

As Universidades Portuguesas e o Desenvolvimento Regional: Um projeto de pesquisa.

Cássio Rolim

cassio.rolim@pobox.com

PPGDE-UFPR

Universidade e Desenvolvimento Regional; Terceira Missão; Política Portuguesa de Ensino Superior.

Comunicação submetida à sessão especial *Melhoria nas condições de desenvolvimento nas regiões dos países de língua portuguesa*:

Resumo

O objetivo deste projeto é a produção de um texto sobre a política para o ensino superior em Portugal contemplando as melhores práticas relativas à Terceira Missão, tendo como estudo de caso as universidades do Minho, de Aveiro, de Évora e o Instituto Politécnico de Bragança.

A ideia de universidades trabalhando em apoio às necessidades das comunidades em que elas estão inseridas não é nova. O debate praticamente nasce em simultâneo com a criação e expansão das universidades na Europa Ocidental. Naquele momento as universidades eram principalmente instituições de ensino e apenas a partir do século XIX elas acrescentaram às suas atividades a pesquisa. Nestas últimas décadas as universidades são pressionadas a adicionar uma terceira atividade. Trata-se de aprofundar a contribuição ao desenvolvimento das regiões em que elas estão inseridas através da chamada *Terceira Missão*. Embora essa tendência esteja crescendo na maior parte do mundo, ela tornou-se um grande desafio para as universidades europeias desde a divulgação em 2000 da Estratégia de Lisboa pela União Europeia. As universidades portuguesas, como as demais universidades europeias, têm procurado atingir esses objetivos e algumas delas possuem um notável registro de histórias de sucesso no engajamento com as suas comunidades. A base conceitual deste trabalho está nos estudos realizados pela OCDE, *Supporting the Contribution of Higher Education Institutions to Regional Development* (OECD-IMHE, 2005). Por outro lado, a metodologia de síntese proposta para esta análise leva em conta as seguintes óticas: *Desenho*, que significa a concepção da política e os recursos financeiros e humanos;

Implementação, que significa o funcionamento do processo de implementação; *Eficácia*, que significa como a política está atingindo os seus objetivos e os indicadores para isso; *Competência dos Formandos*, os resultados educacionais dos graduados em relação as necessidades da economia regional. Todas deverão ser consideradas e confirmadas pelas universidades e usuários.

1. INTRODUÇÃO

No momento atual, em que há uma busca de novos modelos para as universidades, as experiências exitosas são analisadas com grande interesse. Há em Portugal um grupo de universidades, relativamente novas, que vem apresentando resultados positivos no que tange à Terceira Missão. O objetivo deste texto é analisar os fatores que estão possibilitando o sucesso dessas experiências em Portugal para poder partilha-las com os demais países lusófonos.

A ideia de universidades trabalhando em apoio às necessidades das comunidades em que elas estão inseridas não é nova. O debate praticamente nasce em simultâneo com a criação e expansão das universidades na Europa Ocidental. Naquele momento as universidades eram principalmente instituições de ensino e apenas a partir do século XIX elas acrescentaram às suas atividades a pesquisa. Nestas últimas décadas as universidades são pressionadas a adicionar uma terceira atividade, a chamada Terceira Missão. Essas atividades, em geral, estão associadas a transferência de tecnologia e inovação, educação continua e engajamento social objetivando as necessidades da região para o desenvolvimento.

Embora essa tendência esteja crescendo na maior parte do mundo, ela tornou-se um grande desafio para as universidades europeias desde a divulgação em 2000 da Estratégia de Lisboa pela União Europeia. Desde então a maioria dos países passaram a incluir esse tema em suas políticas públicas para o ensino superior. As universidades portuguesas, como as demais universidades europeias, têm procurado atingir esses objetivos e algumas delas possuem um notável registro de histórias de sucesso no engajamento com as suas comunidades. Por outro lado, no Brasil, as universidades ainda não estão engajadas em um processo explícito de apoio ao desenvolvimento das suas regiões.

