 27/05/2011, com base legal Art. 6º, da Lei 10.973/2004, Artigo 7º do Decreto nº 5.563/05, Artigo 24, inciso XXV, da Lei nº 8.666/93, Lei nº 9.609/98, Decreto nº 2.556/98. Disponível em <https://esig.com.br/portalsig/parceiros/>. Acesso em 29.mai.2019

Galhardo Fernandes Lima, representando a empresa “SIG Software e Consultoria”. No currículo *lattes*²⁰ da empresária, a mesma declara ter atuado por cinco anos como “coordenadora de desenvolvimento da Superintendência de Informática da UFRN” e que participou da equipe que desenvolveu os sistemas SIG-UFRN desde sua criação em 2004, ocupando na data da publicação do *lattes*, “o cargo de Diretora Administrativo/Financeira e sócia-administradora da SIG Software e Consultoria”. No Portal da Transparência Pública, em consulta pelo nome da empresária, encontramos em “Recursos Recebidos”, que a empresa “SIG Software & Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda”, recebeu de 2014 a maio de 2019, o total de R\$ 50.365.710,41 (cinquenta milhões, trezentos e sessenta e cinco mil, setecentos e dez reais e quarenta e um centavos). Em nova consulta ao *Google*, com os termos “SIG+UFRN+TCU”, encontramos o ACORDÃO nº 524/2018, do Tribunal de Contas da União (TCU), votado no dia 14/03/2018, a partir de denúncia de possíveis irregularidades na celebração dos termos de cooperação técnica envolvendo a UFRN, conforme descrito na Introdução do Acordão.

Cuidam os autos de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), relacionadas à celebração de termos de cooperação técnica (peças 93 a 97) tendo como objeto soluções em tecnologia da informação (TI), firmados entre aquela Autarquia e diversos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal, com recursos superiores a 20 milhões de reais, sob o argumento de que teriam sido realizadas sem prévia e regular licitação e sem a demonstração da eficiência e economicidade da contratação. (BRASIL, 2018)

Na análise do Relatório TCU (BRASIL, 2018) percebe-se que a UFRN praticou a comercialização, se beneficiando da modalidade de

20 Disponível em <http://lattes.cnpq.br/3928651133687163> (última atualização em 19/11/2015). Acesso em 29.mai.2019

“dispensa de licitação” para ofertar o produto por eles desenvolvido, e que o mercado, ao denunciar, apresenta um importante questionamento sobre a missão e os valores das universidades públicas.

Apesar de contabilizarmos 32 universidades federais com adesão ao PEN, em verificação na *web* de cada instituição, identificamos 27 universidades que efetivamente estão voltadas ao uso do Sistema SEI, sendo que 11 já implantaram e estão com pleno uso da ferramenta.

Um grupo muito significativo de universidades optou por adquirir o sistema SIG-UFRN, utilizando recursos financeiros que poderiam estar sendo empregados em outras frentes acadêmicas e institucionais, e que diante à uma conjuntura de limitações e cortes orçamentários, como se vivência desde 2015, pode trazer dificuldades na manutenção dos sistemas, com sérios impactos na atividades fins destas universidades.

3.2 UNIVERSIDADES FEDERAIS DO RIO DE JANEIRO: UFF E UFRJ

No Rio de Janeiro, há 4 universidades federais: Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Universidade Federal Fluminense (UFF), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). A UFRJ e UFF são as únicas que assinaram o termo de adesão ao PEN.

A UFF iniciou em dezembro de 2016 as discussões sobre a ferramenta, em março de 2017 assinou a adesão ao PEN, instituiu o Grupo de Trabalho, em julho fez a capacitação dos multiplicadores e em outubro, do mesmo ano, implantou o sistema, de acordo com o planejamento realizado, para cada tipo de processo, com prazos pré-definidos conforme disponível na página UFF Digital²¹ (BRASIL, 2017b). O balanço, até maio de 2019, é de 12.124 processos abertos no SEI, desde a implantação em outubro de 2017; 19 dias de tempo

21 Relatórios de Implantação do SEI anos 2017 e 2018. Disponível em <http://www.uff.br/?q=relatorios>. Acesso em 29.abr.2019

médio na tramitação de um processo; são 56 tipos de processos implantados e 402 pessoas capacitadas para uso do sistema SEI.

A UFRJ²² formalizou a adesão em fevereiro de 2016, instituiu o Grupo de Trabalho em agosto, iniciou os testes com três processos pilotos e, em março de 2019, publicou no Boletim da UFRJ²³, as normas de implantação e funcionamento do SEI, e divulgação de alguns processos da área de pessoal sendo abertos pelo SEI (BRASIL, 2017c). No Portal do SEI-UFRJ²⁴ é possível acompanhar a evolução do número de processos abertos com a nova ferramenta. Iniciado em maio de 2018, com 26 processos autuados, a UFRJ apresenta um ano depois a quantidade de 1.238 processos autuados por mês, referentes a 79 tipos de processos de trabalho, com 1.434 usuários e 82 unidades cadastradas para uso do sistema.

Um dos destaques diferenciais no processo de implantação, entre as duas universidades, é o funcionamento do Grupo de Trabalho (GT) e sua preponderância na definição e envolvimento para a mudança de cultura na instituição.

Na UFF o processo foi coordenado pelo GT, que envolveu todas as pró-reitorias e servidores das mais diversas áreas da universidade, construindo assim, um ambiente de mobilização interna e dos gestores principais da instituição. Foram desenvolvidas campanhas de motivação e reuniões envolvendo as várias áreas do conhecimento, da gestão administrativa e acadêmica, unidades do interior, e sobretudo a alta administração com dedicação exclusiva para a efetivação do projeto. Já na UFRJ, o GT instituído envolvia apenas os três processos pilotos, e não foi instituído um novo GT para pensar a implantação em toda a universidade. A documentação disponibilizada no Portal do SEI, e o planejamento e a normatização estão centralizados no SIARQ (Sistema de Arquivos).

22 Regulamentação no âmbito da UFRJ do SEI. Disponível em <https://portal.sei.ufrj.br/index.php/regulamentacao>. Acesso em 29.abr.2019

23 Boletim UFRJ Número 10 - 7 de março de 2019 – Suplemento, Portaria nº 1.783, de 26.fev.2019

24 Portal SEI UFRJ. Disponível em <https://portal.sei.ufrj.br/>. Acesso em 5.jun.2019

3.3 A GESTÃO UNIVERSITÁRIA QUANTO À INFORMAÇÃO PÚBLICA

As diferenças, no processo de implantação das duas universidades federais do Rio de Janeiro, podem servir de referência para um estudo mais aprofundado do porquê há um descompasso, em várias universidades no país, quanto à implantação do sistema SEI.

As universidades são, pela sua natureza e pelos seus fins, um espaço onde as informações produzidas são de interesse público e social e, portanto, os documentos produzidos por elas precisam estar ao acesso de todos. Entretanto, não é assim que as universidades vêm se comportando quando se trata de transparência pública. Alvarenga (2018) ao dar continuidade à sua pesquisa, que trata da transparência passiva nas universidades federais, apresenta os dados de atendimento relativo ao ano de 2017 (3ª edição), no Sistema e-SIC. Apesar da melhoria nos dados, percebemos que mais de 30% das instituições ainda ultrapassam os 20 dias para responder ao cidadão, com médias superiores a 30 dias. A UFRJ ficou em 47ª posição, por ter apresentado uma média de 75 dias de demora, para responder aos pedidos de informação (a maior do ranking). Em resposta ao nosso pedido de informação²⁵, sobre os motivos da demora, a UFRJ explicou que, em 2017, as demandas do sistema e-SIC estavam sob os cuidados da autoridade de monitoramento da LAI na UFRJ, que fazia a análise dos pedidos e os encaminhava aos gestores responsáveis pela busca da informação e elaboração da resposta. Não havendo estrutura própria e com apenas uma pessoa responsável, situação já está solucionada, segundo a universidade, ao passar a gestão do SIC para a Coordenação de Relações Institucionais da UFRJ²⁶.

25 Pedido de Informação registrada no e-SIC dia 1.mai.2019 – NUP 23480.009186/2019-21
26 A nova gestão da UFRJ (2019/2023), iniciada em 2/07/2019, através da Portaria nº 9289, de 5/09/2019 (Art.2º), transfere o SIC para a Ouvidoria-Geral da UFRJ. BUFRJ, nº 36 – de 5/09/2019 – Extraordinário. Disponível em <http://siarq.ufrj.br/images/bufrj/2019/36-2019-extraordinrio.pdf>. Acesso em 14.set.2019

Outro fator que tem se apresentado, como justificativa para o retardo na implantação do SEI, é o questionamento por profissionais de arquivo quanto a não adequação do SEI às normas do CONARQ. Flores (2017) advertiu quanto à ausência de um Repositório Arquivístico Digital Confiável (RDC-Arq), modelo internacional definido como ambiente de preservação e acesso, para documentos digitais fora de uso corrente. A perspectiva deste próximo período, segundo o especialista, deve ser o de atender aos requisitos do e-Arq Brasil, com a adesão ao SEI pelo Arquivo Nacional que, em processo de implantação do sistema, poderá vir a contribuir para a apresentação de uma solução.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Segundo Gama (2015) boa parte da pesquisa em sistema de informação é muito limitada pelas suposições de que se trata de um fenômeno técnico e não como um fenômeno social. Os problemas que identificamos, em implantação de sistemas eletrônicos, que modificam a cultura organizacional no poder público, na sua maioria advêm dessa visão tecnicista.

A cultura do servidor público responsável pela informação pública ainda permanece centrada no conceito de que a informação produzida é “propriedade privada”, confidencial, restrita à ele ou ao órgão. A cultura da disponibilização, da transparência das informações aos cidadãos, ainda não é a regra geral. Esta postura, somada a governos com véis autoritários e perseguidor, pode comprometer a política de transparência pública do Estado brasileiro.

O comportamento da UFRN, quanto à forma pela qual procedeu ao desenvolvimento de uma ferramenta, necessária para a melhoria do conjunto da administração pública brasileira, retrata bem a dificuldade que vivemos em nossa época. Aristóteles (1991) nos traz uma contribuição ao debate, ao refletir sobre o papel da ciência política: “Com efeito, ainda que tal fim seja o mesmo tanto

para o indivíduo como para o Estado, o deste último parece ser algo maior e mais completo, quer a atingir, quer a preservar”. No debate ético, não se condena atingir os fins para um só indivíduo, mas que seria “mais belo e mais divino” alcançá-lo para uma nação. A importância do conhecimento produzido no âmbito público estatal, principalmente de nossas universidades públicas e na sua transformação em produto comercializado, de acesso privativo, pode não ser ilegal, mas com certeza nos apresenta um amplo debate ético do fazer das universidades públicas. Diferente da UFRN, o TRF4, que desenvolveu o sistema SEI, no âmbito do seu espaço público e com o conhecimento acumulado e gerado pelos seu quadro de servidores, ao participar da consulta pública do MP para escolha do *software* para administração pública brasileira em 2014, agiu com compromisso público.

A inovação na gestão universitária passa pela reflexão do uso público do conhecimento produzido por docentes, técnico-administrativos e estudantes, assim como por todos aqueles que são chamados a colaborar, de forma temporária ou voluntária. Torna-se vital aos pesquisadores e profissionais do campo da Ciência da Informação debruçarmo-nos na construção de uma Teoria Geral Crítica da Informação Pública, em que os aspectos sócio-políticos da informação pública sejam aprofundados de forma crítica e participativa.