A base conceitual deste trabalho está nos estudos realizados pela OCDE, *Supporting the Contribution of Higher Education Institutions to Regional Development* (OECD-IMHE, 2005). Nesses estudos as Instituições de Ensino Superior (IES) foram

analisadas sob quatro grandes óticas: a contribuição das pesquisas ao esforço de inovação e competitividades regional, a contribuição da formação profissional ao mercado de trabalho, a contribuição ao desenvolvimento social, cultural e ambiental e quanto à capacitação institucional para a cooperação regional. Por outro lado, a metodologia de síntese proposta para esta análise leva em conta algumas óticas das políticas de implementação das atividades da Terceira Missão desenvolvidas pelas universidades portuguesas consideradas. Em primeiro lugar a ótica Desenho, que significa a concepção da política e os recursos financeiros e humanos para a sua implementação. A segunda ótica é a Implementação, que significa o funcionamento do processo de implementação. A terceira ótica é Eficácia, que significa como a política está atingindo os seus objetivos e os indicadores para isso.

2. REVISÃO DA LITERATURA

2.1 O contexto geral

Ao longo do tempo as universidades vieram mudando a sua missão e, conseqüentemente, o seu gerenciamento também refletiu essas mudanças. Fala-se em três gerações de universidades e há até mesmo quem diga estarmos assistindo ao surgimento de uma quarta geração, (Pawlowski, 2009). A complexidade das funções que essa terceira, ou quarta geração, desempenha obriga a um grande esforço de gerenciamento por parte do Estado e também dos dirigentes das unidades universitárias. O apoio das universidades ao desenvolvimento regional está a assumir importância acentuada na União Europeia, particularmente após a Estratégia de Lisboa em 2000, (European Commission, 2003) e reafirmando-se com a atual plataforma *Smart Specialisation* (Foray, et al., 2012). Porém essa contribuição não é auto evidente e existe uma série de circunstâncias que podem fazer com que as universidades desempenhem essa função com sucesso ou que as torne um mero “enclave” na região. (OECD, 2007), (Arbo & Benneworth, 2007), (Goddard & Puukka, 2008).

O desafio está colocado para as universidades (Varga, 2009) ; (Goddard & Vallance, 2013). Várias estratégias têm sido utilizadas para implementar essa transformação, as mais bem-sucedidas tentam integrar as três missões formando um processo integrado de atuação e também se inserindo como parceira no processo de desenvolvimento das suas regiões ao lado dos demais atores regionais (OECD, 2007). O grande problema é saber que políticas públicas serão mais efetivas para que as universidades possam desempenhar a contento essas novas missões e porque, mesmo

sob uma política bem desenhada, algumas universidades têm desempenho melhor do que outras.

2.2 O contexto português

No caso de Portugal, algumas universidades tem a reputação de estarem entre as mais bem-sucedidas. É o caso da universidade do Minho, com sede em Braga, a universidade de Aveiro e a universidade de Évora. Algumas delas são referências como universidades inovadoras no contexto europeu. Também o Instituto Politécnico de Bragança aparece bem pontuado nesse aspecto pelo U-Multirank (U-Multirank, 2016).

Uma periodização importante para a análise das universidades portuguesas é a proposta por (Magalhães & Santiago, 2012).

- O período anterior a 25 de Abril de 1974
- Os Dias da Revolução 1974-1976
- O Período de Normalização 1976-1986
- A Década da Massificação 1986-1996
- Ascensão do Gerenciamento 1996 - em diante

Nas últimas décadas dois diplomas legais foram marcantes para a universidade portuguesa. O primeiro foi a lei sobre a *Autonomia das Universidades* (Lei 108/88)¹ fruto de um consenso construído na redemocratização do país tendo em conta os debates que ocorreram ao longo do período de resistência à legislação autoritária do salazarismo e dos exageros do momento após a Revolução dos Cravos. Nessa lei foram consagrados os princípios de uma gestão académica baseada em uma cultura de participação democrática e valorização académica e, fundamentalmente, na autonomia universitária. Ela foi substituída pela lei 62/2007, *Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES)*, que mudou radicalmente os paradigmas da universidade portuguesa. Se a primeira lei foi fruto de um grande consenso na época, a mudança para a segunda ocorreu em um ambiente de grande discordância e pouco consenso. (Gonçalves, 2012). A posição dos diferentes atores desse debate – na ironia dos autores, *os defensores da torre de marfim x os militantes do neoliberalismo* – está sintetizada em (Magalhães & Amaral, 2007).

A nova legislação é vista como uma consequência da adesão de Portugal ao Processo de Bolonha para a criação do Espaço Europeu de Ensino Superior (EEES).

¹ Assim como a lei 54/90 equivalente para os institutos politécnicos.