REFERÊNCIAS

ALVARENGA, C. (org.). *Ranking da Transparência 2018: caminhos para o acesso à informação*. 2018. Disponível em: <https://cristianoalvarenga.com/pesquisa/ranking-da-transparencia-2018/>. Acesso em: 20 maio 2019.

ARAÚJO, Carlos Alberto Ávila. *O que é ciência da informação*. Belo Horizonte, MG: KMA, 2018.

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. São Paulo: Nova Cultural, 1991. Disponível em <https://abdet.com.br/site/wp-content/>

uploads/2014/12/%C3%89tica-a-Nic%C3%B4maco.pdf. Acesso em 8.jun.2019

BRAMAN, Sandra. Informação, política e poder no estado informacional. In BRAMAN, Sandra. *Mudança de Estado: informação, política e poder*, p. 1-8. Cambridge, MA: MIT Press, 2006.

BRASIL. Ministério do Planejamento, orçamento e gestão. *Acordo de cooperação técnica nº 2*. Brasília, DF: 2013. Disponível em <http://www.cvm.gov.br/export/sites/cvm/convenios/anexos/MP-EMBRAPA-GDF.pdf>. Acesso em 7 jun.2019.

_____. Controladoria Geral da União. Acesso à informação pública: uma introdução à lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília, DF: Controladoria Geral da união, 2011a. Disponível em <http://www.acessoinformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacessoinformacao.pdf>. Acesso em 10 jun.2019.

_____. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25.mai.2019

_____. *Decreto nº 2.134*, de 24 de janeiro de 1997. Regulamenta o art. 23 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a categoria dos documentos públicos sigilosos e o acesso a eles [revogado]. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2134.htm. Acesso em 28 maio.2019

_____. *Decreto nº 2.182*, de 20 de março de 1997. Estabelece normas para a transferência e o recolhimento de acervos arquivísticos públicos federais para o Arquivo Nacional [revogado]. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2182.htm. Acesso em 28 Maio 2019.

_____. *Decreto nº 4.073*, de 3 de janeiro de 1999. Regulamenta a Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados. [revogado]. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4073.htm. Acesso em 28.mai.2019

_____. *Decreto nº 4.553*, de 27 de dezembro de 2002b. Dispõe sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal [revogado]. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4553.htm. Acesso em 28 Maio 2019.

_____. *Decreto nº 5.450*, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5450.htm. Acesso em 28 Maio 2019.

_____. *Decreto nº 7.845*, de 14 de novembro de 2012. Regulamenta procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7845.htm. Acesso em 28.mai.2019

_____. *Decreto nº 8.539*, de 8 de outubro de 2015. Dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2015a. Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/decretos1/2015-decretos-1>. Acesso em 28 Maio 2019.

_____. *Lei nº 8.159*, de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8159.htm. Acesso em 28.mai.2019

_____. *Lei nº 8.666*, de 21 de junho de 1993. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8159.htm. Acesso em 28.mai.2019.

_____. *Lei nº 9.755*, de 16 de dezembro de 1998a. Dispõe sobre a criação de “homepage” na “Internet”, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9755.htm. Acesso em 28.mai.2019.

_____. *Lei nº 9.784*, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9784.htm. Acesso em 28.mai.2019.

_____. *Lei nº 10.520*, de 17 de junho de 2002b. Institui a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm. Acesso em 28.mai.2019.

_____. *Lei nº 12.527*, de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso à Informação. Brasília, DF: Presidência da República, 2011b. Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/leis-ordinarias/2011-leis-ordinarias>. Acesso em 28.abr.2019.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Sistema Eletrônico de Informações (SEI)*. Brasília, DF:

2017a. Disponível em: <http://processoeletronico.gov.br/>. Acesso em 28.abr.2019

_____. Universidade Federal Fluminense. *Sistema Eletrônico de Informações (SEI)*. Niterói, RJ: 2017b. Disponível em <http://www.uff.br/?q=grupo/uff-digital>. Niterói, RJ: 2017. Acesso em 28.abr.2019.

_____. Universidade Federal do Rio de Janeiro. *UFRJ adota Sistema Eletrônico de Informação*. Rio de Janeiro: RJ, 2017c. Disponível em <https://ufrj.br/noticia/2017/05/15/ufrj-adota-sistema-eletronico-de-informacao>. Acesso em 28.abr.2019

_____. Comissão Nacional da Verdade. *Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade :18/09/1946 a 5/10/1988*. Brasília, DF: Comissão Nacional da Verdade, 2014. Disponível em <http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/>. Acesso em 19.abr.2019

_____. Tribunal de Contas da União. Relatório do TCU – TC004.823/2014-1. Acórdão nº 524/2018. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União [2018]. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultaPagina=S&item0=612362>. Acesso em: 29 Maio 2019

BUCKLAND, M.K. Information as thing. *JASIS*, v.42, n.5, p.351-360, 1991

Disponível em: <http://www.marilia.unesp.br/Home/Instituicao/Docentes/EdbertoFerna/ MRI%2001%20-%20Buckland,%20M%20-%201991.pdf>. Acesso em: 28.abr.2019

CAPURRO, R.; HJORLAND, B. O conceito de informação. *Perspectivas em Ciência da Informação*, Belo Horizonte, v. 12, n. 1, p. 148-207, abr. 2007. Disponível em: <http://www.eci.ufmg.br/pcionline/>. Acesso em: 28.abr.2019.

DAGNINO. Renato; COSTA, Greiner (org.). *Gestão Estratégica em Políticas Públicas*. Campinas, SP: Editora Alínea, 2013.

DALTRO, Paulo José Góes. *Relações entre suporte à aquisição e à transferência de aprendizagem e o domínio de competências em relação ao uso do Sistema Eletrônico de Informações (SEI)*. Orientadora: Catarina Cecília Odelius. 2017, 124f. Dissertação (Mestrado em Administração). Distrito Federal: Brasília, Universidade de Brasília, Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/23504>. Acesso em 28.abr.2019

DANTAS, Marcos. As rendas informacionais e a apropriação capitalista do trabalho científico e artístico. In MARQUES, Rodrigo Moreno *et al.* (org.). *A informação e o conhecimento sob as lentes do marxismo*. Rio de Janeiro: Garamond, 2014

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Adotada e proclamada pela Resolução nº 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948. Assinada pelo Brasil na mesma data. <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Declara%C3%A7%C3%A3o-Universal-dos-Direitos-Humanos/declaracao-universal-dos-direitos-humanos.html>>. Acesso em 14.abr.2019.

FLORES, Daniel. O Sistema Eletrônico de Informações (SEI) e a preservação digital: o impacto na administração pública – mudanças e desafios. In: *Ciclo de Palestras da Diretoria de Arquivos Institucionais (Diarq) da UFMG*, 4, 2017, [Belo Horizonte]: . Disponível em <https://ufmg.br/comunicacao/noticias/especialistas-discutem-funcionalidades-e-fragilidades-do-sistema-eletronico-de-informacao>. Acesso em 29.mai.2019

FREITAS, Henrique Mello Rodrigues de; MARCOLIN, Carla Bonato; BECKER, J. L.; DAI PRÁ MARTENS, Cristina. Pesquisa em Sistemas de Informação no Brasil: 27 Anos sob uma Ótica Internacional. *Gestão e Projetos: GeP*, São Paulo, Vol.9, n.1, p.58-86, 2018. Disponível em: <http://www.revistagep.org/ojs/index.php/gep/about/contact>. Acesso em: 06 Nov 2019.

GAMA, Janyluce Rezende. *Instrumentos de Transparência e Acesso às Informações Públicas: um estudo das demandas por Informações Contábeis nas Universidades Federais*. Orientadora: Georgete Medleg Rodrigues. 2015. Tese (Doutorado em Ciência da Informação). - Faculdade de Ciência da Informação, Universidade de Brasília, Brasília (DF); Universidade Federal do Espírito Santo; 2015, 190 f. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/19201/1/2015_JanyluceRezendeGama.pdf. Acesso em 28.abr.2019

JARDIM, José Maria. *Transparência e Opacidade do estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental*. Niterói: Editora UFF, 1999

MALIN, Ana Maria Barcellos. Reflexões sobre a adesão brasileira ao regime global de acesso à informação pública. *Questões em Rede*, ENANCIB, 2012. Disponível em <http://repositorios.questoesemrede.uff.br/repositorios/handle/123456789/1806>. Acesso em 11.mai.2019

MALIN, Ana Maria Barcellos; FREITAS, Christiana Soares de. Estado e gestão pública no Brasil: tensões e avanços dos regimes digitais de informação. *Revista NAU Social*, Bahia, v.9, n.17, p. 04, 2018.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a Sociedade Civil: tema éticos e políticos da gestão democrática*. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. A necessária transparência pública na UFRJ para uma gestão democrática. *Revista Práticas em Gestão Pública Universitária*, ano 1, v. 1, n. 2, jun-dez. 2017

SOBRE o sei. In: Portal do software público brasileiro. Disponível em <https://softwarepublico.gov.br/social/sei/sobre-o-sei>. Acesso em 28.abr.2019.

WERSIG, Gernot; NEVELING, Ulrich. R. The phenomena of Interesting to Information Science. *Information Scientist*, v.9, n4, p.127-140. Dec. 1975.

Disponível em: <https://sigir.org/files/museum/pub-13/18.pdf> .

Acesso em 12 Nov. 2019.

ZINS, C. Conceptions of information science. *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, v. 58, n. 3, p. 335-350, 2007. Disponível em: www.success.co.il/is/zins_conceptsof_is.pdf. Acesso em: 28 abr.2019.

FISCAL DE CONTRATOS DE SERVIÇOS CONTÍNUOS: CONTRIBUIÇÕES PARA A GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NAS IFES

Vinícius Carvalho Santos

1 - INTRODUÇÃO

As estruturas técnicas e burocráticas da Administração Pública Brasileira, principalmente nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), nestas últimas décadas, têm se demonstrado basilares para a escolha de formas de solução e até mesmo para a detecção dos problemas que serão enfrentados pela gestão. Apresenta-se assim, como oportuno, a proposta de analisar a atuação de burocratas responsáveis pelas gestões dos serviços públicos, e consequentemente, por seus contratos. A função de Fiscais de Contratos nas IFES, no decorrer dos anos, tem sido tema marginal, no que diz respeito ao desenvolvimento de estudos e pesquisas. Em trabalho anterior, já apresentamos a figura do fiscal como a mão operacional do Órgão sobre o contrato (SANTOS, 2018).

O objetivo geral deste trabalho é contribuir para a literatura crítica na convergência de dois assuntos de extrema importância: a função dos fiscais de contratos e a interação deste burocrata na gestão de Políticas Públicas implementadas nas IFES. Serão traçados dois focos analíticos: a) identificar as formas com que os fiscais de contratos de serviços contínuos exercem influências na gestão das políticas públicas nas universidades e b) identificar as consequências advindas das influências geradas nestas Organizações, propondo melhorias na atuação destes burocratas.

Dado que aproximadamente 25%¹ do orçamento da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) é comprometido com os serviços contínuos de terceirizados, e que grande parte destes serviços são essenciais para o funcionamento da instituição, pode-se inferir a importância de apresentarmos as formas de atuação dos fiscais de tais contratos. A partir da consideração inicial de que estes serviços compõem, não só boa parte do orçamento das grandes IFES, mas também são parte essencial na implementação de Políticas Públicas, este trabalho toma como hipótese inicial que a função de fiscal de contratos de serviços continuados é essencial à efetividade das Políticas Públicas.