Enquanto a legislação de 1988 distribuía o poder entre vários órgãos de modo a não concentra-lo nas mãos do reitor, a nova legislação caminhou em direção oposta. Também é estabelecida a possibilidade das universidades transformarem-se em fundações, regidas pelo direito privado (Gonçalves, 2012).

Essa nova legislação trouxe três temas com grande poder para abalar a autonomia das universidades. As alterações nas regras democráticas de gestão; o envolvimento direto de personalidades externas na gestão da universidade; a possibilidade de opção pelo regime jurídico privado de fundação (Gonçalves, 2012, p. 169). No início apenas três universidades aderiram ao modelo fundação: a Universidade do Porto, a Universidade de Aveiro e o ISCTE (Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa). Durante a gestão do ministro da Educação Nuno Crato (2011-2015), o processo esteve suspenso, porém no final da gestão ele foi reaberto e recentemente (dezembro de 2015) a Universidade do Minho também se transformou em fundação.

Um exemplo português em que essa cooperação entre as universidades e a sociedade pode ser muito rica é o trabalho *Norte 2020 - Estratégia Regional de Especialização Inteligente* (CCDRN, 2014) em que a contribuição das instituições de ensino superior da região Norte foi preponderante.

2.3 O contexto brasileiro

A universidade brasileira tem características muito diferenciadas em relação à portuguesa. A grande maioria dos alunos portugueses matriculados no ensino secundário ingressam no ensino superior, o que não é o caso para o Brasil. Além disso, em Portugal, a maioria absoluta dessas matrículas no ensino superior acontece em universidades públicas, inversamente ao que ocorre no Brasil onde cerca de 75% das matrículas são em instituições privadas. Por outro lado, no Brasil, o setor público, ainda que quantitativamente minoritário em matrículas, é o responsável por mais de 90% da pesquisa realizada no país e tem a reputação de possuir melhor qualidade de ensino. Também, por ser absolutamente gratuito, é o setor que recebe os alunos mais qualificados graças ao sistema de seleção para o ingresso.

O setor privado surgiu ainda durante o período militar, também com a finalidade de atender à crescente demanda por ensino superior existente no país. No entanto sofre do mesmo descrédito que prevalece em Portugal a respeito da qualidade do ensino. As exceções são algumas poucas escolas com prestígio elevado como as pontifícias universidades católicas presentes nos principais estados e algumas escolas de negócios

como as da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e do Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (IBMEC). No entanto a lógica do setor é a lógica de mercado. Decorre daí o tipo e a qualidade de cursos oferecidos. O controle estatal sobre a qualidade do setor não é dos mais eficientes e geralmente intervém apenas nas situações mais drásticas. Não há uma política específica para o ensino superior privado. Na medida em que a maioria absoluta do capital humano do país com ensino superior vem dessas escolas, reside aí o Calcanhar de Aquiles de qualquer estratégia de desenvolvimento baseado no conhecimento e na inovação.

O setor público, como já dito, é minoritário em matrículas porem responsável pela maioria absoluta da ciência oriunda das universidades no país. Também a qualidade varia entre as instituições, e é onde são encontradas as melhores instituições do país, como a Universidade de São Paulo ou institutos especializados, como o Instituto Tecnológico da Aeronáutica, berço da Embraer.

Os números da universidade brasileira são condizentes com o tamanho do país. Enquanto Portugal tinha em 2013 cerca de 371 mil estudantes matriculados para uma população aproximada de 10,5 milhões, o Brasil, com uma população superior a 200 milhões de habitantes, tinha cerca de 7,3 milhões de estudantes matriculados no ensino superior. (INEP, 2016). No entanto a universidade portuguesa é muito mais inclusiva que a brasileira. Enquanto em Portugal a taxa de matrícula para o primeiro nível do ensino superior era 33%,² mesmo valor da média dos países da OCDE, no Brasil a taxa equivalente era de apenas 17%. (OECD, 2013, p. 62)

Por outro lado, a incorporação da Terceira Missão pelas universidades ainda é incipiente no Brasil. Embora elas tenham um grande potencial de contribuição ao desenvolvimento regional existem vários obstáculos a uma maior inserção. A dificuldade dessa conjugação de esforços reflete-se em todas as esferas da sociedade brasileira. No caso da política de desenvolvimento regional ela é particularmente importante uma vez que uma das dificuldades para a sua implementação é exatamente a reduzida qualificação da força de trabalho nas regiões mais pobres do país. (Salmi & Fèvre, 2009)

Entre as poucas experiências nesse sentido, destaca-se a do estado do Paraná (Rolim & Serra, 2009), (Rolim & Serra, 2010) e a da universidade de Campinas. (Serra, Bastos, & Rolim, 2014).