2 - SERVIÇO PÚBLICO CONTÍNUO

Tomar o serviço público como problema teórico pressupõe uma análise anterior de seu objeto de alcance primário, que é o interesse público. O conceito de Serviço Público em si é um dos mais debatidos quanto a sua abrangência no Direito Público Brasileiro (TÁCITO, 1997, p. 637). Na primeira parte deste capítulo abordaremos o Princípio da Supremacia do Interesse Público. Posteriormente serão analisados os diferentes entendimentos no que diz respeito a conceituação de serviço público e sua construção teórica nos diferentes momentos históricos. Por fim, será construído arcabouço de serviço público contínuo e seus desdobramentos.

2.1. INTERESSE PÚBLICO

O atendimento do interesse público é a finalidade de qualquer Política Pública. Como exemplo primário a Constituição Federal (CF) de 1988 permite a flexibilização de procedimentos e regras por ela mesmo estipuladas, com vistas ao atendimento do inte-

1 Percentual retirado da previsão do Orçamento Total da UFRJ que será gasto pela universidade em 2019 com Terceirizações.

resse público (BRASIL, 1998)². Muito se cita, na Carta Magna, o termo “interesse público”; porém não existe em nenhum de seus artigos, um conceito ou uma abordagem ontológica; sendo assim, na doutrina vislumbra-se alguns posicionamentos sobre o serviço público e sobre o Princípio da Supremacia do Interesse Público.

Este conceito se origina de uma construção aristotélica, onde se compreendia que “a totalidade tem fins não reduzíveis à soma dos fins dos membros singulares que a compõem.” (BOBBIO, 1987). O autor partilha com uma visão do filósofo grego que entendia que as formas boas de governo são as que visam o interesse comum, e as formas más, visavam o interesse particular. Tal concepção já representava as bases da organização político-social da República.

Após a crise do liberalismo que marcou a passagem do século XIX para o XX, a grande depressão assolou o mundo nas décadas 20 e 30, do século passado. Neste contexto, os Estados Nacionais identificaram a necessidade de intervenção do Estado na economia com vistas à promoção de dignidade e garantia das condições mínimas para a sobrevivência das populações. Neste contexto, reforça-se a concepção de que “todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos.” (ONU, 1948). A Declaração Universal de Direitos humanos acrescentou ao arcabouço de bens públicos, o direito à educação, à saúde e à previdência social. Essa inclusão foi promovida em uma mudança de atuação do Estado: antes, apenas de interventor, no que lhe sobrasse daquilo que a iniciativa privada não conseguia promover (como segurança nacional e justiça); após, como ente protetor das necessidades básicas e da dignidade humana. Somente após o início do Estado Social³ a educação começou a ser tratada como um bem público, que tinha o Estado como titular principal, sendo um dos principais instrumentos para promoção de dignidade humana.

2 Alguns desses exemplos são os artigos: 19, I; 37, IX; 57, II; 92, IX, dentre outros da Constituição Federal de 1988.

3 O marco do início do conceito de Estado Social foi no início da década de XX.

A proteção ao direito fundamental da educação se dá com a efetivação de políticas educacionais de fortalecimento da manutenção da titularidade deste bem público sobre responsabilidade do Estado. Tal interpretação se reafirma com a execução de serviços públicos de qualidade e que promovam a dignidade dos cidadãos atendidos pelo Estado com a prestação de serviços educacionais.

2.2. SERVIÇO PÚBLICO (CONCEITO E CONSTRUÇÃO TEÓRICA)

Segundo Mello (2015), em sentido abrangente, Serviço Público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, que o Estado se obriga a prestar direta ou indiretamente, sob um regime de Direito Público. Em sentido estrito, assevera também Justein Filho (2010) como serviço público sendo “(...) uma atividade pública administrativa de satisfação concreta de necessidades individuais ou transindividuais, materiais ou imateriais, vinculadas diretamente a um direito fundamental, destinada a pessoas indeterminadas e executadas sob regime de direito público”. Nesta conceituação o autor trabalha claramente o sentido restrito da palavra serviço público a assegurar que se trata de serviços administrativos prestados pelo Estado (diretamente ou indiretamente) para satisfação de necessidades coletivas.

O artigo 6º da Constituição Federal de 1988, no título que trata dos Direitos e Garantias Fundamentais, estabelece a educação como direito fundamental da República. Sendo assim, a prestação dos serviços públicos educacionais é de máxima importância para a manutenção deste direito fundamental, assentado pelo constituinte originário. As Universidades, de maneira não diferente de outras instituições de ensino, se utilizam de diversos serviços públicos para ofertar à sociedade os benefícios educacionais aspirados.

Tendo em vista o exposto, este trabalho irá tomar a conceituação apresentada por Justein Filho (2010), conjugado à visão de Leon

Duguit (1926) que apresentava os serviços públicos como sendo serviços indispensáveis à interdependência social, como base da teoria do conceito de serviço público. Para aproximar tal construção teórica ao bojo deste trabalho, faz-se necessária, não somente a compreensão de finalidade de serviço público, como também a compreensão das formas de prestação dos serviços públicos.

Para grande parte da doutrina⁴, o serviço público possui uma característica precípua para seu enquadramento: a titularidade do serviço pertencer à máquina pública. (CARVALHAES NETO, 2010, p. 367). Todavia a titularidade não pode ser confundida com a forma de prestação. O serviço público, pode ser prestado diretamente por meio das estruturas próprias do Estado, como limpeza pública de ruas, por meio de garis servidores públicos, ou pelo serviço de magistério, por meio de professores servidores públicos. Não obstante, o Decreto-Lei 200/67 expõe que as atividades que possam ser desempenhadas por agentes privados, devem ser objetos de descentralização por meio de contrato (BRASIL, 1967).

Em mesmo diploma legal são trazidas limitações à aplicação desta forma de descentralização. Dentre elas a inviabilidade de prestação por meio de particulares de atividades típicas de Estado, como coordenação e planejamento de ações governamentais. Cabe ressaltar que recentemente, por meio da lei 13.429/2017 e do Decreto 9.507/2018, foi realizada a flexibilização de regras para as contratações de serviços prestados de maneira indireta, sendo flexibilizada a regra de não contratação de pessoal para atuação nas atividades-fim (BRASIL, 2018).

4 Ressalta-se que existem posicionamentos em contrário, por haver doutrinadores que compreendem que serviços de interesse público (ou serviços públicos impróprios) são uma sub-classificação de serviços públicos. Sendo assim estes estariam abarcados dentro de serviço público e não necessariamente estes últimos são de titulariedade do estado, mas sim são apenas regulados de maneira mais intensa pela Administração. Para melhor entender essa corrente ler: CRETELLA JÚNIOR, José. Administração indireta brasileira. Rio de Janeiro: Forense, 1980, GROTTI, Dianorá Adelaide Musetti. O Serviço Público e a Constituição Brasileira de 1988. São Paulo: Malheiros, 2003 e GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNANDEZ, Tomás-Ramom. Curso de Derecho Administrativo. Notas Agustín Gosrdillo. Buenos Aires: La ley, 2006)

Fortini (2009) chama atenção para a ocorrência de descentralização administrativa pelo órgão, tendo a organização que realizou a descentralização, a titularidade, por ser o ente político originário responsável pelo serviço. Até mesmo para realizar esta prática de controle e a manutenção da obrigação da prestação do serviço à Administração, explicitou-se, no art. 67 da lei 8.666/93, a necessidade de indicação de servidor para exercício da fiscalização do contrato. Em mesmo trabalho, a autora ensina a diferença da prestação direta e indireta: esta última, trata de execução, por parte de terceiros, que não fazem parte da entidade. Já a prestação direta realiza-se por meio de órgão, unidades administrativas, que se inserem no próprio ente político da Administração.

O cerne da análise deste trabalho se assenta claramente nos serviços executados de maneira indireta⁵, tendo como ponto focal uma função em específico dentro do processo de descentralização: o fiscal de contratos.

2.3. SERVIÇO PÚBLICO CONTÍNUO

A legislação nacional brasileira apresenta o termo “Serviço Contínuo” no artigo 57, inciso II, da lei 8.666/93. Todavia, o mesmo diploma legal não se encarrega de conceituá-lo. Em 1997, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado inicia a conceituação de tal termo, trazendo na Instrução Normativa 18/97, no item 1.1.1: “são aqueles serviços auxiliares, necessários à Administração para o desempenho de suas atribuições, cuja interrupção possa comprometer a continuidade de suas atividades e cuja contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro.” (BRASIL, 1997)

Nesta primeira interpretação era nítida a obrigação de três características para a conceituação de serviço contínuo, sendo a

5 Existem duas formas de descentralização: a primária por prestação direta de serviços (a criação de Universidades vinculadas ao Ministério da Educação para prestação do serviço educação superior) e a prestação indireta (que se caracteriza com a contratação de empresas para prestação de serviços indiretos a necessidade finalística destas fundações e autarquias).

primeira a exigência de que a interrupção do serviço possa comprometer o serviço finalístico do órgão; a segunda, a previsão de que estes serviços devem ser auxiliares e a terceira, a necessidade de ser executado por mais de um exercício financeiro.

Em desenvolvimento a esta visão de caracterização de serviços públicos contínuos, mais recentemente foi editada a IN 05 em 26 de maio de 2017, por parte do MPOG: Serviços Continuados (operação) possuem: essencialidade / necessidade permanente e contínua / inviabilidade de descontinuidade sem afetar a atividade finalística do órgão.

Serviços Não Continuados (projeto ou de escopo) possuem: objeto específico com execução em um período especificado (podendo ser prorrogado, sempre com o objetivo de atendimento do objeto).

O conceito de serviço contínuo é fundamental para empreendemos as análises sobre os agentes do Estado responsáveis por fiscalizarem a manutenção destes serviços, que são essenciais à continuidade da atividade finalística do órgão. A principal forma de execução indireta destes serviços se dá meio de terceirização de mão de obra. Segundo Fortini (2009, p. 27), a terceirização costuma ser definida como o processo de gestão empresarial que consiste na transferência para terceiros de serviços que, originalmente, seriam executados dentro da própria empresa.

3 - BUROCRATAS E SUA ATUAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Ao tratar o tema burocratas é precípua a análise etimológica da palavra no campo ao qual sua palavra originária (burocracia) foi implementada na Administração. Sendo assim, esse tópico será iniciado com exposição das bases principiológicas deste termo, trabalhada e exposta inicialmente por Weber (2002) e desenvolvida, posteriormente, por outros pesquisadores do campo de estudos

organizacionais. Em seguida, será realizada uma comparação dos diferentes níveis de burocratas que influenciam nas políticas públicas, tomando como base conceitos trazidos por Lipsky (1980), Lotta (2010; 2012) e Miliband (1972), que retratam, desde os burocratas de street level (nível de rua) até os de alto escalão. Com vistas a localizar, no contexto histórico, a evolução das normas legais que aproximaram os burocratas das fases de planejamento e execução no ciclo das políticas públicas, serão expostas as inovações legais que delinearam o momento atual dos burocratas que atuam na área de contratação pública. Por fim será caracterizada a atuação do burocrata “fiscal de contratos” e tratadas as peculiaridades que o classificam, bem como a sua relação com os burocratas de outros níveis, tomando como base outras pesquisas empíricas de campo realizadas por MANARINO (2017) e Marinho *et al.*(2018) em universidades federais.

3.1. BUROCRATAS E BUROCRACIA: CONCEITOS BASILARES

A burocracia veio a ser estruturada como conceito nos escritos de Weber (2002), quando analisa o comportamento social das relações dentro de estruturas organizacionais. Para o autor a burocracia é uma forma de dominação legal baseada na racionalidade. O autor salienta a importância dela para a proteção contra modelos pessoais de dominação, com a estipulação de normas e regras que devem ser seguidas. Weber (2008) analisa três tipos puros de dominação legítima: a Tradicional, a Carismática e a Racional Legal. A forma de Dominação Tradicional se baseia em uma estrutura histórica de dominação e legitimação cultural, onde verifica-se a influência das tradições e uma ótica de continuidade de relações sociais estruturadas. Para tal forma de dominação, serve-se de exemplo, a monarquia.

Outra forma de dominação exposta é a Carismática: esta se origina da legitimação com base em dotes divinos que as pessoas pretensamente possuem. Neste caso, diferentemente da Tradicio-

nal, a legitimidade é pessoal por se tratar de qualidade inerente à pessoa possuidora. Exemplifica-se nitidamente a influência exercida por Hitler na Segunda Guerra Mundial, ao conduzir uma nação destroçada a um conflito de magnitude mundial.

Por fim, a última forma é a dominação Racional-Legal, que se baseia na dominação com base em regras e normas pelas que devem ser seguidas. Para Weber (2002) este último modelo é a base da Teoria Burocrática, por entender que os outros tipos de dominação trariam a pessoalidade, a parcialidade e assim poderiam deturpar o interesse institucional. Como exemplo citamos as constituições que foram implementados nos Estados Nacionais, com vistas a institucionalizar normas de convívio entre os residentes e legitimar a existência do próprio país como um ente autônomo.

Todavia, a experiência de Hawthorne realizada entre 1927 e 1932, trazendo a concepção do *homo social* em complementaridade ao conceito de *homo economicus*, concluiu que o desempenho das pessoas dependeria menos dos métodos de trabalho - como pressupunha a visão da administração científica - e mais dos fatores emocionais. A nova concepção da abordagem humanista influenciou a modificação das concepções quanto às organizações. Era preciso considerar que o comportamento das pessoas não poderia ser vinculado apenas a regras formais estipuladas pela Organização, mas sim deveria levar em conta a inter-relação do homem no seu habitat funcional (MAXIMIANO, 2011; ANDRADE; AMBONI, 2011). Neste prisma reside a crítica trazida à visão racional-legal de Weber de que o ser institucionalizado corresponderia exclusivamente às funções previamente estabelecidas pela burocracia estatal. Esta figura, responsável por pôr em prática essas normas institucionalizadas, responde não somente como ser impessoal, mas também, como Ser Social⁶.

6 Conceito este de Ser Social, trazido pela Escola Humanística da Administração, que compreende o funcionário como dotado de anseios e expectativas dentro das relações interpessoais que o rodeia, não sendo apenas considerado um ser que busca rentabilidade monetária, mas também reconhecimento social e age segundo a cultura organizacional local.

3.2. NÍVEIS DE BUROCRATAS NAS ESTRUTURAS ESTATAIS

Os burocratas de alto escalão são interpretados como sendo burocratas que possuem responsabilidade de tomar decisões políticas no mundo administrativo, por isso sendo denominados *policy makers*. Haja vista essa hibridez funcional (político/burocrata), Loureiro e Abrúcio (1999) entendem que, sob o pano de fundo político, esse burocrata responderá com base em dois critérios: o de responsabilidade política, vinculada à transparência e as consequências gerais de cada ato, e o de responsividade, ligada à efetividade da política pública adotada. A responsabilização recai sobre a forma pela qual cada política seja executada e a responsividade, sob o alcance daquela política proposta ao objetivo que fundamenta a proposta. Sob o pano de fundo burocrático, esses atores são responsabilizados administrativamente de maneira direta “in eligendo” e “in vigilando”⁷. Além de responder pelos atos de vigilância que exerce sobre os burocratas de níveis mais baixos, estes também respondem pela escolha dos burocratas que exercerão funções sob sua responsabilidade.

Uma característica interessante a ser inserida na análise destes burocratas na Administração Pública brasileira é a sua formatação de contratação e permanência, sendo cargos indicados por livre nomeação e exoneração. No caso das universidades federais, podem ser considerados como exemplos os responsáveis pelas pastas de Gestão e Orçamento, denominados, como Pró-Reitores⁸. Estes burocratas, além de terem a função de organizar as rotinas atinentes à pasta específica, são responsáveis pela montagem de propostas de projetos de execução de Políticas Públicas.

7 Exemplo recente destas responsabilizações são tratadas no Acórdão 8784/2017 – Primeira Câmara do Tribunal de Contas da União, além de possuírem outros precedentes: Acórdãos nº 698/2002, nº 699/2002, nº 963/2006, todos da 1ª Câmara, nº 730/2004, nº 1.110/2005 e nº 1.432/2006, ambos do Plenário.

8 Pró-Reitores, nas Universidades Federais do Rio de Janeiro (UFF / UFRJ e UNIRIO), são burocratas responsáveis por Pró-Reitorias, estruturas que respondem por pastas/assuntos específicos (Pró Reitoria de Gestão de Pessoal / Pró Reitoria de Planejamento e Orçamento / Pró Reitoria de Administração / Pró Reitoria de Graduação)

Entre os formuladores e os burocratas de nível de rua, a literatura especializada identifica a existência de um nível denominado de médio escalão, que fica responsável por gerenciar as ações dos burocratas *street level*, com vistas ao alinhamento institucional de políticas formuladas pelo alto escalão e as ações tomadas pelo baixo escalão.

Segundo Howlett (2011), existem três movimentos que ocorreram na burocracia pública nas últimas décadas que reforçaram a importância destes burocratas. O primeiro é o processo de descentralização pelos quais passaram os Estados Nacionais, com vistas a propiciar políticas mais voltadas às demandas locais e que sejam implementadas segundo os usos e costumes locais. O segundo trata da emergência de redes de governo colaborativo: aqui se trata de um processo crescente de maior participação direta na formulação de políticas de outros níveis além do alto escalão. O terceiro movimento refere-se à orientação voltada aos usuários, componente este muito influenciado pelas ondas do movimento chamado *New Public Management* (NPM). Nas IFES este papel de burocrata de médio escalão pode ser apontado como sendo desempenhado pelos servidores que recebem as Funções Gratificadas (FG). O escalonamento é organizado conforme importância no processo decisório dentro das estruturas internas do Órgão/Entidade, numerado de 1 até 9, sendo as primeiras aquelas de maior importância na gestão de processos e ações na implementação de políticas em nível local.

Para Lipsky (1980) os burocratas de nível de rua são funcionários que trabalham diretamente no contato com os usuários dos serviços públicos (como exemplo, a função exercida pelo Fiscal de Contratos Administrativos). Esses burocratas têm grande importância na implementação de políticas públicas, pois estes são os responsáveis finais pela execução das ações que visam atender as políticas propostas e essa condição é adocada pela discricionariedade pela qual possuem, Assim sendo, LOTTA (2012, p.38) expõe: “mesmo que dimensões políticas oficiais moldem alguns padrões

de decisão e normas comunitárias e administrativas, esses agentes ainda conseguem ter autonomia para decidir como aplica-las e inseri-las nas práticas da implementação”.

Nesta interpretação, a literatura especializada propõe a existência de fatores que influenciam a atuação dos burocratas de rua dentro de seu círculo de competência, sendo proposto por Lotta (2012) dois tipos: Institucionais e Organizacionais; e Individuais e Relacionais. O primeiro fator é a liberdade que os agentes estatais terão estruturados no pano de fundo do Órgão (que regulamenta suas tradições e estruturas dentro das Universidades Federais, de maneira mais comum por meio de Resoluções) e dos normativos nacionais (Leis, Decretos, Medidas Provisórias e Instruções Normativas). Essas limitações podem ampliar ou limitar o espaço de discricionariedade de atuação do agente público. O segundo bloco de fatores que são levados à análise da área são os individuais e relacionais. Neste prisma Lotta (2012, p.44) salienta que “o burocrata tenta maximizar seus próprios valores políticos; os valores são formados pela experiência socializada, como origem social e outros atributos”. Esta tendência é adjacente da existência de discricionariedade propiciada pelos fatores organizacionais e institucionais.

Além desta variância ser creditada à necessidade do burocrata visar maximizar seus próprios valores, esses fatores existem também pela variabilidade pela qual são interpretadas as mensagens recebidas e contextualizam a implementação das políticas públicas. Ainda neste capítulo faremos algumas análises no que concerne aos conflitos causados entre estes fatores individuais e relacionais com os organizacionais e institucionais.

3.3. BUROCRATAS E BUROCRACIA: DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO E TEÓRICO

Após a proclamação da República no Brasil havia grande demanda pela estruturação de uma Administração Pública cada

vez mais distante da cultura vinculada ao patrimonialismo. Todavia, tal desconexo não era simples, muito menos foi automático após a proclamação da república, capitaneada pelos militares. Já de início era perceptível que o exercício de poder havia sido retirado de um nicho e passado para outro, haja vista a política oligárquica que reinava e caracterizava a “República Velha”: a alternância de poder entre políticos de São Paulo e Minas Gerais. Passados estes anos iniciais de república, com a crise de 1929, a “Revolução de 1930” e a instauração do Estado Novo (1937-1945), Getúlio Vargas, em 1938, inaugura o DASP (Departamento de serviço Público), que ficou responsável pela implementação da burocracia nas estruturas estatais, com vistas a afastar os modelos patrimonialistas de gerenciamento estatal. Neste período iniciou-se a bifurcação de seleção de pessoal não somente tomando como base indicações, mas também com base nas competências individuais e profissionais.

Na década de 80/90 do século XX, houve um crescimento acentuado, em grande parte dos Estados Nacionais desenvolvidos e em processo de desenvolvimento, na direção de implementação dos princípios norteadores do NPM. No Brasil um dos grandes empreendedores da ideia foi o antigo Ministro do MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado) Pereira (2002). Segundo o autor tal reforma foi o resultado dos esforços dos Estados Unidos de fazerem com que os países devedores embarcassem em reformas “neoliberais” como estratégia para resolver seus débitos. Todavia essa enxurrada neoliberal, conforme exposto por Pereira (2002) detinha algumas incongruências. Dentre elas, a exigência de burocratas técnicos mais bem capacitados, sendo afigurado por meio de um maior profissionalismo destes agentes; em contramão, estas mesmas reformas apresentavam o fim dos tempos da burocracia clássica.

Nestas vias de antíteses teóricas, as reformas implementadas, no período de pós queda do muro de Berlim, na maioria da América Latina, se focaram em promover ações de ajuste estrutural, à privatização, ao downsizing e ao combate à corrupção. No Brasil, a reforma

gerencial, no prisma administrativo, buscou valorizar servidores competentes, gerar periodicidade de recrutamento e seleções anuais. Contudo, em via inversa, propôs reduzir “os privilégios excessivos” que os servidores públicos estatutários tinham adquirido após a Constituição de 1988, realizar a promoção da descentralização de serviços que poderiam ser prestados por parte de particulares e a proposição de três formas de accountability gerencial: controle por resultados contratados, pela competição controlada e pelo controle social (PEREIRA, 2002).

Essa reforma implementada teve um efeito crescente da necessidade do papel do Fiscal de Contratos e ao mesmo tempo reducionista da atividade fiscalizatória. De um lado, a promoção, por descentralização, destes serviços por meio de terceiros aumentou, teoricamente, a importância e a necessidade de servidores do Estado que se preocupassem na fiscalização dos serviços públicos prestados pelos particulares. Todavia, em linhagem inversa, a propositura de formas de accountability por meio de controle por resultados contratados, gerou um engessamento nesta atividade fiscalizatória, haja vista que o controle não se tratava mais de algo processual, mas sim apenas por resultados contratados, sendo afigurada uma fiscalização menos holística que os dias atuais. Em exemplificação, esta reforma gerencial propôs um controle por resultados que trouxe efeitos claros na fiscalização, mas apenas tiveram um marco em 2008, com a Instrução Normativa 02/2008 do MPOG, que previa instrumentos de controle sobre o contrato trabalhista da empresa contratada para com o empregado.