² O valor dessa taxa para o total do ensino superior português é mais elevado. O dado aqui considerado objetivou manter comparabilidade de estatísticas.

Dessa forma, entende-se que a experiência europeia, particularmente as mais bem-sucedidas em Portugal, poderia servir como modelo inicial para as universidades brasileiras, em especial aquelas localizadas fora dos grandes centros, iniciarem um processo de adaptação para melhor contribuírem para o desenvolvimento das regiões em que elas estão inseridas.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O trabalho será realizado tendo em conta quatro grandes linhas de ação sintetizadas abaixo.

1. Trabalhos de Escritório
 - 1.1. Revisão da literatura
 - 1.2. Análise da legislação básica do ensino superior em Portugal
2. Trabalhos de Campo
 - 2.1. Visita inicial as quatro instituições consideradas
 - 2.2. Aplicação do questionário de informações nas quatro instituições consideradas
 - 2.2.1. Universidade de Aveiro
 - 2.2.2. Universidade do Minho
 - 2.2.3. Universidade de Évora
 - 2.2.4. Instituto Politécnico de Bragança
 - 2.3. Entrevistas com as autoridades universitárias
 - 2.4. Entrevistas com os usuários das instituições (*stakeholders*)
3. Seminários de Avaliação
 - 3.1. Realização de um seminário inicial no Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior (CIPES) para discutir o projeto de trabalho
 - 3.2. Realização de seminário sobre a experiência com a Terceira Missão em cada instituição trabalhada
 - 3.3. Realização de um seminário final no Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior (CIPES) com o resultado do trabalho.
4. Redação do texto básico para a elaboração do livro

Inicialmente, dentro do que está sendo chamado *Trabalho de Escritório*, haverá o aprofundamento da revisão da literatura sobre políticas do ensino superior dirigidas à Terceira Missão. A ênfase estará no período posterior à Estratégia de Lisboa (2000). O objetivo é contextualizar o quadro europeu dentro do qual a política para o ensino

superior português evoluiu. Também será dada uma especial atenção aos principais diplomas legislativos uma vez que dão os parâmetros legais para a elaboração da política.

O segundo conjunto de ações, denominado *Trabalhos de Campo*, é aquele que trará as informações básicas para a elaboração de todo o trabalho e também o que demandará maior período de tempo. Seguirá os procedimentos metodológicos utilizados nos estudos realizados pela OCDE, *Supporting the Contribution of Higher Education Institutions to Regional Development* (OECD-IMHE, 2005). As Instituições de Ensino Superior (IES) serão analisadas sob quatro grandes óticas: a contribuição das pesquisas à inovação regional; a contribuição da formação profissional ao mercado de trabalho; a contribuição ao desenvolvimento social, cultural e ambiental; capacitação institucional para a cooperação regional.

A visita inicial a cada uma das IES irá determinar a forma pela qual o questionário será aplicado. Ao mesmo tempo em que os questionários estiverem sendo aplicados serão realizadas entrevistas com as autoridades universitárias (reitores, pró-reitores, diretores de unidades) e com os usuários locais da universidade, os chamados *stakeholders* (setor público, empresários, estudantes). O objetivo dessas entrevistas é qualificar as respostas dos questionários e também confirmar as visões alternativas sobre o efeito real das políticas. Também este será o momento em que as diferentes óticas (*desenho*, implementação, eficácia e *competência dos formandos*)³ para a análise serão realçadas.

O terceiro conjunto de ações, *Seminários de Avaliação*, inicia-se com um seminário inicial no Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior (CIPES) cujo objetivo é a discussão desta proposta. O objetivo é fazer os ajustes necessários previamente ao início dos trabalhos de campo. Por outro lado, no final das ações de trabalhos de campo, serão realizados seminários em cada uma das IES. O objetivo é também qualificar os resultados obtidos nessa fase e validar os resultados. A última ação desse conjunto será a realização de um seminário final no Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior (CIPES) objetivando a validação final do trabalho.

O quarto conjunto de ações, *Redação do Texto Básico*, será realizado gradativamente durante toda a execução do trabalho e passará por uma revisão final no último mês.