Todavia é importante ressaltar que esta mudança legislativa na preocupação da Administração Pública para com a relação trabalhista, interposta entre a empresa contratada e o trabalhador, somente foi objeto de atenção pela Administração, por meio deste instrumento, que foi uma resposta às responsabilizações que a máquina pública estava sendo obrigada a pagar em juízo, por diversas falhas nas relações trabalhistas que a empresa contratada

deixava de arcar com seus funcionários. Enquanto essa modificação no foco fiscalizatório poderia representar, dentro da ótica do controle por resultados contratados, um arrefecimento das bases da reforma proposta por Pereira desde 1995, estas regras corroboravam com a premissa da necessidade de maior profissionalismo das atividades estatais e uma proteção da administração pública diante de possíveis responsabilizações judiciais.

Todavia, ressalta-se que esta reforma gerencialista trouxe a problemática de classificação do que seria cabível de ser contratado, para prestação indireta, haja vista que o Decreto 2.271/97 previa que poderiam ser prestadas pela administração privada “as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade”. Contudo os Órgãos da Administração Pública começaram a contratar diversos serviços que demandavam, além da prestação de serviço, a necessidade de subordinação, assim como serviços de auxílio e assistência em Administração⁹, dentre outros.

Em resposta, o Tribunal de Contas da União, por meio dos acórdãos 1.815/2003 – Plenário¹⁰, 1.520/2006 – Plenário¹¹, dentre outros precedentes, indicaram precauções que deveriam ser tomadas nesta contínua tendência à terceirização de serviços de atividades-meio, com vistas a resguardar futuros processos judiciais de caracterização de vínculos empregatícios ou correlações salariais entre servidores e prestadores de serviços.

9 Exemplo é a Decisão do TCU 25/2000 – Plenário, que “*determinou à Subsecretaria de Assuntos Administrativos do Ministério da Ciência e Tecnologia que fossem excluídos de contrato de terceirização os serviços auxiliares correspondentes às atividades de Secretaria - Níveis I e II, Assistência Administrativa e Auxílio Administrativo, por serem tais contratações contrárias às hipóteses para tal admitidas no Decreto nº 2.271, de 1997*”.

10 TCU determinou no Acórdão 1.815/2003 – Plenário, ao qual foi concedido caráter normativo, que “*se houver necessidade de subordinação jurídica entre o obreiro e o tomador de serviços, bem assim de pessoalidade e habitualidade, a terceirização será ilícita, tornando-se imperativa a realização de concurso público, ainda que não se trate de atividade-fim da contratante*”.

11 TCU determinou no Acórdão 1.520/2006 – Plenário “*a substituição de terceirizados por servidores concursados*” por estar em desacordo esta contratação com os normativos legais.

A Instrução Normativa 02/2008, trouxe regras básicas para a contratação de serviços, uma maior vinculação à atuação do agente público e instrumentos de controle a serem exercidos frente ao contratado. Alteração esta que modificou de maneira ímpar a forma de tratamento desta gestão de atividades pontuais e, principalmente, contínuas da prestação de serviço indireto. Como exemplo de mudança, citamos o “Guia de Fiscalização dos Contratos de Prestação de Serviços” que estabeleceu de maneira muito nítida as exigências que seriam implicadas ao contratado, pela Fiscalização, mesmo após pactuado o contrato (BRASIL, 2008).

O Ministério do Planejamento revogou a IN 02/2108 e emitiu nova instrução normativa, denominada IN 05/2017. O avanço desta normativa foi viabilizado pela implementação de duas fases claras no processo de contratação: a primeira fase foi a de planejamento, que previa a realização de estudos técnicos (artigo 24) para verificação de necessidades e das soluções que poderiam ser propostas para tais demandas, invertendo assim a ótica da imposição de solução para uma demanda. Além dos Estudos Preliminares, o artigo 25 traz o instrumento de Mapeamento de Riscos, que propõe que o gestor público leve em consideração riscos a que o processo de contratação se submete a partir da premissa de que não há planejamento operacional infalível ou perfeito.

Para efeitos junto à função de Fiscal de contratos, a evolução deste normativo viabilizou instrumento de planejamento de ações preventivas com ações de contingenciamentos na ocorrência do sinistro, promovendo uma inovação, ao estipular cada vez mais uma maior vinculação aos procedimentos que estes atores deverão ter na execução de suas funções.

Todavia, conforme abordado anteriormente por Lotta (2010), estes atores são influenciados por diversos fatores. Nesta seara, exemplifica-se desconexão entre normativo e realidade fática operacional, por meio da pesquisa de Marinho *et al.* (2018). Nela aponta-se que 75% dos fiscais na Universidade Federal Fluminense

(UFF) eventualmente, raramente ou nunca verificam se a empresa está efetuando regularmente o pagamento de salários, adicionais e os benefícios aos seus funcionários. A pesquisa também apontou a recorrência da ação direta de ordens do fiscal aos trabalhadores da empresa contratada, o que também fere a legislação.

Esta omissão pode ensejar responsabilizações jurídicas por inadimplemento (conforme exposto pelo julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 760931 do STF, que definiu limites de responsabilização à Administração Pública), bem como tais omissões trazem à tona o despreparo dos fiscais de contratos para exercícios de suas atribuições, demarcando assim uma forte necessidade de crescente capacitação destes burocratas (MANARINO, 2017). Complementarmente, faz também refletir um possível gargalo no exercício de funções por parte destes fiscais.

Tomando como exemplo este último dado é interessante analisar que as INs 02/2008 e 05/2017 do MPOG explicitam que quaisquer ordens de execução ou reexecução devem ser transmitidas apenas para o preposto da empresa e não para o prestador do serviço. Esta ordem promovida de maneira direta entre o prestador de serviço e o servidor pode vir a acarretar processos judiciais de caracterização de ingerência do servidor sobre a gestão dos empregados da empresa terceirizada e consequente petição junto ao Tribunal do Trabalho de reconhecimento de equiparação salarial por subordinação a um agente público. Não obstante, ao se fazer uma análise operacional destes contratos continuados, constata-se que a prestação de um serviço realizado de maneira indireta (tendo a necessidade de intermediário até em ações simples) realmente torna engessada a execução dos serviços, caso não possa haver uma relação direta entre prestador e servidor público.

Com vistas a exemplificar: uma Universidade contrata a empresa ABC para execução do serviço de limpeza nas instalações do Órgão e esta última indica que a pessoa X será a preposta da empresa, fazendo-se presente nas instalações da universidade durante 8 horas ao dia e que a

prestação dos serviços de limpeza serão realizados em dois turnos de 6 horas, de segunda a sábado, totalizando assim 12 horas de prestação de serviços. Assim sendo, a empresa ABC contratou, além de outros profissionais a pessoa Y como servente para prestação destes serviços.

No início do primeiro dia de prestação dos serviços, o local estava sediando um evento de importância diplomática e o fiscal do contrato solicitou à preposta (pessoa X) para que seja realizada a limpeza de um andar em específico e esta repassou à pessoa Y para que ela executasse a tarefa. Ao final do dia, quando o fiscal passou pelo andar onde foi solicitada a limpeza, deparou com um corredor com várias marcas no piso. Ao entrar em contato com a preposta indicada inicialmente, percebeu que já havia findado o horário de trabalho da preposta.

Nesta situação hipotética, porém de ocorrência usual, o fiscal terá de decidir entre solicitar à pessoa Y para que reexecute o solicitado, ou manter o piso no estado precário que se encontra, repassando o problema à preposta, no dia seguinte.

No exemplo exposto acima são constatados dilemas executórios entre a prática e o normativo. No primeiro, a existência do preposto no local de trabalho durante toda a prestação de serviço (art. 44 da IN 05/2017). A prestação do serviço se realizará em um período de 12 horas; no entanto, o limite trabalhista para a jornada trabalhista do preposto é de 8 horas, de segunda a sexta-feira e aos sábados, por um período de horas. Por fim, o preposto não poderia estar a todo o momento no local de execução do serviço, podendo assim haver contratempus que exijam a reexecução ou até mesmo execução de serviços neste período. O segundo dilema encontrado se refere ao caminho que a informação deverá seguir até chegar à execução, pois conforme prevê o normativo (art. 44 IN 05/2017), a comunicação deverá ocorrer entre o fiscal e o preposto, para que este último encaminhe as ordens ao executor, devendo esta comunicação ser, preferencialmente por escrito e excepcionalmente por mensagem eletrônica (art. 44, § 2º, IN 05/2017).

Como se verifica operacionalmente, as demandas de simples execuções ou emergentes, nem sempre esperam a formalização, por meio escrito e depois reordenado pelo supervisor da empresa ao executor. Em certos casos o fiscal precisará escolher entre ficar em desacordo com a norma, mas garantindo a execução do serviço prestado no momento necessário, ou submeter-se ao normativo, abrindo mão da execução do serviço diante da necessidade momentânea.

O principal normativo legal sobre licitações e contratos indica a necessidade de designar especialmente um servidor para atribuição de fiscalização de contratos. Todavia, tal normativo não restringe a função do servidor à função de fiscalização. Conforme já defendido, consideramos que esta indicação traz “um alto grau de burocracia obrigacional ao servidor sem uma devida retribuição” (SANTOS, 2018). Desta forma, o protagonismo deste burocrata que Amaral (2010) retrata não se configura no mundo prático.

4 - POLÍTICAS PÚBLICAS E SEU CICLO

A concepção das Políticas Públicas como campo de conhecimento autônomo das demais áreas ainda é muito incipiente no Brasil, devido ao grande número de temas que lhe são inerentes, bem como pelas diferentes abordagens pela qual se analisa a área (LOTTA, 2012). Todavia a estrutura teórica tem crescido e com o passar dos anos tem ganhado corpo dentro do campo da Administração Pública (SOUZA, 2006). Para Secchi (2013) a política pública deve ser entendida como uma diretriz e a diretriz pode ou não ser implementada. Todavia o autor entende que a ausência de diretriz não pode ser caracterizada como uma ação do governo.

Para fins deste artigo é utilizada a conceituação trazida por Secchi (2013), acrescida pelo entendimento de Petrs (1986) que interpreta a política pública como sendo o somatório das atividades dos governos que influenciam a vida dos cidadãos, ao agirem diretamente ou através de delegação. Esta definição é de grande

valia para nossas análises, pois o cerne deste trabalho visa analisar a atuação de um burocrata que se relaciona de maneira direta com diferentes formas de execução de serviços públicos.

4.1. CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Visando oferecer uma estrutura analítica para compreensão da dinâmica das Políticas Públicas Raeder (2014) apresenta uma organização em fases, denominada “ciclo de políticas públicas”. Este se baseia na simplificação de momentos processuais por onde uma política passa até ser implementada. Cabe estabelecer que este modelo não pode ser encarado por meio de um sequencial lógico rígido, onde não cabem variações, mais sim como uma base estrutural de análise.

Com vistas a adoção de uma visão mais recente e de viabilizar a identificação mais clara de ações por parte de atores envolvidos, este trabalho tomará como base a visão proposta por Raeder (2014). Nesta visão o ciclo é analisado tomando por base cinco fases: (1) percepção e definição de problemas, (2) formação de agenda decisória, (3) formulação de programas e projetos, (4) implementação das políticas públicas e (5) monitoramento e avaliação destas políticas.