³ Apresentadas na Introdução.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realização deste projeto trará grande contribuição ao debate sobre a inserção regional das instituições de ensino superior tanto para Portugal como para os países da lusofonia. No caso português a grande contribuição virá do fato de ser feita uma análise em profundidade das práticas cotidianas nas universidades e institutos analisados. Em última análise a metodologia aplicada, já testada em vários países e regiões do mundo, permitirá desvendar se a reputação de inseridas regionalmente que essas instituições possuem é sustentável. Se esse for o caso, será possível então, corrigir as trajetórias inadequadas e aprofundar as que estejam no bom caminho.

Para os demais países da lusofonia será a oportunidade de conhecer os problemas e soluções associados a uma experiência que a maioria deles, em diferentes graus de interesse, pretende vivenciar. No entanto já é possível antecipar que em cada um deles a experiência terá características próprias porque as práticas terão que ser adaptadas aos sistemas de governança das suas instituições de ensino superior.

Assim sendo, a leitura dos resultados deste projeto de pesquisa terá que ser intermediada pela compreensão tanto da governança das instituições portuguesas como da governança das instituições dos demais países da lusofonia.

Referências

- Arbo, P., & Benneworth, P. (2007). *Understanding the Regional Contribution of Higher Education Institutions: a literature review*. Paris: OECD-IMHE.
- CCDRN . (2014). *Norte 2020 - Estratégia Regional de Especialização Inteligente*. Porto: Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte.
- European Commission. (2003). *The role of the universities in the Europe of knowledge*. Luxembourg: European Commission.
- Foray, D., Goddard, J., Beldarrain, X., Landabaso, M., McCann, P., Morgan, K., . . . Ortega-Argilés, R. (2012). *Guide to Research and Innovation Strategies*. Luxembourg: European Commission.
- Goddard, J., & Puukka, J. (2008). The Engagement of Higher Education Institutions in Regional Development: an overview of opportunities and challenges. *Higher Education and Management Policy*, 20, 11-41.
- Goddard, J., & Vallance, P. (2013). *The University and the City*. Oxon: Routledge.

- Gonçalves, M. E. (2012). Changing Legal Regimes and the Fate of Autonomy in Portuguese Universities. In G. Neave, & A. Amaral, *Higher Education in Portugal 1974-2009. A Nation, a Generation* (pp. 161-177). London: Springer.
- INEP. (20 de fevereiro de 2016). *portal do INEP*. Fonte: portal.inep.gov.br
- Magalhães, A. M., & Amaral, A. (2007). Changing Values and Norms in Portuguese Higher Education. *Higher Education Policy*, 1-24.
- Magalhães, A. M., & Santiago, R. (2012). Governance, Public Management and Administration of Higher Education in Portugal. In G. Neave, & A. Amaral, *Higher Education in Portugal 1974-2009, A Nation, a Generation* (pp. 227-248). London: Springer.
- OECD. (2007). *Higher Education and Regions: globally competitive, locally engaged*. Paris: OECD.
- OECD. (2013). *Education at a Glance 2013: OECD Indicators*. Paris: OECD.
- OECD-IMHE. (2005). *Supporting the Contribution of Higher Education Institutions to Regional Development (Aide-memoire for Regions participating in the OECD Project)*. Paris: OECD.
- Pawlowski, K. (2009). The ‘fourth generation university’ as a creator of the local and regional development. *Higher Education in Europe*, 1, 51-64.
- Rolim, C., & Serra, M. (2009). *Universidade e Desenvolvimento Regional: o apoio das instituições de ensino superior ao desenvolvimento regional*. Curitiba: Juruá.
- Rolim, C., & Serra, M. (2010). *The State of Paraná, Brazil: Self-Evaluation Report*. Paraná’s Regional Steering Committee. Paris: OECD Reviews of Higher Education in Regional and City Development, IMHE,.
- Salmi, J., & Fèvre, C. (2009). *Tertiary Education and Lifelong Learning in Brazil*. Brasilia-Washington: World Bank.
- Serra, M., Bastos, A., & Rolim, C. (2014). Changing in Brazilian Universities Towards the Third Mission: Experience of Two Brazilian Higher Education Institutions. *Proceedings of the EAIR 36th Annual Forum in Essen, Germany*. Essen: EAIR.
- U-Multirank. (2016, 02 25). <http://www.umultirank.org/>. Retrieved from <http://www.umultirank.org/>
- Varga, A. (2009). *Universities, Knowledge Transfer and Regional Development: geography, entrepreneurship and policy*. Cheltenham: Edward Elgar.