Na primeira fase, Secchi (2013, p. 45) reconhece a existência de três pontos/momentos importantes para confirmação de um problema político. O primeiro é a percepção do problema político, item que leva a um alto nível de intersubjetividade. O segundo se trata da definição do problema como um todo, ou seja, quais atributos pertencem a este problema. Em poder destas informações, será analisada a possibilidade de solução do caso em monta, pois, não são raros os problemas e/ou questões sociais que não possuem viabilidade de serem solucionados.

O segundo momento do ciclo de políticas públicas é o de formação de agenda decisória. A agenda pode ser apresentada como um programa de governo, planejamento orçamentário, ou até mesmo em estatuto partidário (RAEDER, 2014, p. 130).

Secchi (2013) apresenta três tipos de agenda: política (ou sistêmica), formal (ou institucional), e da mídia. A agenda política se trata de um conjunto de problemas que a comunidade política pondera ser de necessária intervenção, chamado de sistêmica, pois é entendido que existem vários subsistemas que influenciam o sistema político como um todo. Na agenda formal está delimitado o conjunto de problemas já definidos pelo governo, a forma como serão solucionados, chamados de “institucional” pois estão ligados à estrutura do Estado e aos seus normativos, a exemplo de um projeto que fora inserido no Plano Plurianual. Por fim, apresenta-se a agenda de mídia, que se refere aos meios de comunicação e à sua influência e que, segundo Raeder (2014), podem influenciar fortemente as demais agendas.

Em todos estes três tipos de agenda existem dois tipos de atores: os primeiros são os atores visíveis (a mídia, grupos de interesses e outros) que se utilizam de crenças e valores compartilhados entre os membros; já o segundo tipo de atores são aqueles invisíveis (como exemplos, os acadêmicos e os burocratas), que formam comunidades nas quais geram e são geradas as soluções, ou seja, possuem o objetivo de intervir tecnicamente no processo.

Nas universidades, este momento inicial é pouco influenciado pelos burocratas de nível de rua, tendo em vista que são tomadas decisões de níveis mais estratégicos da organização e que demandam análises e decisões de burocratas de alto escalão, a exemplo de Reitores e Pró-Reitores. Todavia, as decisões tomadas por estes gestores se solidificam em análises passadas por parte da burocracia operacional, com vistas à proposição de soluções, levando-se em conta variáveis como tempo, viabilidade orçamentária, contratual etc.

Secchi (2013) propõe dois momentos: o primeiro que ele denomina de formulação de alternativas. Após conhecidas as alternativas de solução é proposto pelo autor uma fase de tomada de decisão em si, onde o decisor político-burocrático leva em conta as variáveis e alternativas apresentadas e define um norte para seguir. Conside-

rando que a atuação do Fiscal de contratos é relevante no momento de verificação de conformidade da execução da contratação, seu papel é de extrema importância neste momento de formulação de soluções. A experiência angariada pelos mesmos em contratações anteriores, num dos momentos mais importantes da contratação, auxilia a construção de um planejamento de contratações mais próximas à realidade da instituição. Esta fase pode ser influenciada pelo fiscal de contratos, no âmbito da gestão universitária, por meio da análise, a posteriori, das dificuldades contratuais e orçamentárias que perpassam cada ação ou conjunto de ações em contratos de mesmos escopos e complexidades.

A Instrução Normativa 05/2017 do MPOG em seu artigo 22, § 1º, prevê que as pessoas que irão compor a fase de planejamento da licitação deverão ter, além de conhecimentos técnicos, conhecimentos práticos da rotina do objeto da contratação; conhecimentos estes que, geralmente, são de domínio dos Fiscais de Contratos.

Em contra argumentação, esta experiência dos fiscais de contratos na fase de planejamento da licitação não tem se materializado em pesquisas realizadas junto a estes burocratas nas universidades federais. Marinho *et al.* (2018) identificaram, numa universidade federal, que mais de 50 % dos fiscais raramente ou nunca monitoraram o nível de qualidade de serviços e sugerem intervenções, nos contratos. Tal dado mostra que o nível de proximidade dos fiscais nem sempre caracteriza conhecimento de causa dos serviços executados e de suas qualidades necessárias.

Em continuidade à análise das fases de Políticas Públicas, a fase de implementação se caracteriza como o momento de concretização da solução proposta para os problemas que receberam o holofote da agenda política, na fase anterior. Secchi (2013) traduz como sendo aquela fase em que “regras, rotinas e processos sociais são convertidos, de intenções em ações”. Neste momento é precípuo o exercício de burocratas de médio porte (que tenham papéis táticos dentro da organização) pois a desvirtuação da finalidade de uma

política pode vir a se concretizar por uma mera execução de ações por não compreensão da política como um todo, ou mesmo por falta de coordenação.

Como forma de contribuição neste desconexo, Meter e Van Horn (1975) alertam para a necessidade de entrosamento entre formuladores e implementadores para a concretização de políticas exitosas.

Sabatier (1986), apoiando-se em parte das reflexões propostas por Secchi (2013) propõe duas linhagens de interpretação da forma de implementação de políticas públicas. A primeira, sendo denominada top-down, caracterizada pela existência de uma nítida distinção entre a fase de tomada de decisão e implementação, pois a primeira seria dominante sobre a segunda. Já em linha contraposta de interpretação desta fase, a visão botton-up identifica uma maior atuação dos burocratas, tanto na fase preliminar de formulação de políticas, como também na fase de implementação. Nesta interpretação, além de os burocratas estarem presentes nos dois momentos, constata-se uma maior discricionariedade dos mesmos. Na perspectiva deste trabalho, esta fase ganha importância ímpar frente as demais, já que a função de fiscal de contratos tem atuação de maneira mais frequente (e em alguns lugares considerados como de maneira integral) na fase de implementação. Com vistas a uma melhor compreensão do trabalho, toma-se como forma de interpretação da fase de implementação, a linhagem explicitada pelo modelo botton-up.

No Brasil, a presença destes burocratas na fase de formulação tem aumentado de maneira exponencial. As Instruções Normativas 05/2017, 07/2018 e 01/2019 do MPOG, preconizam o papel dos burocratas, de maneira mais ativa na oferta de propostas de soluções para contribuição do Projeto de Lei Orçamentária Anual¹², bem

12 Segundo o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (2019) a Lei Orçamentária Anual se trata de um instrumento em que o governo define as prioridades contidas no PPA e as metas que deverão ser atingidas naquele ano. A LOA disciplina todas as ações do Governo Federal. (Consultado 04 de março de 2019 no URL: <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/leis-e-principios-orcamentarios/o-que-e-lei-orcamentaria-anual-loa>)

como por meio das elaborações de Planos de Diretrizes Institucionais (PDI)¹³ como forma de contribuição de elaboração do Plano Plurianual (PPA)¹⁴ do governo.

Compreende-se que o êxito de uma política pública não se concentra apenas nos problemas escolhidos para compor a agenda de políticas, mas também as soluções que serão escolhidas para extirpar ou amenizar os problemas. A execução em si da solução também tem se demonstrado precípua para o êxito da política. Para Lipsky (1980) *apud* Lotta (2010) ao mesmo tempo em que os burocratas de rua exercem a discricionariedade nas decisões relacionadas aos cidadãos, suas ações individuais acabam tornando-se o comportamento da agência pela qual respondem e representam.

Tal constructo teórico se apresenta de forma ímpar nas diferentes formas em que os fiscais de contratos gerenciam as relações jurídicas nas universidades. Os fiscais de contratos possuem limitadíssima discricionariedade no que tange a análise legal, tendo em vista que suas decisões são fortemente amarradas à lei, decretos e normas. Todavia, no campo prático, estes possuem uma maior influência na gestão das relações com os contratados, tendo em vista que o papel fiscalizatório em diferentes momentos e por diferentes demandas se misturam com o papel supervisor e coordenador das empresas contratadas sobre seus funcionários.

A última fase do ciclo de políticas públicas refere-se à avaliação, que pode ocorrer em três momentos: o primeiro, que ocorre antes da fase de implementação (*ex ante*); o segundo, durante a implementação (*in itinere* ou monitoramento) e o terceiro, após a

13 Segundo o Ministério da Educação (2007) o Plano de Desenvolvimento Institucional é elaborado para um período de 5 (cinco) anos. É o documento que identifica a Instituição de Ensino Superior (IES), no que diz respeito à sua filosofia de trabalho, à missão a que se propõe, às diretrizes pedagógicas que orientam suas ações, à sua estrutura organizacional e às atividades acadêmicas que desenvolve e/ou que pretende desenvolver. (Consultado 04 de março de 2019 no URL: <http://www2.mec.gov.br/sapiens/pdi.html>)

14 Segundo a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 165, § 1º: o Plano Plurianual se trata de uma lei que estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

fase de implementação (ex post). No contexto universitário, o fiscal de contratos possui uma contribuição mais avaliativa nesta fase de avaliação de políticas públicas, ao ponderar o alcance total do que se propunha a execução diante do que realmente foi realizado (BRASIL, 2017). Sendo assim, constata-se que nesta fase de análise de políticas públicas este burocrata também exerce influência de maneira direta, mesmo nos diferentes momentos de análise em que a avaliação pode ser exercida.

5. CONCLUSÕES

O papel dos burocratas na análise de políticas públicas é um ponto relevante no contexto governamental brasileiro. A ação da organização depende de duas figuras: o agente (responsável por executar as decisões tomadas por níveis superiores) e o principal (que representa os atores responsáveis por tomar as decisões dentro das instituições e que delineiam o foco estratégico da mesma) (JENSEN; MECKLING, 2008).

Conforme compreendido pelo presente trabalho, dentro das Instituições Federais de Ensino Superior, estes burocratas podem ser divididos em três níveis: alto, médio e baixo escalão, sendo os primeiros representados pelos Pró-Reitores, os de médio escalão sendo aqueles que exercem Funções Gratificadas e/ou Cargos de Direção os últimos (baixo escalão) representados pelos servidores comuns que exercem contato direto e mais frequente com o usuário final.

Nesta perspectiva e dentro da ótica de que o planejamento e a execução de políticas públicas demandam o exercício de atos e pactuação de contratos, é necessário compreender o papel dos burocratas que atuam nas mais diversas formas de execução de serviços públicos. Este trabalho fez um recorte para os serviços prestados de maneira indireta e focalizou sua análise sob o burocrata responsável por intermediar a relação entre empresa

prestadora de serviço e órgão público. As pesquisas referenciadas nas análises apresentaram que o servidor que presta tal função possui discricionariedade de atuação dentro de certos limites e vinculação em outros. Todavia, representou – principalmente – que existem embates em sua atuação: ora necessitam responder à função legislativa de cumprimento de normas e regras, e em mesma linhagem são cobrados para exercer competências “responsiveness”¹⁵, deparando-se, em algumas oportunidades, com demandas que não correspondem às normas previstas e tendo em mãos a responsabilidade de tomar escolhas.

Nas Instituições Federais de Ensino Superior constatou-se, por meio das pesquisas apresentadas e dos dados levantados de julgados do TCU, que a situação da fiscalização se agrava. Além de se depararem com as problemáticas antagônicas do exercício do papel de fiscal, os servidores que ocupam esta função apresentam baixa compreensão das normas a que são vinculados no exercício de suas funções, bem como ao descumprimento de normas básicas quanto a área de atuação. Tal realidade de antagonismos entre as demandas locais e as normas legais, bem como o despreparo por parte dos burocratas que atuam nesta linha de frente, trazem graves problemas de responsabilização trabalhista à Administração Pública e podem gerar responsabilizações administrativas aos próprios servidores. Conforme apresentado anteriormente, as ações trabalhistas de funcionários terceirizados contra as IFES têm crescido em grande escala pela ausência de fiscalização consciente de seus deveres e direitos (MANARINO, 2017).

Ocorrências como estas contribuem negativamente para a gestão de políticas públicas de qualidade; sejam por questões financeiras, haja vista que os recursos destas Universidades têm sido periodicamente reduzidos, ou até mesmo por questões operacionais, pois geram a ambiência propícia ao crescimento da Administração

15 Livre tradução, representa a capacidade do gestor público de responder às demandas organizacionais que os são apresentadas/cobradas.

Pública do Medo¹⁶, propiciando assim a geração de uma “zona de conforto”, por parte de burocratas, que se esquivam à atuação nestas áreas, consideravelmente mais visadas pelas estruturas de controle (externo ou interno).

Nesta perspectiva os burocratas de nível de rua que atuam nesta função necessitam de uma qualificação básica para melhor gerenciarem estas ações. Conseqüentemente esta falta de qualificação prejudica as políticas implementadas nas IFES, já que os servidores responsáveis por manter a operacionalização de demandas básicas (exemplo de serviços de conservação, segurança, manutenção civil, elétrica e hidráulica predial) podem estar despreparados para o desempenho de tais funções.

A contribuição deste trabalho está na proposta de identificar a função exercida pelo fiscal de contratos dentro da ambiência de políticas públicas, além de identificar, por meio de estudo de casos em IFES e auditorias do TCU, a necessidade de promoção de treinamentos direcionados a servidores ocupantes desta função. Pretendeu-se ressaltar, ainda, a necessidade de melhores critérios de seleção destes burocratas no quadro de funcionários das instituições (SANTOS, 2018). Extrai-se também do trabalho que a função fiscalizatória exercida por servidores, que tenham expertise na área, mais do que contribuir para a fase executória, também contribui para o planejamento de novas contratações futuras, com vistas a uma redução dos vícios constantes em contratações anteriores.

Por fim, sugere-se que sejam realizados mais estudos de aprofundamento nesta área de fiscalização contratual de serviços terceirizados, ainda muito incipiente no contexto da gestão pública e do campo de estudos das políticas públicas. Sendo assim,

16 Este conceito tem sido introduzido na Administração Pública por meio do campo do Direito Administrativo. Tal conceito foi abordado de maneira bem ontológica no XIX Congresso Paranaense de Direito Administrativo no ano de 2018. Tal conceito se origina de duas vertentes, sendo a primeira o exercício por parte de órgãos de controle e sua atuação desponderada, sem considerar o campo prático e em outra vertente o termo se calça sobre as demasiadas normas desconexas com a realidade estatal.

este trabalho, mais do que identificar uma lacuna teórica e trazer a estruturação de conceitos basilares sob uma função tão importante na administração pública, propõe, de maneira prática, a geração de programas e projetos de capacitação e profissionalização de agentes fiscalizatórios que sejam capazes de responder, não somente às demandas aqui brevemente apontadas, como a tantas outras que se apresentam à gestão universitária.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Rui Otávio Bernardes de; AMBONI, Nério. *Teoria geral da administração*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

AMARAL. Antônio Carlos Cintra do. *Eficiência nas licitações ou eficácia da contratação?* comentário nº172. Disponível em: <http://celc.com.br/pdf/comentarios/c2010/c172.pdf>. Acesso em: 14 nov 2019.

BRASIL. Decreto-lei nº. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm Acesso em: 14 nov 2019.

_____. *Decreto 2.271 de 07 de julho de 1997*. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2271.htm. Acesso em: 14 nov 2019.

_____. *Instrução Normativa nº 18 de 22 de dezembro de 1997*. Dispõe sobre a contratação de serviços a serem executados de forma indireta e contínua, celebrados por órgãos ou entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG. *Diário Oficial da União* :Brasília, DF, 1997. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=74299> Acesso em: 14 nov 2019.

_____. *Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017.*

Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 2017. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20239255/do1-2017-05-26-instrucao-normativa-n-5-de-26-de-maio-de-2017-20237783. Acesso em: 14 nov 2019.

_____. *Decreto nº 9.507 de 21 de setembro de 2018.* Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União, 2018. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9507.htm. Acesso em: 14 nov 2019.

_____. *Instrução Normativa SLTI/MPOG no 02, de 30/04/2008.* Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/417-instrucao-normativa-n-02-de-30-de-abril-de-2008>. Acesso em: 14 nov 2019.

_____. *Lei 13.429 de 31 de março de 2019.* Altera dispositivos da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13429.htm. Acesso em: 14 nov 2019.

_____. *Lei 8.666 de 21 de junho de 1993.* Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para

licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 14 nov 2019.

_____. Tribunal de contas da União. Acórdão 1815/2003 – plenário. Processo 018.860/2002-0. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#documento/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A1815%2520ANOACORDAO%253A2003/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=15246140-0d72-11ea-9aa2-2f02dff368ea. Acesso em: 14 nov. 2019.

_____. Tribunal de contas da União. ACÓRDÃO 1520/2006 – PLENÁRIO. Processo 020.784/2005-7. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#documento/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A1520%2520ANOACORDAO%253A2006/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=15246140-0d72-11ea-9aa2-2f02dff368ea. Acesso em: 14 nov. 2019.

BOBBIO, Norberto. *Estado governo e sociedade: para uma teoria geral da política pública*. São Paulo: Paz e Terra, 1987. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/278>. Acesso: 14 nov 2019.

CARVALHAES NETO, Eduardo Hayden. *O Serviço Público no Direito Administrativo Contemporâneo*. São Paulo: Atlas, 2010.

DUGUIT, Leon. *Manual de derecho constitucional*. Tradução: José G. Acuña. 2. ed. Madrid: Francisco Beltrán, 1926.

FORTINI, Cristina (Org.). *Terceirização na Administração: estudos em homenagem ao Professor Pedro Paulo de Almeida Dutra*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

HOWLETT, M. Public Managers as the Missing Variable in Policy Studies: An Empirical Investigation Using Canadian Data. *Review of Policy Research*, v. 28, n. 3, p. 247– 263, May 2011.

Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1541-1338.2011.00494.x> Acesso: 14 nov 2019.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Teoria da Firma: Comportamento dos Administradores, Custos de Agência e Estrutura de propriedade. *Revista de Administração de Empresas*: São Paulo, v. 48, n. 2, abr/jun 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v48n2/v48n2a13.pdf> Acesso em: 14 nov 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2010.

LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA, Gabriela. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A (org). *Implementação de Políticas Públicas: Teoria e Prática*. Belo Horizonte: PUC MINAS, 2012.

_____. *Implementação de políticas públicas: o impacto de fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas a nível de rua no Programa Saúde da Família*. 2010. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciências Políticas São Paulo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-20102010-120342/publico/2010_GabrielaSpangheroLotta.pdf. Acesso em: 14 nov 2019.

LOUREIRO, M. R.; ABRÚCIO, F. L. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro : o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 41, p. 69-89, 1999.

Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69091999000300005&script=sci_abstract&tlng=pt Acesso em: 14 nov 2019.

MARINHO, Rita de Cassia Pinto; ANDRADE, Emmanuel Paiva de; MARINHO, Cassia Regina Pinto; MOTTA, Elisabeth Flávia Roberta Oliveira da. Fiscalização de contratos de serviços terceirizados: desafios para a universidade pública. *Revista Gestão & Produção*, São Carlos, vol.25, n. 3, julho/setembro 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-530X2018005012104&script=sci_abstract&tlng=pt Acesso em: 14 nov 2019.

MANARINO, Michelle Peon. *Gestão e fiscalização de contratos de terceirização de mão de obra: o caso da Universidade Federal de Juiz de Fora em um estudo comparativo*. 2017. Dissertação (Mestrado em Gestão e Avaliação em Educação Pública) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Minas Gerais, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufjf.br/jspui/bitstream/ufjf/6020/1/michellepeonmanarino.pdf> Acesso em: 14 nov 2019.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. *Teoria geral da administração*. São Paulo: Atlas, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

METER, Donald; VAN HORN, Carl. The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration and Society*, v. 6, n. 4, 1975. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/009539977500600404> Acesso em: 14 nov 2019.

MILIBAND, R.. *O Estado na Sociedade Capitalista*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Paris: ONU, 1948.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina. Brasília, DF, *Revista do Serviço Público*, ano 53, n. 1, jan./mar. 2002.

RAEDER, S. Ciclo de Políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. *Perspectivas em Políticas Públicas*, v. 11, n.13, p. 121-146, 2014. Disponível em: <http://revista.uemg.br/index.php/revistapp/article/view/856> Acesso em: 14 nov 2019.

SABATIER, P.A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, v. 6, n. 1, p. 21-48, 1986. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/3998354?seq=1#page_scan_tab_contents Acesso em : 14 nov 2019.

SANTOS, Vinícius Carvalho. Papel do Fiscal de Contratos Administrativos: Uma Análise sob a ótica Gerencial na Administração Pública Brasileira. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 69, n. 2, jul/set. 2018. Disponível em: <https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/1763> Acesso em: 14 nov 2019.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: Uma Revisão de Literatura. *Revista Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n.16, p. 20-45, jul. /dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16> Acesso: 14 nov 2019.

TÁCITO, Caio. Conceito de Serviço Público, In: _____. *Temas de Direito Público: Estudos e Pareceres*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

WEBER, Max. *The theory of social and economic organizations*. New York: Free Press, 2002.

_____. *Os Três Tipos Puros de Dominação Legítima*. Tradução de Gabriel Cohen. Rio de Janeiro: Guedes Multimídia, 2008.

SOBRE OS AUTORES

Ana Maria de Almeida Ribeiro é Doutoranda em Ciência da Informação no Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)/Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT). Mestre em Ciência da Informação, Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação na Universidade de Brasília (UnB). Técnica em Assuntos Educacionais na UFRJ, onde foi Coordenadora Executiva da Comissão de Acesso aos Cursos de Graduação de 1995 a 1999. Gerente do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) dos Correios (2012/2016). É coordenadora de Cursos de Extensão e Capacitação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) em diversos órgãos da Administração.

Andréa Cristina de Barros Queiroz é historiadora da UFRJ e Diretora da Divisão de Memória Institucional do Sistema de Bibliotecas e Informação da UFRJ; Doutora em História Social no Programa de Pós-Graduação em História Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ (2011); Mestrado em História Social no Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal Fluminense - UFF (2005); e Bacharel e Licenciada em História pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ (2002). Membro da Comissão da Memória e Verdade da UFRJ - CMV-UFRJ (2018 - atual). Áreas de interesse: História do Brasil; História da América; História Oral e História e Memória Institucional.

Antonio José Barbosa de Oliveira é historiador, mestre em História Comparada (IFCS/UFRJ) e doutor em Memória Social (Unirio). É professor da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio de Janeiro (FACC/UFRJ). Na gestão universitária, exerceu as funções de Superintendente

Geral de Políticas Estudantis (Reitoria), Vice-Decano e Superintendente do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas (CCJE). Atualmente é Vice-Diretor da FACC. Membro do Laboratório de Estudos e Pesquisas em Educação Superior (LEPES/Faculdade de Educação-UFRJ) e do Programa de Gestão e Inovação (PGI/FACC/UFRJ). Investigador Associado do Centro de Investigação e Estudos de Sociologia do Instituto Universitário de Lisboa (CIES/ISCTE-IUL). Tem interesse em estudos nos campos da História, Políticas e Gestão da Educação Superior.

Cláudia Teixeira Gomes é Licenciada em Sociologia (ISCTE-IUL) e Mestre em Sistemas Sócio-Organizacionais da Actividade Económica (ISEG-ULisboa). Doutoranda do Programa de Doutoramento em Sociologia do ISCTE-IUL a preparar a tese na temática do envelhecimento ativo e educação. Desenvolveu atividades de investigação no domínio da sociologia industrial, do trabalho e das organizações. Participa ativamente na Associação Portuguesa de Profissionais em Sociologia Industrial, das Organizações e do Trabalho (APSIOT), como membro de comissões executivas e integrando comissões organizadoras de encontros nacionais e internacionais. Atualmente exerce funções de Socióloga na Agência Erasmus+ Educação e Formação, na Equipa de Monitorização e Avaliação do Programa Erasmus+.

Daniela Carvalho Cranchi é licenciada em Química e Mestre em Química Orgânica (com ênfase em Química Orgânica de produtos naturais) pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Bacharel em Biblioteconomia e Gestão de Unidades de Informação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Atualmente é licencianda em Biblioteconomia pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Durante a graduação em Biblioteconomia na UFRJ, participou de pesquisas, como bolsista de Iniciação Científica, desenvolvendo trabalho de

conclusão de curso no campo das políticas de assistência ao estudante na UFRJ.

Daniela Craveiro é Mestre em Psicologia Social pela Universidade de Coimbra e doutorada em Sociologia pela Universidade do Minho. Colabora em projetos de investigação científica há mais de 10 anos, aplicando metodologias qualitativas e quantitativas em diferentes campos disciplinares na área das ciências sociais. Atualmente é investigadora nos centros CIS (ISCTE -IUL) e CSG/SOCIUS (ISEG-UL) e integra a equipa do projeto europeu INHERIT, dedicado a práticas que promovem simultaneamente o ambiente, a saúde e a equidade social. Pretende contribuir para a reflexão académica e social sobre o envelhecimento, a saúde e as desigualdades sociais, dando destaque à importância das dimensões políticas e contextuais.

Eduardo Henrique Narciso Borges é doutorando em Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia (PPGSA/UFRJ). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Pesquisador do Laboratório de Pesquisa em Ensino Superior (LAPES/PPGSA/UFRJ) e do Laboratório de Estudos e Pesquisas em Educação Superior (LEPES/FE/UFRJ). Atua nos campos da Sociologia da Educação, desigualdades sociais e políticas públicas.

Eliane Ribeiro Pereira é Engenheira Mecânica, Doutora em Engenharia de Produção pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Mestre em Engenharia de Produção pelo Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação (COPPE/UFRJ). Professora Titular da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis (FACC) da UFRJ, onde atualmente também exerce a função de Diretora. Coordenadora do Programa de Gestão e Inovação (PGI/FACC/

UFRJ), desenvolvendo projetos na área de gestão e inovação em parceria com a Incubadora Tecnológica de Cooperativas populares (ITCP/COPPE), onde atua como Coordenadora Executiva e pesquisadora. Atua principalmente nos temas análise envoltória de dados, empreendedorismo, gestão e inovação.

Elisabeth Rivanda Machado é graduada em Geografia pela Faculdade de Formação de Professores da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (FFP-UERJ), Especialista em Políticas Territoriais do Estado do Rio de Janeiro com Mestrado e Doutorado em Geografia pela UERJ [PPGEO-UERJ]. Atua como Técnica em Assuntos Educacionais da Universidade Federal do Rio de Janeiro onde chefia o Setor de Acordos Acadêmicos Internacionais da Diretoria de Relações Internacionais - DRI.

Gabriela de Souza Honorato possui Graduação (2002) e Licenciatura em Ciências Sociais (2004), Mestrado em Sociologia (2005) e Doutorado em Ciências Humanas – Sociologia (2010) pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). É Professora Adjunta do Departamento de Fundamentos da Educação da Faculdade de Educação da UFRJ (FE/UFRJ) e Vice-Coordenadora do LEPES – Laboratório de Estudos e Pesquisas em Educação Superior da FE/UFRJ. Ainda na UFRJ integra a equipe de pesquisadores do LAPES – Laboratório de Pesquisa em Ensino Superior, do IFCS (Instituto de Filosofia e Ciências Sociais) Áreas de pesquisa: Sociologia da Educação; Sociologia do Ensino Superior; Produção e Efeitos das Desigualdades Sociais.

Giselle Torrens é Analista de Relações Internacionais da Diretoria de Relações Internacionais da UFRJ. É Coordenadora Executiva de cooperações internacionais no âmbito Erasmus+, possui experiência em estratégias de internacionalização entre a UFRJ e Universidades parceiras. É bacharel em Letras - Português/

Francês e em Direito, pós-graduada em Direito Internacional e atualmente mestranda em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio). Atua principalmente nas seguintes linhas de investigação: refúgio, migração, internacionalização universitária, políticas públicas e direito internacional.

Guilherme Antunes Ramos é bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI), vinculado à Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Atualmente é doutorando pelo PPGRI/UERJ, além de servidor público lotado na Diretoria de Relações Internacionais da UFRJ, como Analista de Relações Internacionais. Atua principalmente nas seguintes linhas de investigação: política externa brasileira, direitos humanos, relações culturais internacionais, análise de política externa, Islamofobia nos Estados Unidos.

Jonilto Costa Sousa é Doutor e Mestre em Administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA), na Universidade de Brasília. Pós-Graduação lato-sensu em Inteligência organizacional e competitiva na sociedade da informação pela Faculdade da Ciência da Informação – UnB. Atualmente, Professor Adjunto em Gestão do Agronegócio e no Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Gestão Pública – PPGP, da UnB. Suas áreas de interesse são Gestão da inovação; Gestão organizacional, Educação a distância e afins.

Marco Aurélio Nunes de Barros é professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia. Cientista social com doutorado em Política Social (UFF) e mestrado em Administração Pública (FGV). Possui experiência em avaliação de políticas

públicas e de gestão em organizações públicas, privadas e do terceiro setor no Brasil. Sua trajetória inclui projetos de pesquisa, intervenção, assessoria e consultoria em diferentes segmentos econômicos, com foco na formulação e execução de políticas públicas inclusivas e de combate às desigualdades sociais. Atualmente tem se dedicado ao estudo da economia da educação superior e do papel dos agentes privados nos jogos econômicos e políticos do setor educacional no Brasil.

Maria de Fátima Bruno-Faria tem Mestrado em Psicologia Social e do Trabalho pela Universidade de Brasília, Doutorado em Psicologia pela Universidade de Brasília (2004) com Estágio Pós-Doutoral em Engenharia de Produção, na COPPE-UFRJ. Professora Associada na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), no Departamento de Administração e no Programa de Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento (PPED/UFRJ) do Instituto de Economia. Seus temas de interesse de pesquisa são criatividade e inovação nas organizações e cultura de inovação, políticas de inovação no setor público, criatividade, inovação e cultura de inovação no setor público.

Maria de Lurdes Rodrigues é a atual Reitora do ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, no qual leciona desde 1986, e onde concluiu o seu doutoramento em Sociologia no ano 1996. Foi presidente do Observatório das Ciências e das Tecnologias do Ministério da Ciência e da Tecnologia, entre 1997 e 2002. Foi Ministra da Educação do XVIII Governo Constitucional de Portugal, entre 2005 e 2009. Foi Presidente da Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento entre 2010 e 2013. Tem trabalhos publicados na Sociologia das Profissões e nas Políticas Públicas.

Maria do Carmo Botelho é Doutorada em Métodos Quantitativos, especialista em Estatística e Análise de Dados (ISCTE-IUL).

Professora Auxiliar no Departamento de Métodos de Pesquisa Social (ISCTE-IUL). Coordenadora do Curso de Especialização em Comunicação Visual e Informação e Coordenadora da Pós-Graduação em Visualização da Informação. Investigadora no projecto europeu GRADUA - GRaduates Advancement and Development of University capacities in Albania (Erasmus+). Desenvolveu e participou em diversos projetos, estudos, workshops e comunicações em congressos nacionais e internacionais. Interesses de investigação em amostragem, estatística robusta, visualização de informação, desigualdade social, empregabilidade e literacia financeira.

Nuno Nunes é Doutorado em Sociologia, é pesquisador do Centro de Pesquisa e Estudos em Sociologia (CIES) e professor convidado da Escola de Sociologia e Políticas Públicas, ambos no Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL). É membro do Observatório da Desigualdade (DO), do Laboratório Colaborativo para o Trabalho, Emprego e Proteção Social (CoLabor), coordenador da equipe responsável pelo fluxo nacional de pesquisa ‘Classes sociais, desigualdades e políticas públicas’ da Associação Portuguesa de Sociologia (APS) e Coordenador do Documento de Trabalho Publicação e-CIES. Trabalha nas áreas de desigualdade, classe, ação coletiva, trabalho, sociedades do conhecimento, desenvolvimento humano, bem-estar e estado de bem-estar.

Pedro Ravizzini Furtado é Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade de Brasília. Tem Especialização em Gestão Pública pela Universidade Cândido Mendes e Graduação em Administração pela Universidade de Brasília, na qual foi vencedor do prêmio oferecido pela 4ª Feira de Negócios e Inovação da UnB em 2013. Possui experiência profissional na Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos na área de recursos humanos e, atualmente, é servidor público federal no cargo de Administrador da Universidade de

Brasília. Tem interesse de pesquisa em inovação e sustentabilidade no setor público.

Rodrigo Freire Lins é Mestrando em Administração pelo Instituto COPPEAD (UFRJ). Bacharel em Administração pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), onde participou de projeto de iniciação científica no campo da criatividade em organizações. Tem experiência profissional em Finanças e Controladoria em empresa de varejo. Desenvolve pesquisas acadêmicas em governança e sustentabilidade corporativa, com foco em transparência de informações.

Rosário Mauritti é socióloga, Professora Auxiliar do ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, na Escola de Sociologia e Políticas Públicas e Investigadora do Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES-IUL). Atualmente é Diretora do Laboratório de Competências Transversais (LCT-ISCTE) e membro da Comissão Científica do CIES-IUL. É Presidente do Conselho de Deontologia da APS, Associação Portuguesa de Sociologia; Coordenadora da Comissão Permanente da Direção do SNESup, Sindicato Nacional do Ensino Superior. É também representante do CIES-IUL na PASSDA Management Structure, ESS-ERIC: Roteiro nacional de infraestruturas de investigação de interesse estratégico para 2014-2020. Coordena o projeto de Investigação “Territórios de Desigualdade e Bem Estar Social” (CIES-ISCTE; FFMS).

Susana da Cruz Martins é doutorada em Sociologia (da educação). Professora auxiliar no ISCTE- Instituto Universitário de Lisboa e investigadora no Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES). É membro do Observatório das Desigualdades e Diretora do Mestrado de Administração Escolar (na ESPP, ISCTE). Foi bolsista de Pós-doutoramento pela Fundação para a Ciência e Tecnologia e *Gulbenkian Professorship* pela F. C. Gulbenkian. Participou e

coordenou projetos de investigação nacionais e internacionais. Sublinhe-se a coordenação nacional (em Portugal) do projeto europeu Eurostudent - Social and Economic Conditions of Student Life In Europe. É autora de um conjunto de publicações, nacionais e internacionais, sobretudo nas áreas das políticas de educação e do ensino superior, dos sistemas educativos comparados, e das desigualdades sociais.

Vinícius Carvalho Santos é graduado em Administração de Empresas pela Universidade Estácio de Sá (UNESA) e pós-graduado Especialista em Políticas Públicas pela UFRJ. Exerce as funções de Fiscal de Contratos e Convênios na Faculdade de Administração e Ciências Contábeis (FACC) da UFRJ, onde também é Coordenador de Planejamento. Presta consultoria independente na área de licitações e contratos administrativos em empresas privadas e órgãos públicos.

